

Hegemonistas y empresarios políticos:
dependencia, democratización y cooperación en las Américas*

La década de los 80 ha sido testigo del desarrollo de un proceso creciente de "concertación" en las políticas exteriores de los países latinoamericanos.¹

Las instancias de estos nuevos esfuerzos de cooperación Sur-Sur incluyen el establecimiento de Contadora y su Grupo de Apoyo en América del Sur,² las actividades de las naciones de América Central en el Plan Arias, la amplia gama de negociaciones sobre políticas nucleares, de energía y militares entre Argentina y Brasil,³ y numerosas actividades que se apoyan mutuamente en las negociaciones de la deuda.⁴ Ha sido tan

* Documento preparado para la Fundación MacArthur y el Seminario del Programa de las Américas en "The New Interdependence in the Américas: The Challenges Economic Restructuring, Political Democratization and Foreign Policy," Stanford University, septiembre de 1988. El autor desea agradecer a los miembros del seminario, Terry Moe, Max Peltz, y especialmente Ken Roberts por los comentarios y la ayuda.

¹El término "concertación", que generalmente se refiere a la coordinación de políticas económicas domésticas entre los intereses organizados, también se usa ampliamente a través de América Latina para referirse a los esfuerzos para coordinar las iniciativas políticas de política exterior.

²El Grupo de Contadora incluye Venezuela, México, Colombia y Panamá. El Grupo de Apoyo incluye a Argentina, Brasil, Ecuador y Perú.

³Ver a Mónica Hirst (1987), Hirst and Lengyel (1986), y Selcher (1985).

⁴Por ejemplo, durante la transición peruana a la democracia en 1978, los gobiernos de Venezuela, Brasil, Argentina y Colombia corrieron a socorrer a Perú para que pudiera cubrir sus pagos inmediatos a los bancos extranjeros con un préstamo "SWAPS" de US\$ 60 millones, cuando la amenazada implementación de cortes más profundos de austeridad pareció que ciertamente iba a interrumpir el proceso de democratización. Siguiendo sus acciones, se reabrieron las negociaciones para un nuevo acuerdo de moratoria del FMI con Perú, el recientemente impuesto Estado de Emergencia fue levantado, y el proceso electoral suspendido

frecuente recurrir a estos esfuerzos concertados, que ellos se han vuelto semi-institucionalizados a través de mecanismos regulares de consulta entre las naciones del continente. En ocasiones, incluso han dado lugar a formas de cooperación Sur-Sur más allá de las Américas.⁵

Para los observadores escépticos de las relaciones estado-unidense-latinoamericanas, este entusiasmo reciente por la acción concertada no representa nada nuevo; ni es considerado como especialmente significativo. Es solamente una nueva vuelta en la búsqueda aparentemente perpetua y ampliamente retórica de la unidad latinoamericana.⁶ De hecho, desde el sueño bolivariano en el Congreso de Panamá a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, los latinoamericanos han aspirado a cierto nivel de actividad unificada en diversos grados de éxito o fracaso. Tal cooperación nunca ha sido deseada solamente por sí misma. Como recomendó el mismo Bolívar tan elocuentemente, la unidad debía considerarse como un elemento esencial en la protección del resto del continente de la hegemonía del Norte. El objetivo explícito de la acción concertada siempre fue intensificar la posición comercial de América Latina *vis-à-vis* a la de los EEUU, así como el reforzar de los esfuerzos de los países en desarrollo que trataran de reformular su contexto internacional. De este modo el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela solamente reflejaba los antiguos sentimientos del liberador de su país cuando explicó recientemente: "La concertación no sólo significa un incremento en nuestro poder negociador, también puede significar un

fue reasumido por el presidente Morales (Cynthia Sanborn, tesis de Ph.D., Harvard University, por salir).

⁵Por ejemplo, en 1986 Argentina y México tomaron el liderazgo con India, Suecia, Tanzania y Grecia en formar el Grupo de los Seis. Unidos alrededor del tema de la oposición a las armas nucleares, se reunieron en Ixtapa, México, en agosto de ese año para llamar a los Estados Unidos y la Unión Soviética a parar todas las pruebas nucleares.

⁶De acuerdo a entrevistas llevadas a cabo por el autor en el Departamento de Estado en 1983, los funcionarios creían que las iniciativas como Contadora serían de corto plazo y tendrían poco impacto, o bien en el conflicto de América Central o en todo el continente. No preveían una repetición de este tipo de iniciativas en el futuro.

crecimiento más significativo de nuestra parte en la formación de una comunidad internacional..." (Nava Carrillo, 1988).⁷

Para otros observadores, sin embargo, la ola contemporánea de cooperación tiene algunas características nuevas y potencialmente significativas. A la vez que es cierto que el esfuerzo del Sur para contener al Norte⁸ representa una aspiración histórica, los actores que intentan lograr este objetivo de largo plazo hoy en día han cambiado considerablemente. Más notorio aún, son las democracias del continente más que los regímenes autoritarios las que han tomado el liderazgo en iniciar y organizar nuevos esquemas de cooperación Sur-Sur, aún conociendo la oposición de su aliado al Norte. Como veremos, esta no es la primera vez que las democracias han jugado su papel.

El éxito de estas democracias en comprometerse en acciones concertadas hasta la fecha, aunque limitado, parece desafiar la sabiduría política convencional en relaciones internacionales. Ningún político o intelectual anticipó la formación del Grupo de Contadora en 1983. Ni se predijo que las acciones de un pequeño país dependiente como Costa Rica podría ser exitoso en ayudar a transformar los parámetros externos de un conflicto regional de importancia en América Central, contra los fuertes deseos del presidente de los Estados Unidos más popular de la era de post-guerra. Tampoco se previó la posibilidad de que un cambio en el régimen de los actores mismos, de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, estuviese acompañada por una habilidad mayor para influir en sus ambientes internacionales: por el contrario, hasta el grado en que las teorías existentes de la interdependencia podrían haberse usado para predecir la cooperación en las Américas en los años 80, hubieran predicho un aumento, o ninguna, colaboración entre el Sur y el Norte, más que una concertación aumentada entre las naciones del Sur. Esto sugiere la necesidad de reevaluar algunas de las presunciones básicas de estas teorías, especialmente su tratamiento de las asimetrías del poder y el papel del tipo de régimen doméstico en la explicación de la cooperación internacional.

⁷Dr. Germán Nava Carrillo, Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, "La búsqueda de la unidad y concertación latinoamericana", discurso pronunciado en la Universidad de Stanford el 3 octubre de 1988.

⁸El "Norte" es definido aquí como los Estados Unidos, otros países de avanzada industrialización, agencias o corporaciones dominadas por estos países.

¿Cuán significativa es esta nueva ola de acción concertada entre países latinoamericanos? ¿Hasta qué punto representa esto algo nuevo en las relaciones EEUU-América Latina? ¿Debieran estos nuevos esfuerzos de cooperación ser entendidos como accidentes históricos o presagian las líneas futuras de los asuntos inter-continetales? En otras palabras, ¿el tipo de cooperación Sur-Sur que ellos ejemplifican reemplaza los tradicionales esfuerzos para estimular la cooperación Norte-Sur? En suma, ¿cuáles son los orígenes y el significado de, y las futuras posibilidades para, la cooperación Sur-Sur en las Américas?

Este capítulo argumenta lo siguiente: la emergencia de nuevos esfuerzos hacia la cooperación Sur-Sur en los 80, mientras que es en parte la continuación de las pasadas iniciativas de este tipo, también representa la expresión de un cambio cualitativo en las relaciones EEUU-América Latina, un cambio caracterizado por la creciente asertividad de los mismos países latinoamericanos. Mientras que esta asertividad es explicada muchas veces por una declinación de la hegemonía norteamericana (Lowenthal, 1976), esta explicación sola es insuficiente. En cambio, este esquema de cooperación Sur-Sur tiende a ocurrir cuando están presentes dos condiciones: 1) cuando los EEUU son percibidos por un grupo de naciones en desarrollo como una amenaza para sus intereses vitales; y 2) cuando las democracias políticas están presentes para iniciar y organizar nuevas formas de auto-protección colectiva. Hasta el punto que estas dos condiciones existen hoy día y pueden continuar en el futuro, este esquema debiera permanecer e incluso aumentar.

Para ilustrar este argumento, las siguientes páginas exploran ejemplos de cooperación Sur-Sur que han sido iniciados por democracias en dos casos importantes aunque diversos en las Américas. Después de discutir la lógica detrás de la emergencia de la nueva confianza latinoamericana, examino una de las primeras instancias en las cuales una democracia jugó el papel líder en la iniciación de la cooperación Sur-Sur: la fundación por parte de Venezuela de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. Luego retorno al período contemporáneo en América Central para rastrear la relación entre el desarrollo de las políticas norteamericanas en América Central, las acciones de las democracias latinoamericanas y la eventual aparición de las iniciativas de paz de Contadora y Arias. Estos casos difieren en el marco del tiempo, especial-

mente en relación a la declinación de la hegemonía norteamericana (lo primero ocurre en 1960 y lo segundo en los 80), los actores involucrados (el primero involucra sólo a participantes directos mientras que el segundo incorpora también a países vecinos), el empuje de la acción colectiva (el primero es económico, el segundo es político), y su alcance geográfico (el primero se extiende más allá de América Latina, el segundo no lo hace). Pero juntos, apuntan a una conclusión común: la presencia de democracias, cuando están apareadas con uniones incrementadas en las Américas y una postura norteamericana especialmente amenazante, puede producir esquemas de cooperación Sur-Sur que faciliten la negociación contra el Norte más que la variante Norte-Sur predicha por los enfoques de interdependencia.

*Cooperación bajo condiciones de dependencia:
una lógica diferente.*

El aumento en la cooperación Sur-Sur llevado a cabo por las democracias latinoamericanas no puede predecirse ni explicarse por las teorías existentes de la interdependencia. Por el contrario, tales teorías parecen plantear un resultado distinto porque argumentan que la mayor densidad de las interacciones económicas o políticas entre los EEUU y América Latina en el período de postguerra conduce a la cooperación. Por lo tanto, lo que debiera emerger como interacciones "engrosadas" en las Américas es un incremento en la colaboración entre el Norte y el Sur, más que la aparición de nuevos esquemas de cooperación Sur-Sur que tratan de excluir o evitar, más que incorporar, al Norte.

Ameritan escrutinio ciertas presunciones básicas de las teorías de interdependencia, que producen estas predicciones frecuentemente fallidas. La interdependencia, dicen los argumentos, trae una mutualidad de intereses que, cuando son reconocidos, frecuentemente están acompañados por un deseo compartido de establecer esquemas de cooperación. Una mayor profusión de interacciones entre naciones crea incentivos para que los gobiernos aprendan que deben cooperar hasta cierto punto, con el fin de mantener la estabilidad regional o de proteger sus propios intereses en una situación en la cual una falta de cooperación puede ser dañina para todos (Kehoane y Nye, 1977; Kehoane, 1984). La cooperación requiere que las

políticas gubernamentales, que pueden no estar en armonía, sean armonizadas entre sí a través de un proceso de negociación. Esto ocurre cuando los actores involucrados entienden que pueden tener intereses en común, compartir información y comprometerse en políticas que sus socios ven como facilitadoras de la realización de sus propios objetivos. El resultado puede ser la cooperación explícita o la formación de nuevos acuerdos institucionales, tanto formales como informales, cuyas reglas rutinizadas promueven mayor colaboración.

Pero la cooperación no es el único resultado posible. Aún en situaciones donde los intereses comunes están explícitamente reconocidos, una mayor interdependencia puede no generar los mecanismos necesarios para iniciar un comportamiento concertado, especialmente en casos donde deben ser coordinados un gran número de actores. En cambio, puede resultar el clásico dilema del prisionero (Olson, 1965). Pero donde son operativas las condiciones de estabilidad hegemónica, los teóricos de las relaciones internacionales dicen que es probable alguna forma de colaboración entre el hegemónista y otras naciones porque un país (en el caso de EEUU) puede determinar las reglas del juego, ejercer represalias contra países que dudan de actuar según los lineamientos institucionales que establece, y absorber los costos de las acciones colectivas (Kindelberger, 1973; Keohane, 1984). Bajo estas circunstancias, la decisión de cooperar puede no ser un asunto de mera elección. En cambio, los formuladores de decisiones pueden estar actuando bajo la amenaza de invasión o por temor al colapso económico, y por lo tanto ser motivados por un único interés defensivo de proteger sus estados. La suposición subyacente aquí está clara: a las preferencias del actor más poderoso se les concederá la mayor importancia. Ultimamente, es el deseo de los más poderosos lo que explica por qué los gobiernos en desventaja adhieren a acuerdos institucionales en los cuales pueden recibir beneficios menores. De este modo, la construcción del orden regional en las Américas a través de la Organización de Estados Americanos y del Tratado de Río -un orden que obviamente favorece los intereses de los EEUU- puede ser explicada por la hegemonía de los Estados Unidos en el período de postguerra.

Lo que estos teóricos no reconocen, sin embargo, es que las interacciones estratégicas insertadas en un determinado contexto mundial de poder y desigualdad puede tomar otras formas además del dominio hegemónico puro. En efecto, las asimetrías del poder, especialmente los extremos de la domina-

ción y la dependencia, pueden resultar en una cooperación dinámica enteramente diferente, la que llamaré una lógica de "vencer al matón". Imagínese, por ejemplo, una situación (no tan hipotética) en la cual las demandas de los actores más poderosos son vistas como una *fente* principal de inestabilidad política o revuelo económico en naciones menos poderosas. Sus gobiernos se ven enfrentados a una elección: cumplir con o desafiar a los deseos del hegemónista. Bajo estas circunstancias, la elección de la conformidad es bastante poco atractiva, e incluso las amenazas o promesas por parte del hegemónista son poco probables de influenciar la conducta del país objetivo. La sumisión se elige normalmente como un medio para evitar castigos o cosechar recompensas, pero aquí, si las percepciones del débil son correctas, sólo asegura que ellos sufrirán consecuencias indeseables. Los incentivos contra la sumisión son especialmente fuertes, hasta el punto que las demandas del hegemónista desafían intereses estratégicos vitales o involucran renunciar a algo tangible que un país más débil ya tiene, tal como ventajas económicas o un ambiente político estable.⁹

Sigamos analizando más a fondo esta situación. La poca atracción de la opción de la sumisión no significa que la provocación, que es factible que acarree sus propias penalidades, sea una alternativa especialmente atractiva. De hecho, para naciones más débiles, la situación que recién hemos descrito es el clásico dilema de ser atrapado entre una roca y una superficie dura. Sin embargo, en casos donde los costos de la sumisión son seguramente altos, la provocación puede ser una "segunda mejor opción" no mal recibida. Esto es especialmente cierto si las penalidades por la desobediencia pueden ser mantenidas en un mínimo por medio de la investigación de alguna forma de contraataque que pudiera neutralizar la habili-

⁹Numerosos intelectuales han ilustrado que esta sumisión para con las demandas de un actor más poderoso es poco probable cuando el país objetivo debe renunciar a lo que ve como objetivos vitales hacia los cuales no hay buenas rutas alternativas. Feis (1950) ha mostrado que los japoneses no cumplieron las demandas norteamericanas de que abandonaran sus colonias en Asia de principios de los años 40, porque una parte importante de la elite japonesa creía que el control del Sudeste Asiático era un componente crítico de la prosperidad japonesa. George y Smoke (1974) y Lebow (1985) muestran que las amenazas disuasivas no son frecuentemente efectivas contra los líderes nacionales que persiguen objetivos que creen vitales.

dad del hegemón para involucrarse en represalias exitosas. Allí donde varios países se encuentran en esta misma situación al mismo tiempo, los incentivos por algún tipo de acción unitaria son la cooperación contra el hegemón, que tiene la ventaja de distribuir el riesgo entre los actores y cambiar el valor de las penalidades previstas. En el mejor de los casos, la mera amenaza de recurrir a una acción conjunta puede alterar el diseño estratégico de la situación al dibujar escenarios alternativos y menos confrontacionales para el futuro.

Estos cálculos de parte de actores más débiles iluminan una condición clave para la emergencia de la cooperación Sur-Sur en las Américas: la presencia de demandas o acciones de parte del gobierno norteamericano o de organizaciones internacionales dominadas por los Estados Unidos que son percibidas como hostiles a los intereses vitales de los países latinoamericanos y que por lo tanto crean intereses comunes entre ellos. La existencia de demandas de este tipo pone en marcha una nueva dinámica política y nuevos cálculos estratégicos que apuntan a circundar los deseos del hegemón. Aún así, tales condiciones han existido frecuentemente en Latinoamérica en el pasado, sin producir cooperación. No hay ninguna razón de facto por la que los países debieran jugar el peligroso papel de unirse contra el hegemón, a menos que algún actor esté dispuesto a instigar y soportar los costos iniciales de tal actividad. Para esto, la presencia de una democracia podría ser esencial.

Democratización y cooperación:

Factores en el significado del tipo de régimen.

Los intelectuales de las relaciones internacionales no han explorado adecuadamente la relación entre tipo de régimen y la propensión para comprometerse en nuevas formas de cooperación. Los teóricos de la interdependencia, por un lado, que emergían de un paradigma realista que ignora las políticas domésticas, se han enfocado casi enteramente en los *intercambios* externos. A pesar de que hay trabajos más recientes que han tratado de captar el impacto de las políticas domésticas de los países industrializados avanzados en el sistema internacional (Katzenstein, 1978; Gourevitch, 1978), se le ha prestado poca atención a estas mismas variables domésticas en países desarrollados como un medio para explicar las transformaciones globales. Los teóricos de la dependencia (Dos Santos, 1970;

Sunkel, 1972; Frank, 1975) por otro lado, han tratado equivocadamente el sistema internacional como una variable estructural inmutable, aún después que reconocieron que los países en desarrollo han sido capaces de modificar y, en algunos casos, transformar el sistema internacional mismo. De este modo, la pregunta de sí y cómo los diversos tipos de regímenes políticos en el Sur pueden afectar el sistema internacional, ha sido ampliamente ignorada por ambos enfoques.

Mi argumento es que los diferentes tipos de regímenes políticos domésticos afectan la propensión de los gobiernos a tratar de alterar sus relaciones externas a través de la acción concertada. Si el modo de integración al sistema internacional condiciona los parámetros domésticos de un país, como afirman los teóricos de la dependencia, también los cambios en los estados internos de los países en desarrollo debieran influenciar sus relaciones externas en una interacción dialéctica que afecta profundamente la naturaleza y grado de la cooperación internacional. En otras palabras, hay un mecanismo de retroalimentación entre tipo de régimen y los acuerdos internacionales, que es ignorado frecuentemente. El impacto internacional de un cambio en el tipo de régimen doméstico puede ir desde consecuencias apenas perceptibles, que son negociadas unilateralmente, a la construcción altamente visible de instituciones o aún de la integración a través de acción multilateral, que altera significativamente la relación de países dependientes con los dominantes.

Específicamente, son las democracias, no los regímenes autoritarios, los que son más aptos para guiar hacia la iniciación de nuevas formas de cooperación internacional. Aquí se debería enfatizar el término "iniciación" y el papel del iniciador. Como han señalado numerosos intelectuales, las nuevas formas de acción colectiva son generalmente el producto de un empresario político, o sea, de un actor central que origina la idea y está dispuesto a cargar con los costos de iniciar acciones conjuntas (Frolich, Oppenheimer y Young, 1971; Moe, 1980; Miller, 1987; Fiorina y Shepsle, 1987). En la mayoría de los casos, la acción colectiva simplemente no ocurriría sin este iniciador. Porque las democracias son más probables que los regímenes autoritarios de ser empresarios políticos en el área internacional, la emergencia de la cooperación Sur-Sur en América Latina está íntimamente conectada a la aparición de nuevas democracias. Para clarificar por qué esto es así, se deben examinar algunas características específicas de las

democracias latinoamericanas que estimulan su propensión a actuar en forma desafiante en el escenario internacional.

Primero, las democracias, como opuestas a regímenes autoritarios, tienen incentivos mayores para actuar como empresarios políticos en el medio de una crisis, aunque sólo sea porque se deben rechazar otras alternativas. En muchos casos, la iniciativa en la acción regional global o colectiva puede probar ser la alternativa menos costosa para sustentar la estabilidad de un régimen, al menos cuando se mide frente a otras opciones posibles en sus arsenales de ejercicio de poder. Esto es evidente cuando son comparados con sus contrapartes autoritarias. Los regímenes autoritarios no tienen la misma necesidad de buscar nuevas soluciones para resolver las crisis comportándose en forma innovativa en el escenario internacional. Debido a que pueden usar el tremendo poder coercitivo inherente a su tipo de régimen, no están forzados a recurrir a abiertos desafíos frente a las condiciones de su integración al sistema internacional a fin de resolver disturbios internos. En el medio de las crisis económicas, por ejemplo, por lo general implementan estrictas medidas de austeridad, desmantelan los sindicatos y otras organizaciones factibles de defender el nivel de vida existente, y se comprometen en una amplia violación a los derechos humanos como medio de controlar la aparición de oposición política (O'Donnel 1973, otras citas). Dada su ventaja coercitiva y su acceso relativamente fácil a resoluciones temporales de este tipo, no han necesitado ni buscado extraer ventajas políticas o económicas del entorno internacional para garantizar su propia supervivencia.

Las democracias, por el contrario, tienen opiniones diversas. Construidas necesariamente sobre compromisos materiales e ideologías de comportamiento cooperativo, no pueden depender de la extracción forzosa de los escasos recursos políticos o económicos de la población para sobreponerse a la crisis. Las democracias durables sólo han aparecido en América Latina allí donde tales niveles de coerción no son vistos como un "requisito", o sea, donde las clases dominantes no han tenido que usar métodos antidemocráticos para mantener sujeta una fuerza laboral en el campo, eliminando de ese modo la necesidad

percibida de violencia sistemática e institucional.¹⁰ De hecho, las democracias políticas en América Latina sólo han permanecido en países donde las clases terratenientes potencialmente anti-democráticas tuvieron un papel secundario en la economía de exportación. (Venezuela o Chile antes de 1973) o donde no ha predominado la agricultura laboral represiva (Costa Rica o Uruguay). Porque tales regímenes no se basan en la violencia, no pueden contar con altos niveles de coerción como sus contrapartes autoritarias para asegurar su propia existencia. Dado que este instrumento está descartado, tienen fuertes tendencias a innovar, tanto interna como internacionalmente, para garantizar la permanencia del régimen.

Las democracias tienen incentivos más importantes para actuar como empresarios políticos en el escenario internacional por causa de otras razones. En efecto, están menos constreñidas por los intereses conservadores que están atados al sistema global, como está actualmente estructurado. De modo distinto a los regímenes autoritarios, las democracias en América Latina deben su aparición y su durabilidad a una amplia gama de alianzas socio-económicas y políticas; están construidas en compromisos de clases y a veces en pactos explícitos (O'Donnell y Schmitter, 1987; Karl, 1987). Imbuidos como están en numerosos y competitivos intereses, tales regímenes deben intentar mantener las alianzas sobre las que descansa su estabilidad al ser responsables de una gran variedad de grupos organizados, aún cuando esto necesita a veces de intereses de apoyo no dominantes contra los dominantes. Esto significa que es menos probable que estén completamente restringidos por una clase dominante unida muy estrechamente al sistema internacional y,

¹⁰Eso es evidente en el contraste entre gobiernos que presiden sobre economías agrícolas y aquellos que lo hacen sobre los exportadores mineros o manufactureros. En los primeros países, cuya inserción al sistema internacional está basada en las exportaciones agrícolas, pueden tener bajos índices de migración urbana, intereses urbanos mínimos o prácticamente inexistentes, y fuertes clases terratenientes que dependen de la explotación de la fuerza de trabajo rural. Así, sus regímenes serán probablemente autoritarios. En el segundo caso, países basados o en exportaciones mineras o manufacturadas, pueden estar caracterizados por una rápida urbanización, la presencia de importantes intereses urbanos, y débiles clases terratenientes. Si no dependen de la fuerza laboral barata extraída por la fuerza del sector exportador por medio de sueldos bajos, sus regímenes tenderán a ser democráticos. (Karl 1988)

en consecuencia, pueden tener más espacio político para actuar ocasionalmente contra estos intereses.

Este espacio político intensificado afecta la propensión de los regímenes democráticos a innovar en el sistema internacional. Puesto que los regímenes latinoamericanos nunca han estado bien enraizados en los esquemas internamente orientados de crecimiento y distribución, son muy sensibles al poder de los intereses ligados con el extranjero, que son generalmente dependientes de los acuerdos internacionales existentes.¹¹ En los regímenes autoritarios tanto de variedad oligárquica como burocrática, estos intereses han ejercido una influencia conservadora importante en el Estado, en asuntos internos e internacionales. De este modo, tales regímenes generalmente no se han atrevido a desafiar el status quo internacional que apoya uno de sus pilares sociales claves. Las democracias se enfrentan a los mismos estreñimientos, pero a un menor grado. Sus gobiernos también deben complacer a un grupo de votantes más grande (y numeroso) mientras mantienen alguna forma de alianza social a través del consenso. Quizás más importante, los ciudadanos tiene la habilidad de expresar su aprobación o desaprobación a través de elecciones regularizadas.¹² En especial durante los períodos electorales, los gobiernos democráticos en crisis pueden usar llamados al nacionalismo político o económico como un mecanismo para mantener un compromiso de clase, de construir el consenso y de movilizar el apoyo

¹¹Esto se puede advertir en el extraordinario poder del sector exportador de América Latina. Como la unión clave entre los países en desarrollo y el sistema internacional, este sector delimita los amplios parámetros de las políticas domésticas. Cardoso y Faletto (1979, 15) dicen: "Los modos de las relaciones económicas...fijan los límites de la acción política," y numerosos estudios han demostrado cómo el sector exportador ha probado ser la fuerza dominante en los tipos de alianzas sociales que subyacen los diversos tipos de gobierno.

¹²En otras partes (Karl 1987), siguiendo a Cardoso y Faletto (1969), he argumentado que las democracias sólo emergen cuando los requisitos por la explotación de productos de exportación -de necesidades laborales, a infraestructura, a esquemas de acuerdos- eventualmente generan una constelación de fuerzas cuyo impacto político y económico se mueve necesariamente más allá de la dominación propiamente tal del sector exportador. El desarrollo guiado por los productos estimula nuevas formaciones de clases, que se convierten en la base para desafiar tanto la dominación del sector exportador como la estimulación de nuevas formas de cooperación en el escenario internacional.

interno en favor de sus acciones en el frente internacional. En estos momentos, es más factible que desarrollen nuevas iniciativas en el escenario internacional y que tomen algunos riesgos que los podrían colocar en contienda con su propio sector exportador o con acuerdos globales existentes.

Finalmente, los regímenes democráticos pueden enfrentar costos más bajos que sus contrapartes autoritarias para adoptar el papel de empresarios políticos. Los gobiernos democráticos pueden crear, correcta o incorrectamente, que los Estados Unidos les permitirán una mayor libertad para actuar en forma desafiante en el sistema internacional *por el hecho de ser democracias*. Puesto que están menos preocupados por las represalias abiertas, esto los estimula en su papel como innovadores políticos regionales.¹³ George y Smoke (1974) han enfatizado cómo estos puntos de vista sobre la exacta naturaleza del compromiso del defensor mantenidos por el iniciador de un desafío al status quo afectan su capacidad de actuar. Si el iniciador cree que el compromiso del defensor es ambiguo o inoperante, es más factible que siga presionando por su propia vía. En vista de que los líderes de las democracias pueden creer que las democracias no se opondrán entre sí, por lo menos militarmente, pueden percibir costos menores en la iniciación de nuevas formas de cooperación en contextos de poder asimétrico, una ventaja con la que no cuentan los regímenes autoritarios.

La democracia venezolana y la fundación de la OPEP.

Caben pocas dudas que uno de los ejemplos más extraordinarios de cooperación Sur-Sur es la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Los hechos que llevaron a la fundación de la OPEP en 1960 ilustran claramente las condiciones duales que aparecen como promotoras de la acción concertada entre los países en desarrollo. Demuestran primeramente cómo las acciones por parte del Norte crearon incentivos para que esta nueva forma de cooperación ocurriera y, en segundo lugar,

¹³Esta es otra versión del argumento de Levy (1988) que los estados democráticos no pelean entre sí, lo que, en su visión, es virtualmente una ley de las relaciones internacionales.

cómo la presencia de una democracia es un componente crítico para su emergencia.

Las condiciones estructurales para la aparición de la cooperación estaban dadas cuando la década de los 50 llegaba a su fin. Sólo cinco países, Venezuela, Irak, Irán, Kuwait y Arabia Saudita, representaban el 82% de las exportaciones mundiales de crudo (Terzian, 1985, 44), por lo que manejaban considerable poder. Todos estaban interesados en capturar las rentas más altas posibles de su petróleo crudo, extrayendo mayores participaciones de las compañías petroleras líderes. Los esquemas cambiantes de la competencia en la industria, especialmente el debilitamiento del oligopolio de las Siete Hermanas y el surgimiento de compañías independientes a continuación del golpe en Irán, crearon nuevas oportunidades para que estos países hicieran competir a las compañías entre sí. Quizás igualmente importante, las grandes compañías petrolíferas norteamericanas no pudieron contar más con el apoyo sin calificaciones del gobierno de Estados Unidos en sus negociaciones con países en desarrollo.¹⁴

Aún así, los obstáculos para la emergencia de la cooperación eran formidables. Primero, existía una intensa competencia entre los países exportadores mismos por el acceso a los mercados en los países industrializados avanzados. Ya en 1949 el Oriente Medio había reemplazado a Venezuela como la tercera área más grande de producción de crudo, y estaba compitiendo crecientemente con este país por los mercados de exportación.¹⁵ Segundo, la intensa competencia entre compañías había producido un mercado de compradores. Los precios del crudo, que llegaron a su tope en alrededor de los US\$2.65 por barril después del cierre del Canal de Suez en 1957, comenzaron a caer estrepitosamente, llevando a una sobrecarga excesiva en el mercado internacional hacia 1959. Tercero, los países exportadores permanecieron dependientes de aquellos mayores para la exploración, producción, refinación y comer-

¹⁴Las condiciones estructurales que llevaron a la fundación de la OPEP han sido ampliamente discutidas. Ver, por ejemplo, Vernon (1976), Seymour (1980), Rabe (1982) y Terzian (1985).

¹⁵El crudo del Oriente Medio fue capaz de bajar las ventas del crudo venezolano debido a sus bajos costos de producción e impuestos. El pago de patente que sólo llegaba a un 10 por ciento aproximado del valor del petróleo Gulf compensó los costos más altos de transporte. (Terzian, 1985,4).

cialización. Esta dependencia fue notable: en el tiempo del nacimiento de la OPEP, las ocho compañías principales controlaban el 94 por ciento de las reservas mundiales de crudo, el 90 por ciento de la producción y el 75 por ciento de la capacidad refinadora. Finalmente, había divisiones políticas considerables entre las naciones que tendrían que cooperar (principalmente Irán en contra de los países árabes) e importantes diferencias en los objetivos de sus políticas petroleras.¹⁶

La nueva democracia venezolana nació en medio de esta intensa competencia y sobre oferta. Motivado por un fuerte nacionalismo y empujado por las demandas de sus electores para una mayor participación de las ganancias del petróleo, el gobierno de Acción Democrática se movió rápidamente para distinguirse de las políticas petroleras "entreguistas" de los gobernantes autoritarios del pasado. El nuevo Ministro de Minas, Juan Pablo Pérez Alfonzo, reafirmó su apoyo a un incremento de impuestos iniciado por el gobierno provisional en 1958, que autorizaba al gobierno a incrementar de un 52% a un 65% su participación de las ganancias del petróleo *vis-à-vis* las compañías (Tugwell, 1975, 51). Más aún, anunció que su gobierno elevaría los impuestos al petróleo y no asignaría más concesiones a compañías petroleras. Aunque aceptaba respetar los términos de las concesiones existentes, no haría nuevas licitaciones; las futuras relaciones con la industria del petróleo serían gobernadas por contratos de servicio u otro tipo de arreglos administrativos regulados por el gobierno (Vallenilla, 1975, 98). Pérez Alfonzo también presidió la creación de la primera compañía nacional de petróleo, la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP),¹⁷ y de una agencia gubernamental

¹⁶Por ejemplo, Irán e Irak querían expandir su producción para incrementar sus ingresos, mientras que Kuwait, con su población limitada y capacidad de absorción, prefería limitar la producción. Venezuela quería limitar la producción y maximizar el ingreso por barril debido a sus pequeñas reservas.

¹⁷La CVP fue la creación intelectual de Pérez Alfonzo. El entendió que los venezolanos no poseían habilidades administrativas o técnicas para llevar a cabo una nacionalización exitosa del petróleo, y creía que la CVP podría ser un mecanismo para desarrollar el conocimiento adecuado. Randall (1987, 29) hace notar que la compañía nunca llenó estas expectativas. Para principios de los 70 representaba sólo el 3% de los ingresos del petróleo, 1% de la producción de crudo, y fracasó en su objetivo de cubrir el mercado interno. Sin embargo, la mayor parte de los observadores creen que ayudó en la formación de expertos

especial, la Comisión Coordinadora para la Conservación y Comercio de Hidrocarburos, cuyo propósito era monitorear los contratos de las compañías y forzar a estas a mantener el petróleo venezolano al precio más alto posible en el mercado.¹⁸

No es sorprendente que las compañías petroleras respondieran fuertemente a las políticas activistas del nuevo gobierno democrático. Amenazando reiteradamente con cambiar sus operaciones al Oriente Medio, advirtieron sobre una posible intervención de parte del gobierno norteamericano y, más concretamente, comenzaron una estrategia de largo plazo para "desinvertir".¹⁹ Sin advertencia o consulta, de pronto recortaron el precio del petróleo venezolano en hasta un U\$0.25 por barril, mientras que el precio del crudo del Medio Oriente era recortado en sólo U\$ 0.18. A pesar de que esto ocurrió en medio de una seria sobreoferta en los mercados de crudo, las acciones de la compañía fueron vistas como un mecanismo para castigar a Venezuela por sus actividades nacionalistas. Como recordaron más tarde dos miembros de alta jerarquía del Ministerio del Petróleo de Arabia Saudita: "Cuando las compañías redujeron el precio del crudo venezolano en febrero de 1959, después de que Venezuela había incrementado su impuesto a la renta dos meses antes, la impresión que dejó esta acción en los países productores fue que las compañías intentaban

que Venezuela necesitaba para poder llevar a cabo la nacionalización de la industria en 1976.

¹⁸Esta comisión fue modelada en base a la Texas Railroad Commission, donde había trabajado previamente Pérez Alfonso. Estaba diseñada para ser una comisión de monitoreo y control que pudiera ejercer autoridad sobre los niveles de producción, la destinación de las exportaciones y los precios. Buscaba prevenir que las compañías petroleras ofrecieran descuentos sobre el precio declarado del crudo y ajustaba los impuestos de acuerdo con las estimaciones oficiales del gobierno venezolano (Vallenilla 1975, 106). Tugwell (1975, 55-9) hace notar que su efectividad fue severamente obstaculizada por su inhabilidad para obtener toda la información necesaria de las compañías petroleras mismas y por su inhabilidad para ejercer cualquier control sobre el aprovisionamiento de petróleo en el mercado mundial.

¹⁹Esto condujo eventualmente a una menor exploración y perforación, a un deterioro del equipo físico y, después de 19970, a una declinación en la producción. Para el tiempo en que Venezuela nacionalizó su petróleo en 19976, la industria se encontraba en serios aprietos debido a la "desinversión". (Tugwell 1977a, 242).

castigar a Venezuela por incrementar sus impuestos a la renta".²⁰ El castigo tuvo definitivamente un efecto: las compañías inundaron el mercado internacional con petróleo más barato del Oriente Medio y la participación venezolana en el mercado decayó.

Las acciones de las compañías fueron devastadoras para la nueva y extremadamente frágil democracia. Amenazada reiteradamente por golpes de estado provenientes de militares de derecha, criticada por militantes de la Acción Democrática por rehusar nacionalizar el petróleo inmediatamente, temerosa de alejar a los Estados Unidos, y asediada por todos sus electores -desde hombres de negocio organizados a la Confederación de Trabajadores Venezolanos- para una nueva distribución de las rentas del petróleo, la disminución de los ingresos del petróleo, que proveyeron el 98 por ciento de las ganancias por concepto de exportación, pareció hacer peligrar la mera existencia del gobierno de Acción Democrática. De hecho, exacerbó la crisis económica que había golpeado durante la transición desde el gobierno autoritario en 1957-1958 y forzó la implementación de estrictas medidas de austeridad. Recordando "nuestros tiempos más difíciles," Pérez Alfonzo dijo, "pareció imperativo encontrar un medio para proteger nuestros ingresos del petróleo si queríamos mantener viva la democracia" (Entrevista, Caracas, 1976).

Las opciones para la acción gubernamental, sin embargo, eran limitadas. Venezuela podía buscar intensificar su competitividad internacional cooperando con las compañías para abaratar el costo del petróleo crudo, pero esto conllevaba el riesgo de una guerra de precios con el Medio Oriente, que bien podía ser perdida por Caracas. Para los formuladores de política comprometidos con una posición nacionalista, probablemente también acarrearía el sacrificio de los objetivos de Acción Democrática para afirmar el control sobre la industria y capturar una mayor participación en las ganancias del petróleo.

²⁰La elección del tiempo en las acciones de la compañía también es reveladora. Estas reducciones de precios precedieron el Primer Congreso del Petróleo Arabe en dos meses. Algunos observadores del Medio Oriente sintieron que las acciones más fuertes contra Venezuela tenían la intención de servir como una advertencia a los participantes en el Congreso, que seguramente iban a tocar el tema de los mayores ingresos proveniente de la industria. (Middle East Economic Survey, septiembre 23, 1960).

Esto no era aceptable. Como explicó Pérez Alfonzo (Entrevista, Caracas, 1976):

Las compañías nos advirtieron que nuestras propias políticas estaban causando que nuestra participación en el mercado decayera, pero decían esto para hacernos bajar los impuestos y retornar a la política de asignar concesiones. Entendimos ésto. Todo el país nos apoyaba. No podíamos capitular ante las compañías. ¿Qué pasaría con nuestro apoyo, con la opinión que la gente tiene de nosotros, con nuestro orgullo?

Para el presidente Betancourt y para Pérez Alfonzo, una alternativa más factible era buscar el acceso preferencial al mercado norteamericano a través de acuerdos regionales de productos que darían a Venezuela una ventaja sobre sus contrapartes del Medio Oriente. Debido a que Venezuela proveía bastante más de la mitad de las importaciones norteamericanas de crudo, y porque sus productos siempre han estado disponibles para los Estados Unidos en la guerra y en la paz, Caracas argumentó que su petróleo debía ser considerado dentro de la esfera de la seguridad nacional norteamericana y debían darle una categoría especial. Pero en la primavera de 1959, inmediatamente después de que asumió Betancourt, los Estados Unidos establecieron un programa obligatorio de restricciones a las importaciones, que estaba dirigido a limitar las importaciones a alrededor de un 12% de la producción interna.²¹ Al principio parecía que Venezuela estaría exenta de la cuota de importación de petróleo,²² pero se vio rápidamente que las restric-

²¹Tugwell (1975, 67-72) hace notar que el raciocinio norteamericano para la cuota de petróleo importado fue que demasiadas importaciones amenazaban con deteriorar la seguridad nacional. La cuota obligatoria fue precedida de restricciones voluntarias sin sanciones, pero esto no había hecho nada para disminuir el flujo de importaciones.

²²Cuando el presidente Eisenhower anunció las nuevas restricciones al petróleo, agregó un calificador que tranquilizó inicialmente a los venezolanos: "Los Estados Unidos reconocen que dentro de la esfera más amplia de la seguridad del mundo libre, nosotros, junto con Canadá y con otras repúblicas americanas, tenemos un interés común en la defensa del hemisferio. Ya han comenzado conversaciones informales con Canadá y Venezuela buscando una aproximación coordinada al problema del petróleo, ya que se relaciona con este

ciones sobre el petróleo importado sólo se habían removido para México y Canadá; los límites para Venezuela habían sido mantenidos. Un irritado Pérez Alfonzo fue inmediatamente a Washington para tratar de hacer cambiar de idea a los planificadores norteamericanos, pero no tuvo éxito. Ellos le aseguraron, y luego al presidente Betancourt, que no intervendrían en una disputa entre Venezuela y las compañías, pero que tampoco levantarían las restricciones al petróleo venezolano. En efecto, los Estados Unidos lisa y llanamente eliminaron la alternativa de un tratamiento preferencial (Rabe, 1982; Tugwell, 1977b)

La principal opción que quedaba era buscar formas de cooperación internacional con otras naciones productoras que pudieran coordinar políticas para su ventaja mutua *vis-à-vis* con las compañías petrolíferas. Esto no era una idea nueva para Pérez Alfonzo. Como ministro de petróleo bajo la primera democracia venezolana (que duró sólo tres años desde 1945 a 1948), había intentado iniciar contactos con los productores del Medio Oriente en 1948, pero estos esfuerzos fueron interrumpidos por un golpe militar.²³ A continuación había comenzado a conceptualizar una organización como la OPEP durante sus años de exilio.²⁴ Debido a estos contactos iniciales, Vene-

asunto de preocupación mutua. Los Estados Unidos esperan que en el curso de futuras conversaciones se alcancen acuerdos que puedan tomar en cuenta totalmente los intereses de todos los estados productores de petróleo."

²³En 19947 Pérez Alfonzo inició contactos con el embajador de Irán en Washington y, el año siguiente, él y Rómulo Betancourt acordaron crear una comisión para ir al Medio Oriente. El propósito era establecer contactos e intercambiar puntos de vista con Arabia Saudita, Irán, Irak, Egipto, Kuwait y Siria (Terzian 1985, 7). Un golpe militar en Venezuela interrumpió sus planes, pero la comisión fue al Medio Oriente en 1949. Ahí encontró una recepción tibia. Los sauditas rehusaron encontrarse con la delegación venezolana porque Caracas había apoyado la partición de Palestina y los iraníes "sólo aceptaron una copia del código del petróleo venezolano traducido al persa" (Rabe 1982, 122). La visita sirvió para difundir información sobre el principio de participación de las ganancias de un 50%, recientemente negociada con las compañías, que fue adoptado en Irán en 1949, Arabia Saudita en 1950, Kuwait en 19951 y Bahrain e Iraq en 1952 (Tugwell 1975, 45).

²⁴Los orígenes de la OPEP pueden ser encontrados en Texas. En palabras de Pérez Alfonzo (Entrevista, Caracas, 19976): "La historia de la industria me dio la idea cuando yo estaba en el exilio. Después de todo: ¿no fueron las compañías petroleras las primeras en organizar los centros de producción entre sí? Cuando

zuela fue invitada a asistir al Primer Congreso del Petróleo Árabe, donde Pérez Alfonzo tuvo su primera oportunidad de poner estas ideas en práctica. Ahí propuso la creación de un "frente común" entre los productores de petróleo para evitar una guerra de precios (Terzian, 1985, 23-4) y la formación de una Comisión de Consulta del Petróleo que facilitara la discusión de problemas comunes, soluciones comunes y un precio de referencia para los impuestos a las exportaciones de crudo en común también. Más importante aún, unas consultas secretas entre Pérez Alfonzo y el Ministro Saudita Abdullah Tariki resultó en una "acuerdo de caballeros", más tarde conocido como el Pacto Maadi, que finalmente unió a Venezuela, Arabia Saudita, Kuwait, Iraq, Egipto y Siria. Esto fue la primera semilla en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Aún así, la idea de cooperación pudo haber muerto si no hubiera sido por un nuevo golpe de las compañías petroleras. En agosto de 1960, Standard Oil de New Jersey llevó a la industria del petróleo a una segunda vuelta de cortes importantes de precios, lo que una vez más ocurrió sin consulta previa con las naciones productoras. Estos cortes, combinados con el rechazo de parte del gobierno norteamericano a dar un tratamiento preferencial, fue excesivo para Venezuela. Casi inmediatamente, Pérez Alfonzo juntó a representantes de los gobiernos de Irán, Irak, Arabia Saudita y Kuwait, quienes se reunieron en Bagdad en septiembre de 1960. Acordaron establecer una organización intergubernamental permanente para estabilizar los precios del petróleo, estandarizar políticas petroleras entre las naciones miembros, formular un sistema para regular la producción y asegurar que ningún miembro tomaría ventaja de las sanciones impuestas por las compañías sobre otros miembros. Al fin había nacido la OPEP.

Si el papel que cumplió el Norte (queriendo significar tanto las corporaciones multinacionales como el gobierno norteameri-

trabajé en los Estados Unidos entendí por primera vez la idea de prorratear y controlar la producción. Trabajé para la Comisión de Ferrocarriles de Texas, la organización que controla la producción interna de combustibles para el estado. Pensé inmediatamente, si la regulación estatal puede hacer eso para las compañías, ¿no podría una organización internacional hacer lo mismo para nuestros países?. Si quieren saber a quien deben culpar por la OPEP, debieran estar haciendo preguntas en Texas...".

cano) en crear incentivos para la cooperación está claro en esta historia, las condiciones del régimen que alentó a Venezuela a actuar como iniciador en la formación de la OPEP son quizás menos obvias. Pero aún una corta mirada a la historia venezolana demuestra la fuerte relación que existe entre los tipos de régimen y la política petrolera, tanto interna como internacional. Por un lado, los gobernantes autoritarios, especialmente Juan Vicente Gómez y Pérez Jiménez, permitieron a las compañías petrolíferas extranjeras acceso virtualmente libre a los recursos petrolíferos de la nación y jamás hubieran deseado ni hubieran sido capaces de promover desafíos internacionales a su autoridad. Por otro lado, tanto las administraciones de Acción Democrática a mediados de los 40 como después de 1958 buscaban afirmar el control nacional sobre la industria con el fin de *sembrar el petróleo* o conseguir un modelo de desarrollo con base más amplia. Esto los llevó a buscar medios para limitar el poder de las compañías.

La naturaleza de la nueva democracia venezolana fue un componente esencial para motivar a la administración de Betancourt a recurrir a la innovación internacional frente a los precios declinantes del petróleo. En los primeros frágiles años de gobierno democrático, el gobierno confrontó una tarea avasalladora: la necesidad de cumplir una serie de pactos políticos y económicos, que habían sido negociados entre intereses en contienda y que formaba las bases del nuevo régimen.²⁵ Estos pactos eran mucho más inclusivos que los tipos de alianzas que caracterizaban a los gobiernos autoritarios; se extendían más allá de la clásica asociación oligárquica del capital extranjero, capital interno, y ejecutivos de estado para contener a las clases medias y a las clases trabajadoras organizadas. Pero también eran preventivos, es decir, dependían de la distribución *a priori* de los beneficios materiales para contener la potencial discrepancia política. Esta combinación de inclusión y prevención significaba que la democracia pactada venezolana prometía significativos beneficios a todos los grupos organizados: altas tasas de protección y paz laboral para los capitalistas, crecientes oportunidades de empleo y seguridad laboral para trabajadores, mayores perspectivas para educación o empleo en el estado para las capas medias, y extensivos

²⁵Este resumen de la democracia pactada de Venezuela está tomado de Karl (1987) y Karl ((por salir).

subsidios para todos. Los ingresos provenientes del petróleo eran el medio para cumplir estas promesas.

Esta especial relación entre la estabilidad democrática y las ganancias del petróleo crearon una dinámica política que explica muchos de los ímpetus para la fundación de la OPEP. Los planificadores creían que los medios principales para sustentar la democracia pactada era a través de la distribución juiciosa de los gastos del gobierno, que se financiaban primordialmente con las ventas de petróleo. Protegiéndola, e incluso aumentándola, la participación de los ingresos del petróleo fue percibida como vital para la democracia misma. El nacionalismo alimentó estos sentimientos, alentando a funcionarios gubernamentales a adoptar acciones contra las compañías y en favor de los países productores que podían ayudar a Venezuela a retomar el control de su recurso más importante. El temor de que tal actividad pudiera provocar una intervención norteamericana similar a aquella ocurrida en Irán en 1954 o en Venezuela a principios de siglo, aunque siempre prevaleciente en la mente de los funcionarios, había disminuido hacia 1960. En los ojos de los planificadores norteamericanos, las actividades asertivas venezolanas en el escenario internacional se veían relativamente benignas cuando se comparaban con la revolución en la cercana Cuba; de este modo el presidente Kennedy aseguraría a Betancourt que los Estados Unidos no intervendrían activamente contra una "democracia del mismo tipo" para apoyar a las compañías petrolíferas. Para Venezuela, los beneficios de iniciar la OPEP parecían ser más que los costos potenciales.²⁶

²⁶Tales cálculos de costo-beneficio pueden haberse visto diferentes varios años después, sin embargo. La OPEP probó ser una significativa desilusión e incluso un peso para Venezuela en sus primeros años. Los países no se podían poner de acuerdo en el tipo de sistema de prorrateo pensado por Pérez Alfonzo. Los desacuerdos sobre el tema de los gastos de regalía llevó a significativas divisiones dentro de la organización, llevándola hasta el borde de un rompimiento en 1964. Desilusionado por la habilidad de la OPEP para controlar la producción o los precios, Pérez Alfonzo fue altamente crítico de su creación. En 1963 escribió: "La asociación venezolana con los países productores de otras regiones no está produciendo ningún beneficio para el país. hasta ahora, Venezuela ha sido el único país exportador que ha mantenido una política de producción coherente en defensa de los precios y con el logro de una alta participación en los ingresos. Tarde o temprano los países del Oriente Medio tendrán que implementar políticas similares a las nuestras" (Terzian 19985, 82).

Bajo el gobierno autoritario no se dieron dinámicas similares que pueden crear incentivos para la cooperación internacional. Esto se debió en parte a la naturaleza altamente personalista y corrupta de aquel gobierno. La dictadura de Gómez garantizaba concesiones a familiares y amigos que se enriquecieron mientras le entregaban las riquezas petroleras de la nación a compañías extranjeras. Gómez mismo amasó una fortuna personal estimada en más de U\$200 millones y unos 20 millones de acres de tierras. Hacia los años 30, los alcaldes eran dueños de más de un octavo del territorio venezolano, a pesar de que explotaban menos de un uno por ciento de sus posesiones (Rabe, 1982, 60/38). Eran tan poderosos que incluso se las arreglaron para persuadir al gobierno que les permitiera su "asesoría" en el bosquejo de su propio código del petróleo (Tugwell, 1975, 39). La falta de presión contra las compañías también se debió en parte al total subdesarrollo de la sociedad; no existía clase media y la clase trabajadora extremadamente pequeña aún no era capaz de plantear demandas importantes contra el régimen o contra las corporaciones. El resultado neto fue que, hasta la muerte de Gómez en 1935, Venezuela no tenía ninguna política petrolera nacional y ninguna voluntad política para confrontar a las compañías petrolíferas en forma seria. Los ingresos estatales casi se triplicaron; sin embargo, el régimen practicó una virtual traición, sin vigilancia ni regulación sobre las compañías petrolíferas, niveles mínimos de impuestos, y poco esfuerzo para usar los ingresos estatales provenientes del petróleo para promover el desarrollo económico. Aquellos pocos que protestaban por estas políticas eran encarcelados o bien despedidos de posiciones de autoridad.²⁷

Las presiones para el cambio, que eventualmente resultarían en un desafío a la política petrolera a nivel internacional, fueron el producto de una liberalización del régimen, que a su vez se debía a una creciente diferenciación social y a la organización interna en el país. El desarrollo impulsado por el petróleo creó eventualmente una clase independiente de empresarios cuya fuente de subsistencia fue removida de la tierra, una amplia clase media, una clase trabajadora, y una fuerte

²⁷Gómez encarceló a disidentes estudiantiles, la llamada "generación del 28", y despidió a su propio Ministro de Desarrollo, Gumersindo Torres, por tratar de cobrar a las compañías petrolíferas una indemnización por dar información financiera falsa al gobierno.

declinación de las clases terratenientes y campesinas. A medida que los nuevos intereses comenzaron a organizarse en sindicatos y en asociaciones de empleadores, exigieron derechos políticos mayores y más acceso a las rentas del petróleo. De este modo, no es sorprendente que los sucesores de Gómez buscaran hacer equilibrio entre aplacarlos y complacer a las compañías petrolíferas. Esto resultó en modificaciones de la política petrolera, que fueron relativamente pequeñas bajo la administración del General López Contreras²⁸ y tuvieron un mayor alcance durante el gobierno del General Medina Angarita. En 1943, Medina tuvo éxito en imponer un impuesto a la renta contra las compañías petrolíferas por primera vez, lo que alzó fuertemente la participación del gobierno en los ingresos por cuenta del petróleo.²⁹

El contraste entre las políticas petroleras de la primera democracia venezolana (1945-48) y el gobierno autoritario de Pérez Jiménez (1949-1957) es una expresión elocuente del impacto del tipo de régimen en la imagen internacional. Cuando llegó al poder Acción Democrática, inmediatamente buscó incrementar la participación del gobierno en los ingresos por el petróleo, pasando un impuesto especial a las compañías petrolí-

²⁸Los pasos dados por López Contreras representan la primera declaración positiva del control nacional contra la industria del petróleo. En 1936 pasó una ley laboral dando a los trabajadores del petróleo el derecho a sindicalizarse y a entrar en contratos colectivos (Vallenilla 1975, 42-43). También impuso impuestos retroactivos contra Standard Oil de Indiana y Gulf Oil, y cesó las garantías a las concesiones petroleras por un período. Sin embargo, fracasó en lograr que las compañías se pusieran de acuerdo en una nueva ley de impuestos, intervino contra los trabajadores petroleros en huelga en 1936 y bloqueó los desafíos legales a las compañías petrolíferas (Rabe 1982, 59-60).

²⁹Aquí también, sin embargo, se mezcló la información. La ley de 1943 implicaba mayor pago por los derechos de explotación, mayores impuestos a la exploración y explotación, promovía el refinamiento en Venezuela y eliminaba los derechos de las compañías petrolíferas a importar materiales esenciales libres de impuestos. Pero, para lograr el acatamiento por parte de las compañías, Medina garantizó nuevos derechos de arriendo por cuarenta años sobre las antiguas concesiones y ofreció el derecho a adquirir nuevas concesiones. También abandonó todos los juicios en contra de las compañías (Rabe 1982, 89). Las compañías petrolíferas extendieron enormemente sus propiedades, llevando a Pérez Alfonzo a exclamar en el Congreso del General: "La forma en que ellas (compañías petrolíferas) han explotado la riqueza del pueblo venezolano...es un hecho público y notorio". (citado en Terzian 1985, 69)

feras que equipararía la participación de las rentas del estado con la de las compañías petrolíferas. Conocida como la provisión "cincuenta-cincuenta", el gobierno también anunció una política de ninguna-nueva-concesión, apoyó activamente a los trabajadores del petróleo en las negociaciones contractuales con las compañías, y designó una comisión para estudiar la factibilidad de establecer una compañía petrolífera nacional. Como se hizo notar antes, también estableció los primeros contactos con los exportadores de petróleo del Oriente Medio (Vallenilla, 1975, 67-8; Betancourt 1978, 129-30). Estos esfuerzos llegaron a un abrupto final con el golpe militar de 1948. Usando la coerción para reprimir todas las demandas populares, Pérez Jiménez fue muy conciliatorio hacia las compañías petrolíferas extranjeras; prohibió las huelgas, permitió las remesas ilimitadas de las ganancias y dividendos, redujo la cantidad de dinero retenida a las compañías por el estado, y, más importante aún, garantizó nuevas concesiones por cuarenta años a las compañías. Tales medidas, un retroceso a los días de Gómez, sólo podían ser tomadas mediante medidas autoritarias. La simple confianza en la coerción removió las presiones populares internas, que crearían más tarde incentivos gubernamentales para innovar en el extranjero.

*Los Estados Unidos, las democracias del sur
y la paz centroamericana.*

La aparición de dos importantes iniciativas de paz en el conflicto centroamericano -los Planes de Contadora y Esquipulas (o Arias)- es otro ejemplo de cooperación Sur-Sur iniciada principalmente por las democracias como una medida de defensa contra la política norteamericana. Ambos planes representan esfuerzos para conseguir que las políticas exteriores latinoamericanas se aceptasen mutuamente a través de un proceso de negociación y a confrontar a los Estados Unidos como un solo bloque. Aunque resultaron ser una forma de cooperación que casi forma una nueva organización internacional, revelan dinámicas similares a aquellas que caracterizaron la formación de la OPEP: es decir, un papel agresivo del Norte que actúa como un catalizador para la colaboración y la iniciativa política en parte de las democracias de la región.

Contadora se formó en enero de 1983 con el fin de encontrar un arreglo diplomático en América Central.³⁰ Iniciado por Venezuela y México e instantáneamente expandido para incluir a Panamá y Colombia, hacia 1985 había crecido hasta incluir un "grupo de apoyo" de democracias del Cono Sur: Brasil, Argentina, Uruguay y Perú. El Grupo Contadora, destinado a ofrecer sus "buenos oficios" colectivos para ayudar a traer la paz a América Central, identificó su primera labor como la intensificación del diálogo a nivel latinoamericano con el fin de "reducir las tensiones y establecer las bases para un clima duradero de coexistencia pacífica y respeto mutuo entre naciones" (Subsecretaría de Planeación, 1983). Este objetivo, por modesto que pareciera, presentó un desafío inmediato para los Estados Unidos. Contradecía explícitamente el objetivo político de derrocar al régimen sandinista a través de los contras mientras se trataba de restringir el involucramiento militar norteamericano en la región; también buscaba implícitamente evitar la Organización de Estados Americanos, la entidad internacional dominada por los Estados Unidos que estaba encargada de resolver los asuntos interamericanos.

La política norteamericana en América Central era el catalizador para la formación de Contadora. La revolución en Nicaragua y El Salvador había preocupado (e incluso involucrado) a algunos de sus vecinos latinoamericanos, pero el incentivo para la acción concertada no aparecía hasta que el temor de una intervención militar directa de los EEUU amenazaba con provocar una amplia guerra regional. Antes de eso, un inteligente México rico en petróleo estaba inusualmente activo en la región, organizando una ofensiva diplomática para aislar al régimen de Somoza y más tarde comprometerse en numerosas actividades para apoyar a los sandinistas.³¹ Venezuela, cuya

³⁰Para historias más detalladas sobre Contadora ver Karl (1986) del cual se extrae este material, Bagley (1983) y Calloni y Cribari (1983).

³¹En 1979 el presidente López Portillo llamó a una ofensiva diplomática internacional contra Somoza. El ostracismo internacional que siguió sentó las bases para bloquear la proposición de la administración Carter a la Organización de Estados Americanos de armar una "fuerza de mantención de la paz" para intervenir en Nicaragua para prevenir la victoria sandinista, el primer rechazo diplomático de este tipo de la OEA a una petición de los Estados Unidos para el uso de la fuerza en el continente. Más tarde México presentó un comunicado conjunto con el gobierno francés para facilitar las negociaciones en El Salvador.

extensiva política exterior también estaba alimentada por el auge del petróleo, persiguió políticas diferentes aunque aún unilaterales.³² Cuando la administración Reagan subió los riesgos en América Central al lanzar la guerra de los Contras en contra de Nicaragua e iniciar una estrategia de guerras de baja intensidad en El Salvador, el riesgo de involucramiento unilateral también se incrementó. A medida que los temores de agitación regional o intervención directa norteamericana crecieron a lo largo de 1981-1982, México intentó mediar entre la administración Reagan y Nicaragua, pero fue fuertemente rechazado³³ e incluso amenazado.³⁴ Mientras que las tensiones regionales llegaban a nuevos límites, Venezuela, que sufría entonces su propia crisis de política exterior, se acercó a México y le sugirió un esfuerzo de colaboración *vis-à-vis* los Estados Unidos. Nació Contadora.

La administración Reagan, aparentemente ignorante de que sus propias acciones hicieron más para promover la acción colectiva que cualquier otro factor, continuó en su agresiva

También dio una sustancial ayuda económica y política a Nicaragua, garantizó su deuda y proveyó el petróleo que tanto necesitaban a precio subsidiado.

³²En este tiempo la administración de Luis Herrera Campins era una fuerte aliada de José Napoleón Duarte y del Partido Demócrata Cristiano. También apoyaba la oposición interna a los sandinistas en Nicaragua y por lo tanto tomó posiciones distintas a las de México.

³³Los Estados Unidos desconfiaban de la evidente simpatía mexicana por el gobierno sandinista y el FMLN. Cuando el Ministro de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda ofreció sus servicios "como puente...entre sus amigos y vecinos" y el presidente López Portillo develó una fórmula específica para las negociaciones en la "Declaración de Managua", la administración bloqueó todos estos esfuerzos. Como dijo un funcionario más tarde: la administración Reagan "...no hizo ningún secreto de su deseo de eliminar a México como intermediario en la región" (New York Times, mayo 18 de 1982, pág. 12).

³⁴Habían rumores persistentes en México de presiones norteamericanas para cortar su ayuda a Nicaragua y cambiar sus políticas hacia América Central o bien sufrir consecuencias económicas perjudiciales. Tales informes aparecían regularmente durante las negociaciones de la deuda externa (Miami Herald, octubre 11 de 1983, 3A y Bagley 1981, 353). En 1984 se filtró un memorándum del Consejo Nacional de Seguridad en el cual advertían a México que la ayuda económica norteamericana a futuro podría ser contingente con el apoyo de aquel país a las políticas norteamericanas en América Central. (New York Times, febrero 26 de 1984, A. 4).

posición frente a la concertación, y de este modo se convirtió en el pegamento que cimentó un esfuerzo aún débil de diplomacia regional. Inmediatamente a continuación de la formación del Grupo de Contadora, con su plataforma de no intervención y desarme públicamente proclamada, los Estados Unidos iniciaron los ejercicios Big Pine I en Honduras, lo que trajo el primer aterrizaje masivo de tropas norteamericanas en el área. En julio, cuando los presidentes de México, Venezuela, Panamá y Colombia se reunieron en Cancún para solicitar una prohibición para instalar bases extranjeras en la región, la administración Reagan comenzó la construcción de ocho bases en Honduras y lanzó 5000 nuevas tropas en su operación Big Pine II. En septiembre de 1983, cuando fue publicado el plan de paz de 21 puntos de Contadora que llamaba a una política de no agresión y de rechazo a la fuerza en las relaciones internacionales, EEUU intentó revitalizar el CONDECA, una alianza militar centroamericana. En octubre invadió Grenada. A continuación minó los puertos nicaragüenses en 1984, desafió a la Corte Internacional, y el Pentágono alardeó públicamente acerca de su capacidad para asumir un papel de combate en Nicaragua, lo que transformó la acción multilateral de una opción deseable a un virtual imperativo según la percepción de los gobiernos regionales.³⁵ De hecho, para los países limítrofes con América Central, la acción colectiva para lograr la paz pareció vital para sus intereses nacionales porque la alternativa, una guerra regional potencialmente incontrolable, amenazaba la estabilidad de sus propios regímenes.

Pero Contadora contenía un error fatal: su influencia estaba limitada por el hecho de que no incorporaba directamente a los mismos gobiernos de América Central. Aunque fue capaz de capturar el más alto sitio moral al convertirse en el símbolo de paz, al negociar una disminución de las tensiones en momentos claves,³⁶ y al producir un tratado viable si bien imperfecto, sus

³⁵Para debates sobre la creciente fuerza militar de los Estados Unidos en América Central en este tiempo, ver Nairn (1984, 19-55) o Goldblat y Millán (1984)

³⁶Por ejemplo, se le atribuye al Grupo, trabajando en conjunción con la Internacional Socialista, el haber mejorado las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua a mediados de 1983, y nuevamente en mayo de 1984. Cuando surgieron batallas a lo largo de su frontera común debido a las operaciones de los contras, los países de Contadora fueron capaces de ablandar la reacción nicaragüense mientras alentaba una estricta interpretación de la neutralidad costarricense de

intentos por encontrar una solución política al conflicto de América Central fueron minados reiteradamente por la habilidad norteamericana para utilizar a sus aliados centroamericanos como obstáculos para las negociaciones.³⁷ Cuando la administración Reagan falló en su intento de trasladar toda discusión con respecto a América Central a la Organización de Estados Americanos, donde podría afectar directamente los resultados,³⁸ esta privación de su órgano diplomático tradicional de influencia hemisférica dejó solamente la presión directa sobre sus aliados más dependientes como un instrumento de influencia.

parte del gobierno de Monge. (Karl 1986)

³⁷Los Estados Unidos buscaron sin éxito prevenir cualquier forma de actividad multilateral latinoamericana lanzando su propio "Foro para la Paz y la Democracia", el que, aunque ostensiblemente promovido por Honduras y Costa Rica para unir a los gobiernos democráticamente elegidos del área, fue visto ampliamente como un plan norteamericano para aislar a Nicaragua y bloquear los primeros esfuerzos unidos de México y Venezuela. El "Enders Forum" de San José causó serias tensiones entre las naciones latinoamericanas. Costa Rica, Honduras, El Salvador, Belize, República Dominicana, Panamá y Colombia asistieron, pero Colombia y Panamá fueron siempre cautelosos por los prejuicios contra Nicaragua y la dominación norteamericana en el grupo. México siempre declinó participar y Venezuela aceptó y después declinó en el último minuto, ostensiblemente debido a compromisos anteriores de parte de su ministro de Relaciones Exteriores. Los venezolanos declararon su apoyo para el propósito de encontrarse, pero nunca participaron activamente. Sin estos dos países, la iniciativa eventualmente murió. (New York Times octubre 10, 1982, 26)

³⁸Esto no tuvo éxito tampoco debido a la oposición de las Naciones Unidas y la OEA misma. El Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, declaró que la OEA no era un foro apropiado para los problemas de América Central. "Ya que Cuba no es un miembro de la OEA y Nicaragua no tiene competencia en este organismo, obviamente la OEA no es el foro apropiado para resolver la situación en América Central" (El Día, abril 19, 1983).

Además, la OEA misma cedió su autoridad en los temas de América Central a Contadora. Por ejemplo, en abril de 1983, Costa Rica fue a la OEA con acusaciones contra Nicaragua, pero el reclamo costarricense fue rechazado por el Consejo de la OEA, que le pidió a las naciones de Contadora que intervinieran. Respondieron con un acuerdo para establecer una comisión para investigar las tensiones fronterizas entre Nicaragua y Costa Rica. Desde este punto en adelante, Contadora insistió que cualquiera discusión sobre América Central en Contadora o las Naciones Unidas "sean basadas en documentos y resoluciones de Contadora y no en las peticiones de una de las partes en conflicto" (Zinser 1988, 104).

De este modo la administración se escabulló del impulso de paz logrado por la inesperada aceptación por parte del gobierno nicaragüense de las proposiciones de paz de Contadora en 1986, después concentró sus esfuerzos en usar El Salvador, Honduras y Costa Rica -el "Grupo de Tegucigalpa"- para tratar de bloquear un arreglo a futuro.³⁹

Cuando el Grupo de Tegucigalpa rechazó la tercera y final versión del Tratado de Contadora en junio de 1986, argumentando que sus estipulaciones para la verificación eran inadecuados y que un acuerdo de paz requería de la democratización total de Nicaragua (Bagley, 1985, 199-201), y cuando la Casa de Representantes votó finalmente por una nueva ayuda de U\$100 millones para los Contras, Contadora comenzó a desaparecer a un segundo plano. Incluso un último esfuerzo por parte de los secretarios generales de la ONU y la OEA pareció incapaz de revitalizarla.⁴⁰

Fue en este momento que la iniciativa de Contadora fue sustituida por los esfuerzos diplomáticos de Oscar Arias, el presidente de Costa Rica, y del Ministro de Relaciones Exteriores Rodrigo Madrigal. Argumentando que la paz centroamericana debía ser diseñada por los mismos centroamericanos, y alentado por la debilidad política de la administración Reagan en medio del escándalo cada vez mayor de Irán/Contras, Arias puso en efecto un plan formal de paz en San José el 15 de

³⁹En el último momento, a pesar de que se había alcanzado el consenso entre los países centroamericanos en conflicto, los EEUU alzaron nuevas objeciones respecto al plazo para el retiro de los asesores militares extranjeros, el cierre de las bases militares, las reducciones de armas y tropas, el proceso de verificación y la firma de un protocolo. A continuación, El Salvador, Costa Rica y Honduras retiraron su apoyo previo y llamaron a revisar el tratado.

⁴⁰Como resultado del escándalo Irán/Contra, las naciones de Contadora iniciaron un nuevo esfuerzo para un arreglo. Reuniéndose con el grupo de apoyo, ocho países latinoamericanos declararon ilegal la ayuda a los contras, e invitaron a Javier Pérez de Cuéllar y a Joao Baena Soares a intervenir en el conflicto centroamericano. De este modo, los líderes de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y ocho ministros de relaciones exteriores visitaron todas las naciones centroamericanas en enero de 1987. Sin embargo, fracasaron en abrir nuevos campos. Ver "Contadora, U.S. on Separate Bids", Latin American Weekly Report, N° 3, enero 22, 1987, pág. 3 y William Stockton, "U.N. Chief Pessimistic After Latin Peace Trip", New York Times, enero 22, 1987, pág. 3.

febrero de 1987. Este plan, una versión sustancialmente modificada de otros borradores discutidos con los gobiernos de los EEUU y de Centroamérica,⁴¹ cayó dentro de la regla general de Contadora, pero enfatizó la necesidad de negociar con grupos de oposición no armada y de efectuar elecciones regularizadas dentro de los acuerdos constitucionales establecidos de cada país centroamericano. No insistió en que Nicaragua democratizara inmediatamente su orden político, negociara con los Contras o llevara a cabo nuevas elecciones, demandas que apoyaban los Estados Unidos y que hacía tiempo habían rechazado los Sandinistas. En cambio, buscó un arreglo que pudiera garantizar la paz regional dejando mientras al régimen Sandinista bastante intacto, una solución que era un anatema para la administración Reagan.

El Plan Arias representaba de este modo un profundo cambio en la política exterior de Costa Rica. En efecto, Costa Rica varió de ser un líder del Grupo de Tegucigalpa, y un importante aliado democrático de la administración, especialmente en sus luchas con el Congreso norteamericano respecto a la ayuda para los Contras, a un árbitro más neutral entre Nicaragua y los Estados Unidos y sus aliados. Esto llevó a sustanciales realineamientos en la lucha diplomática sobre la resolución de conflictos en América Central. Nicaragua, que se había negado inicialmente al plan de paz, lo llamó "constructivo" y aceptó negociar dentro de sus límites. Inmediatamente siguió un mejoramiento de las relaciones diplomáticas entre Nicaragua,

⁴¹El así llamado "Plan Arias" estaba en gestación ya en septiembre de 1985, seis meses antes de que Arias fuera elegido presidente. Pero el plan de paz no desarrolló ningún ímpetu real hasta principios de diciembre de 1986 durante un viaje a Washington. En enero de 1987, el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Rodrigo Madrigal Nieto, se reunió con Elliot Abrams; en este punto el plan parecía representar un esfuerzo común de EEUU y Costa Rica para desarrollar una alternativa al plan de Contadora, que los EEUU sentían era demasiado favorable para Nicaragua. Esta versión inicial del plan parece haber enfatizado una estrategia para movilizar la presión internacional contra los Sandinistas para democratizar Nicaragua por sobre todos los otros temas. No recibió el apoyo del presidente Cerezo de Guatemala ni del gobierno nicaragüense. (James LeMoyné, "Arias: Whom can he trust?" New York Times Magazine, enero 10 de 1988, 68; Julia Preston, "Oscar Arias, Defiantly", Washington Post, octubre 30 de 1987, D9; y Bernard Gwerzman, "U.S. Aides Confer on a Latin American Peace", New York Times, enero 8, 1987, 13).

Costa Rica y Guatemala. A mediados de abril, los ministros de Relaciones Exteriores de los grupos de Contadora y de Apoyo se reunieron en Argentina y proclamaron su apoyo a los esfuerzos diplomáticos de Arias.⁴² Esto dejó a Honduras y El Salvador, los dos aliados norteamericanos restantes, aislados del resto de América Latina y creó presiones regionales sustanciales para que ellos apoyaran el plan.

El paso del presidente Arias hacia el liderazgo diplomático regional no fue accidente. Convencido de que las continuas guerras harían peligrar los intereses vitales de su propio país y empujado por el electorado y por prominentes funcionarios públicos, como veremos más adelante, Arias no vio otra alternativa. Su decisión lo puso en conflicto directo con los Estados Unidos, y la administración Reagan reaccionó tratando de presionar a Costa Rica para tomar posiciones más hostiles hacia Nicaragua.⁴³ Las relaciones entre las dos administraciones

⁴²A pesar de que el Plan Arias colocó un menor énfasis que el de Contadora en limitar el involucramiento militar extranjero en América Central y puso un mayor énfasis en la democratización interna, los otros países latinoamericanos apoyaron los nuevos esfuerzos de paz. Contadora entonces se retiró a un segundo plano, prestando ayuda silenciosa al plan Arias, participando en la comisión verificadora, y sirviendo de observadores en las negociaciones entre el gobierno nicaragüense y los contras. (Envío, Vol. 6, N^o 71, mayo de 1987. 10).

⁴³La administración Reagan ha tratado de presionar a Costa Rica aún antes de la elección de Arias. En entrevistas conducidas por este autor en 1983, numerosos funcionarios costarricenses reclamaron de las presiones de la embajada norteamericana para bloquear los esfuerzos que se hacían para bosquejar una clara posición de neutralidad en el conflicto centroamericano. Estas presiones se intensificaron cuando el nuevo presidente condenó la ayuda a los contras y llamó a una solución negociada en el conflicto centroamericano. Cuando Arias cambió su posición sobre la ayuda a los contras inmediatamente después de su elección, los Estados Unidos respondieron llamando a Washington a su embajador para "consultas". Mientras tanto, Harry Schlaudeman y Philip Habib fueron mandados para hablar con Arias y para requerir que no repitiera sus críticas a la ayuda a los contras (New York Times, mayo 9 de 1986, 3). Más tarde, Elliot Abrams le habría dicho a Nieto el Ministro de Relaciones Exteriores, que cualquier ayuda posterior a la frágil economía costarricense sería ligada al apoyo a los contras; cuando tal ayuda fue gravemente atrasada, Abrams alegó que estaba siendo retrasada por razones administrativas más que por presiones políticas (Washington Post, abril 13 de 1986, A1).

se volvieron especialmente tensas cuando Arias descubrió y cerró una pista de aterrizaje clandestina en el norte de Costa Rica que los EEUU usaban para abastecer a los Contras, y después rehusó reunirse con el director de la CIA William Casey para discutir el asunto (*Washington Post*, diciembre 6 de 1986, A1).⁴⁴ Después del anuncio del plan de paz, funcionarios costarricenses reclamaron reiteradas veces que los EEUU estaban deteniendo US\$140 millones en asistencia económica, que las exportaciones de sus productos habían sido restringidas, que los EEUU demoraban la designación del nuevo embajador en San José, que los préstamos de bancos internacionales estaban bloqueados, y que los EEUU habían forzado la renuncia de un amigo cercano de Arias, John Biehl, de su puesto en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.⁴⁵ A pesar de estas

⁴⁴El Informe de la Comisión Tower sobre el escándalo Irán/Contras reveló un memorándum de Oliver North que informaba que había amenazado a Arias por teléfono con una retención de la asistencia económica norteamericana si los costarricenses anunciaban públicamente la clausura de la pista de aterrizaje de Santa Elena. El informe provocó una ola de reclamos en la asamblea legislativa de Costa Rica y una protesta oficial del gobierno de Costa Rica, que demandaba una explicación por la pista clandestina y una clarificación del informe que decía que el presidente había sido amenazado con un corte a la ayuda económica. La protesta de Costa Rica decía que los esfuerzos norteamericanos para construir un frente del sur para la guerra en su territorio constituía una "flagrante violación del acuerdo de no usar el territorio de Costa Rica para operaciones militares o apoyo logístico contra el gobierno de Nicaragua" (Joanne Omang, "Costa Rica Says U.S. Intervened foro Contras", *Washington Post*, marzo 17 de 1987, A11 y "Fallout from Iran-Contra Scandal was felt in Costa Rica throughout the Year", *Tico Times Year in Review*, 1987,6).

⁴⁵John Biehl fue un asesor no oficial de Arias y fue conocido como uno de los arquitectos del plan de paz. Fue despedido de su puesto en las Naciones Unidas cuando explotó una controversia sobre una carta que el senador norteamericano Robert Kasten había escrito al Programa de Desarrollo, acusando a Biehl de haber procurado que el Congreso de los Estados Unidos no apoyara la ayuda para los contras. La carta fue filtrada a la prensa costarricense, al parecer por el Departamento de Estado. Después de perder su trabajo, Biehl declaró que los Estados Unidos habían creado un "estado paralelo" en Costa Rica (Richard Dyer "Arias Adviser Causes Flap with Remarks on Reagan" *The Tico Times*, junio 17 de 1988, 1). Más tarde los EEUU insistieron en que el embajador costarricense en Washington fuera reemplazado, argumentando que había tratado de lograr que el Congreso votara en contra de la ayuda a los contras. Como hace

intensas presiones, Arias continuó creyendo que "los Estados Unidos no confrontarían seriamente una isla democrática en un mar violento" y se mantuvo firme en su posición (cita).

La firma del acuerdo de paz en Esquipulas, a pesar de la presión norteamericana sobre El Salvador y Honduras para que no firmaran,⁴⁶ reveló hasta qué punto había tenido éxito el presidente Arias en restringir la política norteamericana en la región y demostró hasta qué punto EEUU había perdido el control sobre las acciones de los gobiernos centroamericanos. Irónicamente, las acciones de los EEUU probaron ser catalizadores que empujaron a Honduras y El Salvador a unirse a sus vecinos latinos. Un intento torpe y mal colocado en el tiempo por parte del presidente Reagan y el presidente de la Cámara de Representantes de los EEUU, Jim Wright, para atajar la exitosa diplomacia regional por medio de la promoción de un plan de paz diseñado por los EEUU para la región, subrayó dramáticamente el paternalismo del hegemón del Norte y promovió un nuevo entusiasmo por un esfuerzo de paz netamente latino. En esta atmósfera, ni los presidentes de Honduras ni de El Salvador pudieron soportar la fuerte presión internacional para unirse con las naciones del Sur. El resultado fue significativo: cinco países firmaron un acuerdo que minó efectivamente la política de guerra de los contras de la administración Reagan y reconoció la legitimidad del gobierno nicaragüense. Poco tiempo después, el Congreso votó para suspender la ayuda militar a los contras con el fin de dar una oportunidad de éxito al Plan Arias.

Los regímenes democráticos cumplieron un papel vital en la iniciación tanto de Contadora como del Plan Arias. Esto es evidente por primera vez en el papel jugado por Venezuela, a la que se le reconoce ampliamente el haber instigado la concertación inicial de políticas exteriores en la región. Diversos factores relacionados con la democratización explican por qué

notar el New York Times (agosto 7 de 1988, pág. 1), a pesar de las protestas en sentido contrario, era evidente que la administración Reagan estaba tratando de debilitar a Arias.

⁴⁶La administración Reagan convenció al presidente Duarte de demorar las negociaciones. El presidente Azcona de Honduras habría prometido a los EEUU que no firmaría un tratado en Esquipulas pero cedió ante las presiones cuando las otras naciones acordaron firmar (Lindsey Gruson, "Peace Accord Raising Misgivings in Honduras", New York Times, octubre 1 de 1987, 4).

Venezuela, gobernada por un gobierno demócratacristiano conservador, anticomunista en 1983 cuando se formó Contadora, estaba dispuesta a unirse a México, un país que había efectuado fuertes acciones diplomáticas en apoyo a los sandinistas en Nicaragua y del FMLN en El Salvador.

Primero, el conflicto en América Central había dividido severamente a los dos partidos políticos líderes en Venezuela, Acción Democrática y COPEI, y la concertación de políticas exteriores con otros países latinoamericanos aportó un mecanismo para reconstruir el compromiso que ha existido históricamente entre ambos. Acción Democrática, bajo el liderazgo de Carlos Andrés Pérez, había buscado agresivamente derrocar a Somoza aportando armas y apoyo material al FSLN y había dado petróleo subsidiado y otras formas de ayuda económica una vez que los sandinistas asumieron el poder; en El Salvador el partido apoyó a un miembro asociado en la Internacional Socialista, el FDR. La administración COPEI de Luis Herrera Campins, por otro lado, trató activamente de construir una oposición a los sandinistas en Nicaragua y apoyó fuertemente a su aliado demócratacristiano, José Napoleón Duarte, muchas veces a través de actividades conspiracionales altamente controvertidas.⁴⁷ A medida que se acercaban las elecciones de 1983 en Venezuela y que se intensificaban los debates en todos los temas, ambos partidos entendieron que estas fuertes divisiones sobre política exterior amenazaban el consenso interno de dos partidos que era la esencia de la democracia "pactada" del país. Cuando miles de manifestantes salieron a las calles de Caracas para protestar por las agresiones externas en el hemisferio como resultado de la Guerra de las Malvinas, esto fue el catalizador para que ambos partidos apoyaran una alianza regional con un México igualmente sitiado, para ser extendida más tarde a Colombia y Panamá.

Segundo, la alta política exterior venezolana estaba históricamente ligada al tipo de régimen. De hecho, la denominada "Doctrina Betancourt" estaba basada por sobre todo lo demás en la promoción de la democracia en el hemisferio. Rómulo Betan-

⁴⁷La ayuda venezolana a El Salvador era sustancial. El gobierno de Herrera entregó generosas donaciones, una planta hidroeléctrica, dinero y apoyo diplomático. Participó en el establecimiento de un instrumento de la CIA llamado IVEPO (Instituto Venezolano de Educación Popular) y dio entrenamiento a los militares salvadoreños. Ver Karl (1986).

court, el fundador de la democracia venezolana y el mayor arquitecto del sistema del partido, creía que la supervivencia de los acuerdos políticos existentes en su país estaba intrínsecamente ligada a la capacidad para seguir el tortuoso camino entre los peligros gemelos de la revolución o el régimen militar. Su doctrina de política exterior extrapoló la experiencia de democratización de Venezuela al escenario internacional, al argüir que la existencia del frágil sistema de partidos en un país debe estar ligado a la fortaleza de la democracia a través del continente (Ameringer, 1977, 335-359). Esta doctrina se convirtió en la premisa de política exterior subyacente en un régimen espirituado por la memoria del régimen autoritario de Pérez Jiménez así como su propio movimiento guerrillero ahora vencido. De este modo ambos partidos se podían unir en torno a un programa que definían como la representación de los propios intereses de Venezuela, la promoción de la democratización y la contención tanto del militarismo como de la revolución en América Latina.

La importancia de un régimen democrático para iniciar la acción concertada es también claramente aparente en el caso de Costa Rica. La transformación del presidente Arias desde el ala conservadora del Partido para la Liberación Nacional (PLN), que se había involucrado fuertemente en el esfuerzo norteamericano para ayudar a los Contras, y la militarización de Costa Rica bajo el gobierno del presidente Monge, a un ganador del Premio Nobel de la Paz que se convirtió en el símbolo de un acuerdo político en América Central, puede ser atribuida ampliamente a las dinámicas políticas partidarias en la campaña electoral de 1986. Debido a que el PLN estaba profundamente dividido, Arias tuvo que hacer un trato con el sector más liberal de su partido en orden a ganar la nominación presidencial por encima del favorito de Washington, Carlos Castillo. Esta facción era fuertemente opuesta a la política de militarización y colaboración con los EEUU para ayudar al esfuerzo de guerra de los Contras del presidente Monge, (*Central America Report*, Vol. 12, Nº 5, febrero de 1985, 39-40). Más tarde durante la campaña, fue capaz de retratar exitosamente a su principal rival, Angel Calderón del Partido Social Cristiano, como el "candidato de guerra" al hablar en contra de la militarización de Costa Rica y criticar a Calderón por amenazar con enviar tropas costarricenses a ayudar a Honduras en el caso de una guerra con Nicaragua. Por su elección en 1986, Arias favoreció la posición oficial de neutralidad de Costa Rica

apoyada por el proceso de Contadora, se opuso a intentos de evitar Contadora llevando las disputas regionales a la OEA, y afirmó que no toleraría la presencia de bases Contras en Costa Rica, aunque todavía favorecía la ayuda a los Contras como forma de equilibrio que presionara a los sandinistas a hacer reformas políticas internas. La mayoría de los analistas están de acuerdo en que este sustancial alejamiento de la belicosidad de Monge y Calderón fue un factor decisivo en la estrecha victoria de Arias.

La opinión pública organizada y vocal también empujó a Arias a tomar una nueva posición hacia Nicaragua y hacia la paz centroamericana. Hacia 1986, los costarricenses habían comenzado a creer que la guerra de los Contras, lejos de protegerlos de la agresión nicaragüense, realmente amenazaba sus propios intereses vitales. Los políticos comenzaron a ver la guerra nicaragüense como una potencial amenaza a las propias instituciones democráticas de Costa Rica porque creaba presiones para militarizar, incluyendo la formación del primer batallón de contrainsurgencia de despliegue rápido, y alentó el crecimiento de los movimientos de extrema derecha y de quince organizaciones paramilitares diferentes (*Central America Report*, 12, 42, nov. 1 de 1985, 335). La presencia de más de 125.000 refugiados nicaragüenses (aproximadamente el 5% de la población de Costa Rica) puso tensos a los servicios sociales, mientras que la guerra espantaba la inversión extranjera y el turismo que tanto se necesitaban en medio de una creciente crisis económica. "El desarrollo económico que yo quiero para mi país", explicó Arias, "es incompatible con la guerra en Nicaragua... Es por eso que yo favorezco una solución pacífica negociada" (*Washington Post*, febrero 1, 1987).

Ya en el verano de 1985, muchas de las figuras públicas relevantes de Costa Rica -incluyendo los rectores de tres prestigiosas universidades, 22 diputados legisladores (de un total de 57) y los ex-presidentes Figueres, Oduber, Trejos y Carazo- llamaban a un diálogo con Nicaragua y a una mayor prudencia en la militarización del país (*Central America Report* 12, 32, agosto 23 de 1985, 253-254).⁴⁸ Argumentaban que Costa

⁴⁸La posición de "Pepe" Figueres fue especialmente importante dado su prestigio internacional y su puesto como presidente del PLN; su voluntad de reunirse con los sandinistas y de apoyar la neutralidad y las negociaciones tuvo un significativo impacto en la opinión pública.

Rica podría eventualmente ser arrastrada a una guerra regional con Nicaragua si los Contras continuaban operando desde su territorio o si ocurriera una invasión norteamericana hacia el norte. No podía confiar en los Estados Unidos, en parte porque la política de los contra era vista como inefectiva y contraproductiva,⁴⁹ en parte porque la administración Reagan nunca podría lograr un consenso de políticas exteriores en los EEUU, especialmente a consecuencia del escándalo Irán/Contra. Más aún, la reputación internacional de Costa Rica como un país neutral, democrático y pacífico estaba en riesgo ante los cargos presentados ante la Corte Internacional, en la construcción de sus fuerzas armadas, y en su papel obstruccionista en las negociaciones de Contadora. Argumentaban que el gobierno debía confiar en su propia fortaleza que radicaba en la diplomacia y en el arte de gobernar, no en la fuerza militar, puesto que no tenía fuerzas armadas propias. Estas fuertes expresiones de la opinión pública fueron manifestadas antes y después de las elecciones de 1986, y alentaban al presidente Arias a reafirmar la autonomía costarricense asumiendo la iniciativa internacional para resolver el conflicto centroamericano.

Al examinar el impacto del tipo de régimen en la iniciación de la cooperación internacional, la evidencia de México es más mezclada. Esto se puede deber al status ambiguo de su régimen; no es ni un régimen autoritario en el sentido clásico latinoamericano ni una democracia política competitiva. Hasta un grado significativo, su política exterior activista puede ser explicada por medio de un paradigma realista que hace poca referencia al tipo de régimen, y de este modo puede parecer contradecir nuestro argumento básico. La alta política exterior mexicana siempre ha estado basada en la concepción de la seguridad nacional, que descansa sobre dos realidades inmutables que separan a ese país del resto del continente: su propia historia revolucionaria y su proximidad a los Estados Unidos. La Revo-

⁴⁹Muchos costarricenses creían que el esfuerzo de guerra de los contra nunca llevaría a una victoria militar sobre los sandinistas ni a una apertura política. En cambio, contribuía a represiones políticas y prevenía las reformas democratizadoras. Como explicó el presidente Arias: "No creo que con esa ayuda el (Reagan) vaya a lograr lo que quiere. Por el contrario, el resultado con la ayuda a los contra ha sido un gobierno más dictatorial, más totalitario en el Norte". Ver Edward Cody, "U.S. Pressure on Costa Rica Reported", Washington Post, abril 13 de 1986, pág. A1.

lución Mexicana formó la base para la tolerancia del régimen a una amplia variedad de formas políticas externas a su propia organización política, incluyendo las socialistas revolucionarias, así como su temor relativamente pequeño a los resultados del cambio social violento. La avasalladora presencia de los EEUU, que tomó más de la mitad del territorio nacional mexicano por la fuerza en el siglo pasado, creó un requerimiento de largo plazo para apoyar las normas internacionales de no intervención y resolución pacífica de conflictos como una importante medida para la auto conservación del país.

Sin embargo, la democratización, y no solamente la defensa de los "intereses vitales", desempeña un papel en la explicación del carácter del activismo internacional mexicano. Las políticas exteriores de López Portillo y de la Madrid, aunque apuntaban a prevenir que México "compartiera dos fronteras con los EEUU"⁵⁰ también eran respuestas calculadas a la liberalización de las políticas domésticas ejemplificadas por la reforma política de 1977. Esto porque esta reforma permitió mayor contestación en el sistema mexicano y porque el PRI, preocupado en ese tiempo por el creciente desafío de la derecha, buscó mantener a la izquierda dentro del sistema e intentó dar al ala progresista del partido una activa representación en el ministerio de relaciones exteriores. Mientras que esto fue la continuación de prácticas anteriores de usar iniciativas extranjeras como modo de aplacar a sus alas liberales y radicales, esta vez estas facciones tuvieron más peso en la determinación de la política, aún a pesar de una poderosa oposición desde el PEMEX y el ministerio de finanzas. Es razonable conjeturar que, si la liberalización no hubiera estado ocurriendo al mismo tiempo, México bien podría haber ejercido una menor iniciativa en el escenario internacional.

Finalmente, es importante señalar que sería improbable que los regímenes autoritarios de América Central desempeñaran un papel de aventureros en Venezuela, Costa Rica y México. Estos actores tomaron posiciones antagónicas a los EEUU, en gran medida como respuesta a presiones partidarias, a la opinión pública organizada y a las presiones a individuos prominentes.

⁵⁰Esto es una paráfrasis de una declaración de un alto oficial del PRI que discutió la posibilidad de una intervención norteamericana en América Central, y luego dijo: "Ya compartimos una frontera con los EEUU. No queremos compartir dos". (Entrevista, México, septiembre de 1983).

Puesto que los partidos, las elecciones y la libre expresión o no existen o están severamente reprimidos en tales regímenes, sus líderes son incapaces de evaluar los sentimientos populares ni de responder a la presión doméstica con cambios. Esto no es accidental. Como han hecho notar numerosos intelectuales (Baloyra, 1983; Weeks, 1986), esta falta de libertad política está íntimamente ligada a un modo de dominación oligárquica asegurado por una alianza con los militares y el uso del terror estatal para forzar la subordinación laboral. Este modelo de desarrollo, enraizado en el período colonial y fomentado a los largo de gobiernos conservadores, significó que incluso los intereses industriales estaban siempre subordinados a la propiedad de la tierra y al control oligárquico. Las políticas laborales extraordinariamente represivas y las reglas políticas que siguieron llevaron a Weeks (1986,36) a observar: "Quizás en ninguna parte del Hemisferio Occidental, desde la abolición de la esclavitud, la libertad personal ha estado tan restringida por los intereses de los terratenientes como en América Central". Sólo Costa Rica, donde predominaban las pequeñas propiedades basadas en el trabajo familiar, vio la creación de una estructura social más conducente al desarrollo del proceso democrático que al gobierno autoritario.

Conclusión

Los ejemplos examinados aquí de cooperación Sur-Sur contra el Norte, ambos iniciados por democracias políticas, no debieran ser visualizados como aberraciones. Son consecuencias lógicas, aunque no inevitables, de asimetrías específicas de poder y de acuerdos de régimen doméstico. Irónicamente, las acciones concertadas que siguen, tan mal recibidas por los Estados Unidos, son en gran medida la consecuencia de acciones norteamericanas y son iniciadas por las mismas democracias que los EEUU quieren mantener. Los resultados finales son diferentes, por supuesto. En el primer caso, se produce una organización internacional que se extiende más allá de América Latina. En el segundo caso, una organización regional existente, la Organización de Estados Americanos, es reemplazada eficientemente por interacciones regularizadas entre los gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, ambos resultados no pueden ser predichos por teorías de interdependencia existentes, y de este modo resaltar la necesidad de reevaluar estas teorías tomando

en cuenta las relaciones dependientes y diferentes tipos de régimen doméstico.

Estos nuevos esquemas de cooperación Sur-Sur no son insignificantes. Hasta el punto en que reorganizaron el comercio internacional o contribuyeron a la paz, han probado ser capaces de transformar las reglas que gobiernan las relaciones Norte-Sur. De las acciones del Norte y de la habilidad de las democracias latinoamericanas para sobrevivir y proliferar depende si esto ocurrirá nuevamente en el futuro. La supervivencia permite que suceda el aprendizaje político. De este modo Venezuela, un actor principal en ambas historias, fue capaz de aplicar las lecciones aprendidas veinte años después a través de la OPEP a la formación de Contadora. La proliferación facilita la iniciación de la cooperación y puede ser un mecanismo unificador para su mantención. Las democracias pueden tener menos dificultades cooperando con otras democracias que con otros tipos de sistemas políticos.

Pero los incentivos para la cooperación entre democracias latinoamericanas van más allá de la lógica creada por las del hegemónista de la región o incluso la importancia de los valores compartidos. El apoyo mutuo en el escenario internacional tiene el potencial para ceder beneficios políticos a cada partido que pueden acarrear aún más peso que ganancias económicas, especialmente en el mundo en desarrollo, donde las democracias son frágiles y frecuentemente amenazadas. Una ronda de apoyo de regímenes democráticos vecinos puede fortalecer a los civiles *vis-à-vis* a sus fuerzas militares y a sus fuerzas democráticas *vis-à-vis* a los grupos antidemocráticos. Dado este impulso, no es sorprendente que Contadora y su Grupo de Apoyo haya dado lugar al Grupo de los Ocho, que en 1986 estableció un "mecanismo permanente" para consultas entre democracias latinoamericanas. El Grupo no permitió excepciones a sus reglas basadas en la defensa de la democracia, la no intervención y el uso de instrumentos diplomáticos por sobre la fuerza; de hecho, Panamá ha sido temporalmente suspendida de todas sus reuniones hasta que su democracia sea restablecida. Hasta ahora el mayor logro del Grupo de los Ocho ha sido el incremento de contactos entre los jefes de estado latinoamericanos. Aún queda por verse si este modo de interacciones horizontales puede ser transformado en una nueva forma de acción colectiva para reducir la dependencia vertical de la región en Estados Unidos.