

CUARENTA AÑOS DESPUÉS: LA POLÍTICA EXTERIOR QUE TUVIMOS Y LA QUE NECESITAMOS

Elsa Cardozo de Da Silva
ESCUELA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UCV

Resumen

Se analiza la política exterior de Venezuela durante los cuarenta años de democracia, a través de la revisión de dos de los tres niveles o componentes que conforman la red de transacciones del sistema de política exterior: la cultura política y las estrategias para la promoción de la democracia; diferenciado dos grandes ciclos: desde 1958 hasta mediados de los ochenta y desde entonces hasta el presente. En el ensayo se consideran ciertas dimensiones sociopolíticas y culturales, luego se examina el pasado reciente y, finalmente, se evalúan las tendencias de la política exterior del país.

Palabras claves: Sistema de política exterior, cultura política, estrategias, democracia venezolana.

A mediados del siglo pasado Alexis De Tocqueville apreciaba que “La política exterior no exige el uso de casi ninguna de las cualidades propias de la democracia, y sí, por el contrario, el despliegue de casi todas de las que carece”. El argumento se desarrollaba entonces en términos que –poco más poco menos– continúan siendo citados por quienes consideran que es inconveniente –cuando no imposible– ampliar la participación en la formación de la política exterior.

De Tocqueville proseguía reconociendo que la democracia “...favorece el aumento de los recursos interiores del Estado; reparte el bienestar, desarrolla el espíritu público, fortalece el respeto a la ley en todas las clases sociales –cosas todas ellas que sólo tienen una influencia indirecta sobre la posición de un pueblo respecto a otro...”.

Lo cierto es que una y otra vez ha sido discutida la posibilidad y la conveniencia de mezclar la política exterior con las prácticas de la democracia. Se trata de una discusión que ha vuelto a adquirir relevancia en los parámetros del debate sobre la paz democrática global, sobre la nueva naturaleza de la relación entre lo local y lo mundial y, muy especialmente, sobre los nuevos problemas de

la gobernabilidad democrática y global (Hillman y Cardozo, 1997; Held 1997/1995).

La política exterior, en tiempos de globalización, es entonces parte de un sistema cada vez más complicado de transacciones locales, nacionales y mundiales. Por otro lado, la democracia es cada vez menos un mero sistema de gobierno y apunta a ser concebida y practicada como una forma de vida. Se ha abierto, entonces un nuevo espacio para discutir desprejuiciada y creativamente sobre todo esto.

Y es que hay una nueva relación entre democracia y política exterior, relación que en estos tiempos es cada vez más inevitable y más conveniente. Puede ser analizada cuando menos en tres niveles: el de la cultura política, el de la institucionalización de la política exterior y el de las estrategias para la promoción de la democracia (Cardozo 1994, 1998). Ese conjunto conforma una red de transacciones que en adelante será denominada sistema de política exterior: a través de la revisión de dos de sus tres niveles o componentes –cultura y estrategias– este ensayo analiza dos grandes ciclos en los últimos cuarenta años de política exterior venezolana: desde 1958 hasta mediados de los ochenta, y desde entonces hasta el presente.

Comencemos por la consideración de ciertas dimensiones sociopolíticas y culturales, para luego examinar el pasado reciente y evaluar las tendencias de la política exterior.

I. CULTURA, INSTITUCIONALIDAD Y ESTRATEGIAS

El sistema de política exterior venezolano que conocemos, con sus componentes culturales, institucionales y estratégicos, se fue configurando dentro del sistema político caracterizado por Juan Carlos Rey como un modelo populista de conciliación de élites (Rey, 1983; 1989).

Siguiendo de cerca lo planteado en un escrito previo (Cardozo, 1997), la democracia pactada, basada en el modelo nacido del pacto de Punto Fijo, se sustentó en una coalición amplia y heterogénea de élites –política, militar, eclesiástica, empresarial y sindical– y en unas pautas no escritas que tuvieron vigencia más allá de la ruptura de los gobiernos de coalición. Daniel Levine (1973, 35-36, 240) las resume así: control de las demandas populares, atención a éstas a través de canales limitados, y control oligárquico de las organizaciones y canales establecidos.

La política exterior –como el resto de las políticas públicas– se sustentó en una coalición de grupos sociales y políticos heterogéneos, que reconoce la legitimidad de los intereses de sus miembros y que cuenta con un sistema de transacciones y compromisos entre todos ellos de modo que los intereses de cada uno puedan ser satisfechos, así sea parcialmente (Rey, 1983; 1989, 263-264; Kornblith 1994; 1998, 106-109, 118-121).

Los supuestos fundamentales para que tal sistema de transacciones se mantuviese fueron: una alta capacidad de negociación por parte de la élite –a quien corresponde decidir sobre las políticas públicas–, basada en un estilo pragmático y conciliador y en una amplia capacidad de maniobra; un ambiente de confianza, pasividad y desmovilización creciente de las masas; un balance de intereses no demasiado heterogéneo entre los miembros de la coalición, evitando antagonismos ideológicos; y abundancia de recursos para que las ganancias de unos miembros de la coalición no significasen pérdidas para los otros.

En ese contexto se configuró el sistema de transacciones doméstico-externas, en el marco de una cultura, de unos arreglos institucionales y de la preferencia por ciertas estrategias (Urbaneja, 1992). Cuatro trabajos sobre los rasgos culturales que se reflejan en las orientaciones, organización y estrategias de política exterior merecen ser considerados como marco general de referencia para la evaluación de dos grandes ciclos de la política exterior de Venezuela.

El estudio de Ebel, Taras y Cochrane sobre cultura política y política exterior (1991) ha considerado a Venezuela como un país cuyos valores declarados y asumidos en las actitudes internacionales de sus Gobiernos lo identifican desde 1958 con una tradición democrática. Eso, en términos más o menos específicos, se traduce para empezar, en cuatro "conexiones" entre la cultura política y los valores, estrategias y actuaciones en política exterior venezolana desde 1958.

El *compromiso con la promoción de la democracia*, tanto para estimular su avance en la región, como para crear condiciones favorables a la estabilidad del régimen desde sus inicios, es la primera conexión. Ella estimula –junto a condiciones geopolíticas y económicas– un relativamente importante activismo internacional. Los autores citan como una de las evidencias de ese compromiso la atípica postura venezolana de promover la democracia aún creando tensión con el regionalmente muy valorado principio de la no intervención.

La *actitud de conciliación, búsqueda de consenso y compromiso* que caracterizó al pacto de élites sobre el cual se construyó el modelo político y económico venezolano (Rey, 1983, 1989; Hillman, 1994) y que se trasladó a la esfera de la política exterior es un segundo vínculo entre cultura y política. Ésta se convirtió tempranamente en constructora de instituciones a nivel regional y global, en

promotora de iniciativas multilaterales, y defensora de la negociación y conciliación como fórmulas para la solución de divergencias.

El conflicto entre los principios políticos generales tales como cooperación regional, solidaridad democrática y no intervención, por una parte, y los imperativos de intereses y presiones específicas, tales como comerciales, energéticos, ambientales o financieros, por la otra, constituyen una tercera conexión.

La conciencia de interdependencia, como cuarta conexión, es visible en el tratamiento de la relación asimétrica con los Estados Unidos de la que en ocasiones se espera –en un patrón paternalista– asistencia y ayuda; pero que otras veces se caracteriza por la reafirmación de posiciones disidentes.

En otro tipo de aproximación, desde Venezuela, Eva Josko de Guerón (1978) hace quizá la más directa asociación al definir las pautas de conducta que derivaron del pacto de Punto Fijo y que rigieron la formación de la política exterior: moderación en los conflictos, consulta y responsabilidad compartida, discreción y secreto, afirmación del consenso y no partidización. Esas pautas –que tuvieron vigencia hasta finales de los setenta en el proceso de formación de la política exterior– se trasladaron al comportamiento internacional de Venezuela en sus estrategias de búsqueda de fórmulas y mecanismos de coordinación, conciliación, negociación y construcción de consenso.

Juan Carlos Rey (1989), propone que lo característico de la perspectiva venezolana es el culto al heroísmo, la tendencia a la improvisación, la falta de realismo e inclinación ingenua a la idealización y a la retórica, la primacía de los problemas de orden doméstico, la percepción predominante del ambiente exterior como fuente de amenazas y peligros, la tendencia al retraimiento y la desconfianza hacia el mundo exterior. Es importante añadir que la primacía de lo doméstico sobre lo exterior y la reducción de los compromisos internacionales están asociados a períodos de inestabilidad interna. Esto contribuye a entender –en una visión más detallada– ciclos de mayor y menor activismo internacional (Cardozo, 1997).

Finalmente, Simón Alberto Consalvi (1994) identifica seis mitos –me atrevería a tratarlos incluso como actitudes– que en algunos casos se expresan en términos contradictorios: el silencio y la bullaranga; el bolivarianismo (integración y disgregación, retórica y heroísmo); la solidaridad unilateral y el mito petrolero; la sobreestimación del poder e influencia propios detrás del activismo en favor de la democracia y los derechos humanos; el mito del engaño y la victimización; el complejo de ser pequeños y la conducta de ser grandes. Cada uno de estos rasgos ha de ser visto como proyección al exterior de dimensiones de la cultura política propia de nuestro modelo de democracia populista.

En conjunto, la más importante –y general a la vez– de las conexiones examinadas es la que traslada la cultura del consenso –junto a cierto estilo y conducta de negociación sociopolítica venezolana– a la actuación en la arena internacional. Con sus ventajas y desventajas estratégicas, esa conexión parece resumir un a veces contradictorio conjunto de orientaciones del sistema venezolano de política exterior hacia el mundo, y también sus estrategias dominantes, así como su organización.

Veamos en la siguiente sección algunos aspectos contextuales, organizacionales, y estratégicos que permiten definir el final de un primer ciclo en la política exterior venezolana, y analizar las condiciones y prospectos para el inicio de un nuevo ciclo.

II. LA POLÍTICA EXTERIOR QUE TUVIMOS

En Venezuela se ha convertido en lugar común la consideración según la cual el país no ha tenido, ni tiene política exterior; otra de las razones para hacer un balance negativo de la democracia que tenemos desde 1958.

Desde luego, el argumento requiere mayor refinamiento en tanto es inevitable para cualquier país desarrollar relaciones de alguna naturaleza con el mundo. Al efecto, el razonamiento más elaborado propone que el país ha carecido de una política exterior continua y consistente, en cuanto no ha tenido un proyecto que enmarque y oriente sus relaciones con el mundo (Toro, 1986, 1992).

Esta ya tradicional y no muy nueva discusión puede ser replanteada a cuatro décadas del 23 de enero. En las siguientes líneas se argumenta que Venezuela sí ha tenido una política exterior de relativa consistencia y continuidad, al menos hasta la década de los ochenta, y que ésta ha derivado de la interacción entre los componentes culturales y organizacionales del sistema de política exterior, así como de variables del contexto que han favorecido la continuidad o “aconsejado” el ajuste (Guerón, 1991, 1993).

Una revisión esquemática de las principales orientaciones e iniciativas de la política exterior venezolana desde 1959 permite sostener que la política exterior no ha cambiado necesariamente cada cinco años; que los cambios en las orientaciones y en el énfasis sobre ciertos temas y estrategias no puede ser explicado meramente por el cambio en el partido de gobierno, o en la persona que gobierna, ni sólo en referencia a determinaciones del ambiente internacional; y finalmente, que las transformaciones en el escenario doméstico tienen un peso muy importante (Cardozo, 1992a, 1992b).

La *búsqueda de estabilidad política democrática* constituyó durante los gobiernos de los presidentes Rómulo Betancourt (1959-1964), Raúl Leoni (1964-1969) y los comienzos del primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) el hilo conductor de la política exterior venezolana. Evidentemente, se manifestó a través de diversas estrategias, desde la aplicación más rigurosa de los preceptos de la Doctrina Betancourt y las iniciativas y posiciones de Venezuela en la OEA en referencia a los casos de República Dominicana y Cuba, hasta su flexibilización, gradual abandono, y aparición de la tesis del pluralismo ideológico. Esta última, en todo caso, constituía una nueva estrategia para alcanzar el mismo propósito de estabilidad y consolidación democrática, en circunstancias nacionales y regionales cambiadas y cambiantes.

En realidad, ya desde los inicios del gobierno del presidente Leoni había aparecido en la agenda gubernamental la preocupación por la *diversificación y reordenación de las relaciones económicas internacionales* –como parte del programa de gobierno de la coalición conocida como "Ancha Base"– y, en consecuencia, por la búsqueda de criterios más flexibles y eficientes de vinculación internacional. En el ámbito petrolero, la activa participación venezolana en la creación de la OPEP había planteado tempranamente unas líneas maestras para la política exterior petrolera. Ahora, la participación en negociaciones para promover la integración regional (ALALC) y para debatir sobre los problemas del comercio mundial (UNCTAD) eran señales del creciente peso del tema de las relaciones económicas internacionales. Ésto se reflejó en el gradual crecimiento del "sistema de política exterior", referido no sólo a las organizaciones y procedimientos tradicionales, sino al conjunto creciente de actores, sectores y dependencias que dentro y fuera del sistema tradicional (Presidencia-Ministerio de Relaciones Exteriores-Congreso) participan en la formación de la política exterior. Bajo la orientación general de buscar una más sana vinculación con el sistema económico internacional, y como fórmula para consolidar el sistema socio-económico venezolano, la política exterior se fue haciendo más activa, cubriendo un creciente número y variedad de asuntos en su agenda.

Esta especie de ciclo de ampliación y diversificación de vínculos entre el juego doméstico y el mundial, alcanzó su pico durante la primera Presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) cuando la *promoción de un Nuevo Orden Económico Internacional* expresaba, en términos muy ambiciosos y de enormes expectativas, la aspiración tercermundista de lograr una inserción favorable en la economía mundial a partir de transformaciones fundamentales en ésta.

Cambios muy importantes en la escena mundial, hemisférica, regional y doméstica llevaron a un proceso acelerado de reducción de la agenda internacional venezolana desde finales de 1977, concentrándose la política exterior en la *búsqueda de estabilidad política y económica en el ámbito regional*. Así, los gobier-

nos de Luis Herrera Campins (1979-1984) y Jaime Lusinchi (1984-1989) fueron bajando la intensidad de la presencia internacional de Venezuela, tendiendo a concentrarse en aquellos asuntos que parecían indispensables e inevitables, como la presión del endeudamiento externo, los conflictos centroamericanos, y crisis regionales como las de Las Malvinas y Grenada.

Desde finales de los ochenta comienza a manifestarse la pérdida de referencias claras para la política exterior y, con ello, el final de un ciclo en el cual ésta había estado marcada –en sus orientaciones y en su organización– por un modelo político económico populista-estatista, y por un ambiente internacional relativamente estable y de baja complejidad.

Comenzaron a modificarse los parámetros a partir de los cuales había sido concebida la política exterior de Venezuela. Aún cuando se mantuvieron constantes sus bases valorativas esenciales (defensa, promoción y consolidación de la democracia, junto a la promoción del desarrollo a través de iniciativas de cooperación e integración) la interpretación y atención a esos propósitos generales fue sufriendo cambios –las más de las veces a regañadientes– como resultado de las transformaciones en profundidad del mundo, de Latinoamérica en tanto ambiente más cercano, y de la economía, la sociedad y la política venezolanas.

Entre 1989 y 1992, durante el período inicial del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se planteó un proyecto de política exterior estrechamente asociado en su formulación a la lógica de un plan de ajustes económicos. Con ese marco estratégico de referencia la política exterior del "Gran viraje" se propuso redefinir la inserción internacional de Venezuela, teniendo como propósitos generales la apertura económica, la nueva integración y la solidaridad democrática (Cardozo, 1997). Con esta redefinición de las orientaciones y estrategias se amplió el espectro –número y variedad– de temas y frentes atendidos por el país, no sólo en términos relativos al bajo perfil y retraimiento acentuado de las políticas de los gobiernos de los presidentes Herrera y Lusinchi, sino también en términos de la cantidad, variedad e intensidad de compromisos, sin precedentes en la historia previa de relaciones exteriores del país.

La política exterior se orientó entonces a replantear la conexión económica y política con el mundo, promoviendo acciones muy diversas –de variado nivel de riesgo– para neutralizar amenazas y potenciar oportunidades. En esta visión, ya la política exterior no era considerada un "puente" que podía ser ampliado, reducido y hasta casi bloqueado a voluntad. En ese momento se convierte en una política pública muy importante, y de especial complejidad, siendo como es parte central de un sistema de negociaciones doméstico-mundiales cuyo propósito es crear condiciones internas y externas de gobernabilidad democrática para la modernización sociopolítica y económica (Cardozo, 1992b).

Los intentos de golpe de 1992, la salida del presidente Pérez y el régimen transitorio significaron la caída aparatosa del proyecto de ajustes y, con él, el entramamiento del intento por reformular las orientaciones y el papel mismo de la política exterior. En efecto, el segundo gobierno del presidente Caldera se instaló sobre un discurso de severa crítica y revisión –y en ocasiones reversión– de la política exterior asociada al programa de ajustes mismo y, en general, al gobierno de Pérez. La política exterior en su dimensión político-diplomática volvió a ser vista como un puente, un canal de comunicación controlable y limitable. Con el 4 de febrero y sus secuelas reaparecieron muchos de los agentes y discursos que desde los medios de comunicación potenciaron la resistencia a la apertura económica y a la diversificación, ampliación e intensificación de las relaciones políticas y económicas con el mundo. Sin embargo, en la práctica, esas visiones temerosas de la integración y de la globalización fueron perdiendo fuerza, más por necesidad que por convicción.

De hecho, el nuevo ciclo siguió teniendo vida propia en una esfera de solapamiento entre lo político y lo económico que fue creciendo en la medida en que desde 1992 se evidenciaron de manera crítica los problemas de gobernabilidad democrática. Incluso lo enunciado desde 1994 en cierta parte del discurso oficial –precisamente el vinculado a la planificación de políticas económicas– evidenciaba la necesidad de un cambio en las orientaciones, estrategias y organización de la política exterior.

Desde 1993 nos encontramos en ese punto del nuevo ciclo: uno en el que los discursos y las acciones marchan más rápido que las transformaciones institucionales, especialmente en el ámbito diplomático tradicional. Mientras, la nueva dinámica del resto, del enorme resto de la política exterior se expresa en espacios no tradicionales –especializados y descentralizados, en los que participan actores y sectores públicos y privados– mediante estrategias no tradicionales –en las que hay cada vez más ingredientes transnacionales, transgubernamentales y, cada vez menos componentes internacionales– alrededor de asuntos que van desde los flujos financieros y comerciales, hasta los demográficos y culturales.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR QUE NECESITAMOS

Un componente central de cualquier reflexión sobre política exterior es, desde hace cierto tiempo, su consideración como política pública (Josko de Guérón, 1983; Romero, 1992). Como tal, y con lo que es peculiar a la naturaleza de transacciones doméstico-globales que atiende, en la práctica ha sido objeto de crecientes presiones para responder a los problemas de gobernabilidad democrática y a los desafíos de la transición de la fórmula de gobernabilidad

acordada en 1958 hacia una nueva y más democrática (Hillman y Cardozo, 1997). En suma, necesitamos una política exterior que apoye la renegociación doméstico-global de la gobernabilidad democrática.

Respecto al debate central sobre la gobernabilidad, entonces, el punto de partida son algunas consideraciones muy generales sobre el nuevo significado de la gobernabilidad democrática en un contexto globalizado y cambiante. En esa perspectiva será tratado tanto el impacto del contexto local y mundial para la política exterior, como el efecto actual y potencial de ésta para el aprovechamiento de las circunstancias particularmente desafiantes de la globalización.

Nuevas referencias para repensar a la política exterior

Es de interés recordar que por mucho tiempo el pensamiento político —y dentro de él, la doctrina realista en el campo de las relaciones internacionales— ha mantenido tanto la separación de las esferas pública y privada, nacional e internacional, como la distinción y separación de la política exterior respecto del resto de las políticas públicas; de hecho hasta hoy persiste el debate —presente en clásicos escritos de Locke, Rousseau, De Tocqueville y Morgenthau— acerca de si las instituciones propias de la democracia son compatibles con la política exterior. En la práctica, ha habido una aceptación tradicionalmente poco debatida del carácter discreto —cuando no secreto— de los asuntos exteriores, vistos como asuntos “de Estado” por su contenido y porque involucran compromisos no simplemente de gobierno sino *de y entre Estados*. En esa óptica, la política exterior venezolana ha tendido a ser ubicada fuera del debate público y a ser considerada —descriptiva y hasta prescriptivamente— “por encima” de cualquier discusión que involucre asuntos de gobernabilidad. Esto, que con mayor tiempo y espacio podría ser detalladamente argumentado en el caso venezolano, ha significado —además— que la política exterior sólo sea considerada seriamente, como parte de la agenda pública, respecto a un grupo bastante restringido de asuntos relativos a la seguridad (territorial, política y, eventualmente, socioeconómica).

De modo que el mero intento de vincular la política exterior con el tema y los problemas de la gobernabilidad, constituye una importantísima tarea.

La esencia de la gobernabilidad democrática está en la capacidad de la sociedad para generar acuerdos satisfactorios acerca de cómo y qué intereses comunes alcanzar, acerca de cómo y cuáles problemas públicos resolver a través de la acción gubernamental y no gubernamental, dentro y fuera de la sociedad venezolana.

No es muy difícil argumentar y convencerse de que en efecto existe una nueva e importantísima relación entre gobernabilidad democrática y política exterior en Venezuela. Lo que es tremendamente difícil es convertir esos argumentos compartidos y ese convencimiento en compromiso para actuar, para modificar lo mucho que tenemos que cambiar en nuestras concepciones y actitudes en materia internacional, también salpicadas de los valores y actitudes (clientelares, rentistas, estatistas, centralistas, populistas) que han sido característicos de la fórmula de gobernabilidad que se ha venido a menos desde hace más de una década. Ese es, para empezar, el más grande de los desafíos. Este papel, propone tres niveles de compromiso necesarios para que asumamos asertivamente —desde la sociedad y desde el gobierno— los desafíos globales a la gobernabilidad, a través de la revisión de las motivaciones (el *para qué*), la agenda (el *qué*) y los procedimientos de formación y ejecución (el *cómo*) de nuestra política exterior. Esto requiere la presentación, en primer lugar, de algunas consideraciones sobre el nuevo vínculo entre la gobernabilidad democrática y la política exterior.

*La gobernabilidad democrática frente a la política y lo político,
lo local y lo mundial*

Los profundos y aceleradísimos cambios ocurridos en el mundo y en la propia sociedad venezolana han afectado la naturaleza misma de los componentes fundamentales de la gobernabilidad democrática, tal y como aquí ha sido entendida, es decir, en cuanto a los principios, los procedimientos y los contenidos que sustentan a los acuerdos y arreglos que permiten la coordinación social desde la esfera gubernamental y no gubernamental.

Hay tres dimensiones de esa transformación que merecen ser destacadas en tanto constituyen cambios muy importantes en las referencias para la identificación de una nueva fórmula de gobernabilidad, y del papel que corresponde en ella a la política exterior venezolana.

De regreso a la política desde lo político

En primer lugar, no es posible aproximarse a los desafíos para alcanzar una nueva fórmula de gobernabilidad —ni mucho menos a las respuestas para enfrentarlos— sin repensar a la política (como actividad) desde lo político (como ámbito). Es decir, tenemos que hacer una evaluación de nuestra desprestigiadísima actividad política y de nuestras instituciones democráticas fundamentales, a partir de la constatación de que el ámbito (espacial y temporal) de lo político es cada vez más amplio, complicado, aceleradamente cambiante e importante. Y

esto es verdad tanto dentro de nuestro país, como en el sistema global. Incluso, y muy especialmente, la dimensión económica debe ser colocada y repensada en ese muy amplio contexto sociopolítico: la transformación del consenso negativo imperante desde finales de 1995 (acerca de lo que no queremos más) en consenso positivo (que implica reconocimiento, acuerdo y compromiso con un programa económico) es una tarea esencialmente política, de construcción de acuerdos alrededor de los supuestos de un programa y de las políticas que éste genera.

De modo que,

- La esencia de lo político está cada vez más en la construcción de consensos –en plural– a través de canales de negociación dentro y entre las sociedades, y no simplemente desde o entre los gobiernos.
- La clave de la actividad política, en consecuencia, es la creación y ampliación de los ámbitos para la construcción de acuerdos, sustentados en confianza, respeto y responsabilidad, así como de lealtad en la competencia y la crítica de todos los que participan en ella, en diversos ámbitos de la sociedad.

De regreso a la política desde lo global

En segundo lugar, el nuevo espacio político nos obliga a pensar en una sola política, a la vez local y global. Es más, hace preciso que veamos las relaciones con el mundo, como relaciones con otras sociedades, y no ya como relaciones entre Gobiernos o entre Estados.

Por una parte, esto significa que no podemos ni debemos considerar nuestras relaciones con el mundo –y el proceso mismo de globalización– como cosas externas y prescindibles, como algo de lo que nos podemos distanciar y aislar a nuestro antojo. Eso puede ser enormemente costoso en un momento en el cual se están redefiniendo aceleradamente muchos de los principios, reglas y procedimientos que predominaron no sólo en el mundo de la bipolaridad, sino en el mundo *internacional* como tal.

Por otra parte, entonces, tenemos que repensar a la política exterior tanto dentro del conjunto de nuestras políticas públicas, como en su particular especificidad: en sus razones, en sus procedimientos y en sus estrategias.

Es más, no es difícil constatar que los problemas de gobernabilidad democrática también se manifiestan globalmente. Así como domésticamente la políti-

ca como actividad se ha desprestigiado, también globalmente hemos visto múltiples síntomas –nacionales, regionales, y mundiales– de la desvalorización de la política y –especialmente– de las instituciones que sustentan y expresan valores democráticos, tales como el imperio de la ley, o la resolución pacífica de controversias. Entre tanto, también globalmente el espacio de lo político se va haciendo cada vez más importante, lo que se evidencia en el renovado impulso a la construcción de acuerdos, regímenes, mecanismos de coordinación –eventual y deseablemente de cooperación– para enfrentar temas y problemas de alcance global, que van desde lo ambiental, hasta asuntos de seguridad.

El caso es que existe enorme correspondencia entre los obstáculos domésticos, y los regionales y mundiales para la construcción de fórmulas de gobernabilidad, sin negar por ello los importantes, pero traumáticos y accidentados avances que se van expresando en temas como derechos humanos, ambiente, o comercio.

Globalmente es también un desafío la creación de un sustrato de confianza, respeto, participación y responsabilidad para moverse en un nuevo espacio y tiempo político. Eso, por cierto, da nuevo significado e impone nuevas estrategias a la promoción de la democracia.

De regreso a la gobernabilidad democrática

En un nuevo y desafiante espacio político el problema de la gobernabilidad democrática ha ido adquiriendo nueva complejidad. De hecho, una manera de caracterizar a la crisis política que hemos estado viviendo en Venezuela desde finales de los ochenta es la del tránsito de una tradicional fórmula de gobernabilidad –basada en un pacto entre élites, en demandas sociales relativamente simples y en recursos públicos abundantes– a una nueva fórmula, que nos permita asumir una realidad sociopolítica y económica muchísimo más compleja, de élites fragmentadas, de demandas más abundantes y variadas, de insuficiencia y hasta bloqueo de los canales tradicionales de comunicación política, de recursos públicos insuficientes. En ese nuevo contexto la construcción de decisiones exige de fórmulas más refinadas y eficientes de negociación dentro y fuera de la sociedad venezolana, es decir, de una nueva gobernabilidad.

Esa nueva gobernabilidad debe incorporar aspectos tales como los económicos –y muy particularmente los petroleros–, los jurídicos, educativos y culturales, los sociales –incluyendo allí lo relativo a la pobreza, la familia y el sistema de seguridad social–, así como los ambientales, y los relativos a la revolución de las comunicaciones.

Además, como parte del nuevo espacio político, cada uno de esos aspectos tiene simultáneamente dimensiones locales y globales, consideración que dará forma a los siguientes tres comentarios orientados a ofrecer ideas para la transformación de la política exterior venezolana de modo que se la ponga al servicio de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

EN LUGAR DE CONCLUSIÓN. TRES PREGUNTAS Y TRES RESPUESTAS GENERALES.

En un contexto cambiado y cambiante, corresponde a la política exterior un papel importantísimo en la construcción de una nueva gobernabilidad democrática, y en favor de esta idea se puede argumentar plausiblemente en tres ámbitos diferentes: el del sentido de la política exterior en el nuevo espacio doméstico-global (el *para qué*), el de los procedimientos de nuestro sistema de política exterior (el *cómo*) y, finalmente, el de algunos de los problemas más o menos concretos (el *qué*) en los que se juega en buena medida la posibilidad de negociar nuevos arreglos de gobernabilidad democrática.

¿Para qué?

Una política exterior para la inserción en el nuevo espacio político

Repensar la actividad política en el ámbito doméstico implica necesariamente repensar su dimensión internacional: es imposible exagerar la importancia que tienen nuestras relaciones con el mundo en asuntos centrales para la gobernabilidad democrática.

Las más obvias de esas relaciones son las económicas, especialmente en un país como el nuestro, tan dependiente de las exportaciones petroleras y a la vez tan tradicionalmente preocupado por la diversificación de relaciones comerciales, en términos de productos y mercados; esa sola dimensión ilustra no sólo la importancia de lo que se ha denominado "una inserción virtuosa en las corrientes de la globalización económica", sino lo muy complejo de impulsar, negociar condiciones locales-globales "virtuosas". Hoy se requiere entonces de diseños, estrategias y tácticas de política exterior económica mucho más elaborados, que comprendan la negociación interna y externa, la negociación en múltiples tableros, como es evidente en el caso de la construcción de acuerdos de integración del más diverso alcance.

Esto, que luce tan evidente en materia de integración, es igualmente importante en otros temas que forman parte del nuevo espacio político y que también son generadores de amplias e intrincadas redes de negociaciones, muy exigentes en materia de diseño y ejecución.

En materias tan diversas como derechos humanos, ambiente –con todos sus particularísimos componentes–, narcotráfico, minería ilegal, turismo, flujos de población, cooperación técnica y cultural, entre otros muchos que tienden a entrecruzarse con lo comercial y lo financiero, se evidencia el carácter interno-externo de la gobernabilidad. En efecto, asuntos específicos como corrupción, transparencia de procesos electorales, pobreza y, en conjunto, las reformas institucionales, muestran las nuevas dimensiones del espacio político.

Es más, los mismos temas de seguridad –vinculados a pugnas enraizadas en valores (sistemas de creencias, identidades), posiciones (intereses incompatibles) o recursos (desde territoriales, fronterizos hasta referidos a específicos bienes “estratégicos”)– han ido cambiando su naturaleza, y abriendo margen tanto para participantes distintos al Estado y los gobiernos centrales, como para asuntos no siempre clasificables dentro de los conceptos y principios clásicos de intereses nacionales, soberanía, autodeterminación, o no intervención.

Ya la política exterior no es más una ventana que podemos abrir o cerrar a voluntad, de modo que podamos mirar o dejar mirar –hacia adentro o hacia afuera– lo que nos interesa o conviene. En cambio, es un componente inevitable y necesario de nuestras políticas públicas que debe orientarse fundamentalmente a la creación de condiciones favorables de gobernabilidad democrática interna y externa.

Previamente he argumentado que Venezuela sí ha tenido una política exterior con un nada despreciable sustrato de continuidad y coherencia. Sin embargo, en nuestro nuevo contexto necesitamos cambiarla para ponerla al servicio de los retos sin precedentes a nuestra gobernabilidad democrática. Esa política exterior debe repensar, en suma, su *qué* –centrándose más en temas-problemas de la agenda doméstico-global y menos en definiciones genéricas de intereses– y modificar su *cómo* –desde la manera como es formulada, hasta la manera como es ejecutada.

¿Qué?

Algunas propuestas preliminares

Los enormes desafíos del nuevo espacio político al quehacer de política exterior se manifiestan en el día a día en un conjunto abrumador de problemas concretos, con diverso grado de especificidad, pero en todo caso necesitados de la atención por parte de personas y equipos de personas con conocimientos altamente especializados, tanto en la sustancia misma de los asuntos, como en los procedimientos de negociación de las decisiones que requieren.

No hay manera sencilla de describir nuestra agenda de política exterior, visto que tiene raíces domésticas y globales, visto que hay un creciente solapamiento y entrecruzamiento de asuntos, y entendiendo la compleja dimensión espacial-sectorial de cada tema.

En términos espaciales tradicionales, de “frentes” de la política exterior, podemos recurrir al esquema de los círculos concéntricos e identificar como espacios de prioridad para Venezuela –por razones políticas, estratégicas, económicas e incluso culturales en un amplio sentido– a Colombia, al Gran Caribe, a Estados Unidos y, más recientemente, a Brasil.

En otra aproximación espacial y temática, no cabe duda de que la evolución mundial, hemisférica y de Latinoamérica y el Caribe –y desde luego, la transformación sociopolítica y económica que ha iniciado Venezuela– han revalorizado ámbitos más amplios de negociación, verdaderos tableros de juego político que tienen interés más allá de lo estrictamente comercial: el Grupo de los Tres, el sistema de Integración Económica de Centro América (SIECA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, en conjunto, la Asociación de Estados del Caribe; el recientemente fortalecido Sistema Andino de Integración junto a las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, desde luego la negociación que habrá de conducir a la integración hemisférica.

Precisamente, pensando en esos espacios político-económicos más amplios, cabe trazarse una primera gran estrategia de política exterior, incluso para ser promovida en foros que como la OEA o el SELA tienen otra “huella” regional, o en organizaciones de alcance y dominio más global como la ONU o la OMC:

Venezuela puede y tiene que estar presente y participar en los múltiples tableros hemisféricos, para sacar provecho de lo diverso de sus intereses y conexiones subregionales, hemisféricas y mundiales. Ello implica trazar una estrategia que no pierda de vista *el para qué* y que se sustente en la esmerada preparación de las negociaciones en cada tablero.

En efecto, lo más importante a recordar en cuanto al *qué* de la política exterior, es no olvidar su *para qué*: En todos y cada uno de esos espacios, los temas específicos a tratar deben estar orientados a atender la agenda de la gobernabilidad y, muy especialmente, a fortalecer nuestras posibilidades de promover de manera legítima, eficiente y estable tres grandes iniciativas modernizadoras:

- Reformas institucionales.
- Transformación productiva y logro de competitividad.
- Desarrollo ecológicamente sostenible y socialmente equitativo.

Sin embargo, eso sólo tiene sentido si esas vinculaciones, alianzas o negocios tienen sustento doméstico en un programa que comprometa a sectores gubernamentales y no gubernamentales. De allí la importancia central de la organización misma, los procedimientos y, especialmente, la capacidad para la transformación dentro del sistema mismo de formación de la política exterior de Venezuela.

¿Cómo?

La necesidad de aprendizaje en el sistema de política exterior

Hay que repensar y revalorizar todo el sistema de política exterior, y dejar de verlo como el reducido espacio del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Despachos y agencias gubernamentales que en número creciente tienen vinculaciones con el exterior.

Ese sistema –entendido como una amplia red de participantes gubernamentales y no gubernamentales– tiene que establecer relaciones con el nuevo espacio político público y privado, local y global. Debe ser replanteado y tratado como una red de transacciones que requiere de coordinación muy profesional en sectores cada vez más “entrelazados” como el comercial, el financiero, el petrolero y energético, el comercial, el ambiental, el de seguridad, y el político diplomático. Resumidamente, son dos los retos más importantes de todo ese sistema como conjunto: la apertura y la profesionalización.

Aquí son tratados estos dos desafíos apenas en referencia al Ministerio de Relaciones exteriores –centro del tradicional sistema político-diplomático– porque considero que representa un caso de especial interés para la argumentación sobre lo que es necesario cambiar en el sistema de transacciones en su conjunto.

En cuanto a la *apertura*, desde el MRE es necesario asumir la nueva complejidad de la política exterior y proponerse estructurar consciente, deliberada y eficientemente sus conexiones con actores y sectores gubernamentales y no gubernamentales, locales y nacionales. Debe aprender a negociar adentro y afuera, a tener una posición mucho más activa y asertiva dentro de un sistema organizacional y político inevitablemente más complejo (por diverso y conflictivo) que hace apenas veinte años. Es necesario, además, “domesticar” la política exterior promoviendo espacios de discusión informada dentro y fuera del gobierno central, pero también asumiendo desde un subsistema coordinado el liderazgo de las iniciativas que corresponde al gobierno central asumir en esta dimensión especial de la políticas públicas.

En referencia a la *profesionalización*, es indispensable que comencemos a tratar con la debida seriedad al servicio diplomático y consular, sin negar que éste está necesitado de reorientación para enfrentar circunstancias en las que la revolución de las comunicaciones por sí sola ha alterado condiciones clásicas de la función diplomática. La privilegiada red de vínculos que significa la existencia de Embajadas y Consulados alrededor del mundo puede y debe ser mejor aprovechada para promover nuestra agenda de gobernabilidad. La formación y la permanente actualización, así como el aprovechamiento de las ventajas-entrenamiento acumulado por el personal diplomático y consular, son necesidades indispensables para que esa red sirva de soporte a todo el sistema de política exterior, y para que potencie la eficiencia de los equipos de negociadores que en toda esa red se han ido fortaleciendo en temas específicos.

En suma, el problema central es repensar la misión misma del MRE a la luz de la agenda para la gobernabilidad, las relaciones entre todos los involucrados en relaciones con el exterior desde el gobierno central y los gobiernos locales, la formación y la actualización de las personas que deberán atender temas de altísima especialización, y las estrategias de negociación que deberán ser cuidadosamente concebidas y ejecutadas. Todo ello destinado a fortalecer la capacidad negociadora interna-externa, de modo que nos permita encontrar una solución democrática a la complicada relación entre los intereses individuales y los públicos, que en un contexto globalizado requiere de fórmulas que integren sanamente en el quehacer de la política exterior a un público informado, a organizaciones de la sociedad civil, a grupos de interés, y a las propias burocracias gubernamentales.

Finalmente, a cuarenta años del 23 de enero de 1958, también en el ámbito de la política exterior el reto más importante y serio para la gobernabilidad es repensar el *para qué*, el *qué* y, muy especialmente, el *cómo* de la política democrática, para fortalecer las instituciones y los valores que hacen posibles arreglos sociopolíticos satisfactorios. Se trata pues de sacar provecho de las cualidades de la democracia en el tejido de las relaciones de la sociedad venezolana en su interior y con otras sociedades y organizaciones sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardozo de Da Silva, Elsa (1992a), *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior de Venezuela: 1969-1974*, Caracas, CDCH-UCV.
- (1992b), "Política exterior en tiempos de turbulencia. El desafío de responder al cambio," *Política Internacional*, No. 27, julio-septiembre, Asociación Política Internacional, Caracas.

- (1994), "Democracia y política exterior en Latinoamérica: Necesidad de reinterpretación", *Política Internacional*, No. 36, septiembre-diciembre, Asociación Política Internacional, Caracas.
 - (1997), "Venezuela. Política exterior para la gobernabilidad democrática", en Hillman, Richard S. y Elsa Cardozo de Da Silva, comps., *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia venezolana*, Trópikos-UCV, Caracas.
 - (1998), "La domesticación canadiense de la política exterior", *Política Internacional*, No. 47, enero-marzo, Asociación Política Internacional, Caracas.
- Consalvi, Simón Alberto (1994), *Los mitos de la política exterior*, Tierra de Gracia, Caracas.
- Ebel, Roland H., Raymond Taras y James D. Cochrane (1991), *Political Culture and Foreign Policy in Latin America*, SUNY, Nueva York
- Guerón, Carlos (1991), "La política de Estado y el estado de la política. Para un debate sobre política exterior", *Política Internacional*, No. 23, Asociación Política Internacional, Caracas.
- (1993), "Introduction", en Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Venezuela in the Wake of Radical Reform*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Held, David (1997/1995), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al orden cosmopolita*, Paidós, Barcelona.
- Hillman, Richard S. (1994), *Democracy for the Privileged: Crisis and Transition in Venezuela*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Hillman, Richard S. y Elsa Cardozo de Da Silva, comps. (1997), *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia venezolana*, Trópikos-UCV, Caracas.
- Josko de Guerón, Eva (1978), "El Congreso y la política exterior de Venezuela", *Politeia*, No.7, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.
- (1983), "La formulación y formación de la política exterior como un problema en la agenda" en *La agenda de la política exterior de Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.
- Kornblith, Miriam (1994), "Crisis sociopolítica, nuevas reglas y estabilidad de la democracia en Venezuela: Estructura y coyuntura de la crisis del sistema político venezolano", *Politeia*, No. 17, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.
- (1998), *Venezuela en los 90. Las crisis de la democracia*, UCV-IESA, Caracas.

Levine, Daniel H. (1973), *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton University Press, Princeton.

Rey, Juan Carlos (1983), "El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior", en *La agenda de la política exterior de Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas.

— (1989), *El Futuro de la Democracia en Venezuela*, IDEA, Caracas.

Romero, Carlos, comp. (1992), *Reforma y política exterior en Venezuela*, INVESP-COPRE-Nueva Sociedad, Caracas.

Toro Hardy, Alfredo (1986), *Venezuela. Democracia y política exterior*, Proimagen Editores, Caracas.

— (1992), *La Maldición de Sísifo. Quince años de política externa venezolana*, Panapo, Caracas.

Urbaneja, Diego Bautista (1992), *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, CEPET, Caracas.