

# Estados Unidos en la política exterior venezolana; el complicado manejo de las asimetrías

Elsa Cardozo da Silva

LAS RELACIONES DE VENEZUELA con Estados Unidos, caracterizadas por la asimetría de poder y de intereses, no han estado automáticamente determinadas por esa condición. Este artículo argumenta que desde finales de la segunda guerra mundial esas relaciones han sido concebidas y tratadas desde Venezuela a partir de dos estrategias fundamentales: la del balance de poder, propio de gobiernos de fuertes rasgos autoritarios; y la del balance de intereses, característico de los gobiernos democráticos. El recorrido por tres momentos (1945 a 1989; 1989-1998; y 1999-2001) no sólo pone de manifiesto el predominio de la segunda estrategia, sino su posibilidad para crear una tercera fórmula de negociación con EE UU., diferente a la confrontación y a la concesión.

En su discurso al asumir la presidencia, el 13 de febrero de 1959, Rómulo Betancourt expresaba “Con los Estados Unidos, país con el cual nos unen, como con el resto de la América Latina, nexos geopolíticos y de vinculación económica, mantendremos cordiales relaciones ya que, por ser con el país más poderoso del continente, deberán situarse en un plano diferente de la sumisión colonialista y del desplante provocador.” (citado por Mondolfi, 2000: 355).

Esta expresión, que recogió lo que fue esencial a la política exterior venezolana hacia Estados Unidos durante buena parte del siglo XX, constituye una importante referencia para evaluar la compleja naturaleza de unas relaciones de inocultable asimetría. Es del mayor interés recordarlo en tiempos en los que se nos tienta a mirar a Venezuela en esta relación en su pasado, presente y futuro como inevitablemente pasiva o como justificadamente agresiva; en esta interpretación, la política de Venezuela hacia Estados Unidos siempre habría sido reactiva, determinada como habría estado por la asimetría de poder que ha colocado a Venezuela en posición de aceptar o de desafiar, nunca de proponer y negociar a partir de una agenda propia.

Este trabajo asume como punto de partida que tal asimetría, entendida como diferencia en poder e influencia, no es necesariamente la determinante de las relaciones bilaterales; en cambio, argumenta que en el pasado reciente, y en el presente, es posible identificar un margen importante para la negociación de una agenda tan

amplia como importante. Para la argumentación que sigue es de particular relevancia establecer la distinción entre “balance de poder” y “balance de intereses”. El primero se centra en una visión realista de la política internacional, en la cual el desbalance de poder –entendido éste como conjunto de capacidades potenciales, materiales e inmateriales, y especialmente económicas y militares- organiza al mundo en base a polos, esto es, respecto al peso decisivo de países-potencias que controlan los más importantes flujos mundiales, y ante los cuales el resto de los países tienen un muy limitado margen de maniobra; el segundo, se centra en la diversidad de intereses cuyas convergencias y divergencias definen un mapa cambiante de pesos y contrapesos en la política mundial. En el primer caso, la asimetría de poder define un mapa de desigualdades muy rígido, ante el cual las opciones para los más débiles son –efectivamente- aceptar o resistir o, en los términos de Betancourt, la sumisión o el desplante; en el segundo, la asimetría de intereses –no obstante el reconocimiento de diferencias de capacidades- permite trazar un mapa en el que el aprovechamiento de la coyuntura y las habilidades tácticas da la posibilidad de establecer espacios de acuerdo, alianzas y coordinación, es decir, una tercera opción. Durante buena parte del siglo XX prevaleció esta segunda perspectiva, mientras que a partir de 1999 se ha manifestado la primera de manera ostensible.

Recordemos que Estados Unidos representa para Venezuela –en cifras de 2000-2001- el mercado de aproximadamente la mitad del total de las exportaciones y cerca de ochenta por ciento de las ventas directas de petróleo y productos. Comercialmente hablando, la balanza entre 1990 y 2000 fue favorable a Venezuela en todos los años, acumulando en los once años de la serie un valor de más de 51 mil millones de dólares (CAN, 2002). En cuanto a las inversiones, las que proceden de Estados Unidos se encuentran en primero y segundo lugar entre 1997 y 2001; su participación –en un cuadro general de reducción de inversiones extranjeras- se redujo de 14,67% en el 2000 a 13,28% en el 2001, en contraste con 19,83% en 1996 y el pico de 35,15% alcanzado en 1997 (Venamcham, 2002).

Globalmente, la interacción política con EEUU fue ganando importancia en virtud de la jerarquía de los intereses de Venezuela vinculados a esa relación: estabilidad política, democrática regional, derechos humanos, narcotráfico, ambiente y conflictos regionales. Esta red de intercambios ha hecho tan estrecha la relación con Estados Unidos, que no es exagerado señalar que Venezuela es en extremo vulnerable –y no meramente sensible- a los cambios en la política doméstica y exterior norteamericana, tal y como se ha visto en materia de legislación migratoria y comercial, a las propuestas de impuestos y política energética y, visiblemente en los últimos tiempos, a las respuestas del gobierno estadounidense ante la recesión económica, el narcotráfico y las amenazas del terrorismo.

Este balance de la significación mutua no es de origen reciente. En perspectiva histórica, las relaciones entre los dos países han sido, desde finales del siglo XIX, crecientemente estrechas e importantes.

De nuevo, aunque la asimetría siempre ha sido el rasgo constante que permite caracterizar esas vinculaciones en referencia a su peso recíproco, esto no significa que la política exterior venezolana haya sido de sumisión, ni que se haya movido pendularmente entre la sumisión y el desplante. En cambio, ha habido un sinnúmero de oportunidades para negociar. Es esto lo que se argumentará en estas páginas, a través de un recorrido por la política exterior venezolana durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del XXI. Se trata de reflexionar sobre las posibilidades que han tenido y han construido los gobiernos venezolanos para desarrollar agendas y espacios de negociación con los gobiernos estadounidenses.

El período a analizar (1945-2001), es de particular relevancia para la comprensión de las relaciones con Estados Unidos desde el presente. Durante la segunda mitad del siglo XX cambiaron drásticamente la política mundial y la sociedad, la economía y la política venezolanas; mientras, se consolidaron las relaciones con EEUU, en sus divergencias y convergencias en materia tan importantes como petróleo, desarrollo socioeconómico, seguridad hemisférica y estabilidad democrática (Cardozo, 2000). La turbulencia, en tanto cambio de fondo, veloz e incierto, se ha extendido y profundizado en los primeros años del siglo XXI y, en lo que se refiere a las relaciones con Estados Unidos, ha puesto de manifiesto la importancia de manejar eficazmente las asimetrías, comprendiéndolas no simplemente como desigualdad de “tamaño” y peso geopolítico, sino –muy especialmente– como diferencias en intereses y prioridades desde las que pueden ser identificadas divergencias pero también oportunidades de cooperación en torno a principios e intereses comunes.

Los beneficios económicos, culturales y políticos del desarrollo de la industria petrolera, junto a un período relativamente largo de estabilidad política, favorecieron en Venezuela una política exterior crecientemente activa y comprometida con iniciativas internacionales. A pesar de visibles discontinuidades asociadas a cambios domésticos y mundiales, el país se fue convirtiendo en un actor muy activo en la promoción de la democracia y en los temas del desarrollo social y económico y, desde esos intereses, sus iniciativas generaron particulares maneras de manejar el problema de la asimetría en las relaciones con Estados Unidos. A continuación nos aproximamos a esta evolución en tres secciones / momentos: la Guerra Fría y la política exterior de la dictadura y la democracia (1945-1989); la postguerra fría y la política exterior de la democracia en crisis (1989-1998); el final de la postguerra fría y la política exterior de la des-institucionalización de la democracia (1999-2001). En todo caso, más que un recuento, lo que sigue es una referencia ilustrativa a los temas y problemas que revelan la complejidad de las relaciones entre los dos países y la manera como ha sido tratada desde Venezuela.

Finalizada la segunda guerra mundial y comenzando la guerra fría, ya la producción y exportación de petróleo y el impacto político y económico de las dos grandes guerras habían tenido fuerte impacto en el desarrollo de vínculos con el mundo y en la percepción de Venezuela sobre su lugar en el mundo (Ferrigni, Guéron y Josko de Guéron, 1973: 199; Urbaneja, 1992: 109-122). Desde 1937 el Canciller Estaban Gil Borges anticipaba -en su discurso ante la Cámara de Diputados en el que abogaba por la permanencia de Venezuela en la Liga de Naciones- la imposibilidad de volver al aislamiento en el que más allá del café, los problemas limítrofes y el pago de deudas, se había mantenido Venezuela durante el primer tercio del siglo XX: “El aislamiento es un contrasentido político y un contrasentido económico. El mundo moderno está de tal manera hecho para la interdependencia económica y política que ningún país puede refugiarse dentro de sus fronteras y en la inacción para escapar a las consecuencias de las perturbaciones que se produzcan en cualquier paraje, así sea el más remoto del planeta. El aislamiento no hace sino aumentar la impotencia para conjurar los peligros.” (Citado por Consalvi, 2001: 102). Finalizada la II guerra mundial, ya Venezuela era parte de importantes acuerdos y sistemas de conferencias internacionales, y había logrado diversos *modi vivendi* así como un complejo tratado de reciprocidad comercial con Estados Unidos, país que ya era su más importante socio económico.<sup>1</sup>

El período de la guerra fría, marcado por la oposición estratégica e ideológica entre dos sistemas de vida, conoció diversas etapas. Domésticamente, abarcó la experiencia democrática del Trienio (1945-48), la dictadura (1948-58) y el período democrático establecido sobre las bases del Pacto de Punto Fijo (1958-1998). Desde el punto de vista de la política mundial abarcó las fases de iniciación, intensificación, transformación y terminación de la tensión bipolar.

Durante el período de inicio de la Guerra Fría -que en este lado del mundo se manifestó en la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos- el final del gobierno de Medina y la experiencia del Trienio llevaron a reafirmar el interés del país en desarrollar sistemáticamente sus relaciones con el resto del mundo. Las visitas del Presidente Medina a los países andinos y a Estados Unidos en 1943 y 1944 incluyeron en su agenda la atención a los problemas de la paz, la seguridad internacional y hemisférica, el comercio, la estabilidad política y las relaciones con gobiernos *de facto*. Desde entonces hubo especial interés en participar en las Conferencias Interamericanas y en la creación de las Naciones Unidas (Consalvi, 2000: 257-282).

A lo largo del Trienio (Junta Civil-Militar entre 1945 y comienzos de 1948; Rómulo Gallegos, hasta noviembre de 1948) la política exterior del país no sólo reflejó la profunda transformación en el orden mundial, sino el cambio en el régimen político, sobre la base de un programa democrático (Urbaneja, 1992:125-

171, 197-437), con claros lineamientos en materia de relaciones internacionales. La política de las buenas compañías –así enunciada por el canciller Andrés Eloy Blanco como elemento indispensable de una ideología diplomática democrática (MRE, 1948: I)– constituyó un compromiso para promover gobiernos democráticos en Latinoamérica. Se orientó a apoyar ideológicamente las ideas y prácticas democráticas y, también, a promover un ambiente regional seguro para la naciente democracia venezolana. En efecto, la ruptura de relaciones diplomáticas con República Dominicana, España, Argentina y Nicaragua, fue acompañada por propuestas muy importantes en la IX Conferencia Interamericana (1948). En esa conferencia, que creó la Organización de Estados Americanos, el representante venezolano –Rómulo Betancourt– expresó lineamientos que no sólo revelan la esencia democrática de la política exterior, sino la autonomía de criterio en temas muy importantes para Venezuela y todo el hemisferio:

...América no puede adoptar una actitud de distraída indiferencia ante el auge de los regímenes totalitarios en otros continentes y frente a la posibilidad de una tercera guerra mundial. Sus aportes a favor de la universalización de la democracia y de la preservación de la paz deben ser y pueden ser de alcance muy importante (Betancourt, 1969/1948: 197).

En materia de relaciones económicas internacionales, Betancourt reconoció la asimetría e interdependencia entre las que él llamó “las dos Américas”. Estados Unidos –el país continente– se encontraba frente a veinte naciones latinoamericanas con economías atrasadas, pero, en todo caso, asumiendo que “la desnuda y simple realidad es que Estados Unidos necesita a Latinoamérica y Latinoamérica necesita a Estados Unidos” (1969/1948: 205-206). Y en el mismo discurso –consistente con las posiciones y propuestas del Trienio en materia internacional, se promovía la eliminación de barreras para las exportaciones latinoamericanas, el rechazo a las presiones económicas, se abogaba por medidas para prevenir prácticas monopólicas, por el impulso a la cooperación regional y por acuerdos subregionales y la celebración de una conferencia internacional para elaborar un plan de desarrollo latinoamericano (1969/1948: 207-210).

En consonancia con estos postulados, Venezuela se hizo parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1944; suscribió la Carta de San Francisco para luego hacerse parte de las Naciones Unidas en 1945; en el mismo año suscribió el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y, en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1947 firmo el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y en 1948 la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El compromiso con valores democráticos no sólo constituía un reflejo natural del programa democrático que orientaba al régimen, sino que era una

respuesta a la situación internacional de inicio de la Guerra Fría, en la que se reafirmaban los intereses venezolanos y se promovían espacios para atender una amplia agenda hemisférica reconociendo y buscando fórmulas para tratar con un socio tan dispar como Estados Unidos. Lo más importante, en conjunto, es que este programa dejó profunda huella en la sociedad venezolana y de manera muy persistente en la política exterior.

El derrocamiento de Gallegos y la instalación de una Junta Militar presidida por quien fuera su Ministro de la Defensa -Carlos Delgado Chalbaud- ocurrió mientras se intensificaba la guerra fría y se producía una bipolarización que alineaba a los países latinoamericanos alrededor de posiciones estado-unidenses. A lo largo de los tres momentos del régimen dictatorial -la junta militar presidida por Delgado Chalbaud entre 1948 y 1950; la junta de gobierno encabezada por Germán Suárez Flamerich (1950-1952); y la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958)- la política exterior reflejó el abandono del programa democrático. El proclamado Nuevo Ideal Nacional -que internamente se tradujo en una mezcla de “represión, inmigración y progreso material” (Urbaneja, 1992: 180)- tuvo claras implicaciones en política exterior; ésta se orientaría a desarrollar:

una conducta exterior que enaltece el nombre de Venezuela, mediante la aplicación de principios de derecho internacional como el de la no intervención en sus formas activa y pasiva, condición indispensable al respeto debido a las soberanías ajenas, cuyo cumplimiento confiere autoridad para exigir el respeto de la propia; el de no hacer derivar solidaridad política del hecho de la relación diplomática (Delgado Chalbaud, 1949, en Rivas Rivas, 1963).

Desde esos postulados fueron replanteadas las relaciones con Latinoamérica y Estados Unidos en materia de seguridad y de desarrollo. El componente de anticomunismo en el discurso y las acciones, se acompañó de alianzas con un número creciente de países de la región que compartían concepciones y prácticas autoritarias, desarrollando “sus propias buenas compañías” (Ferrigni *et/al.*, 1973: 340); la cooperación económica fue utilizada como un recurso complementario y pragmático para cultivar coincidencias con esos regímenes y favoreció a los de Haití, Ecuador, Bolivia y Paraguay (Vivas, 1999: 207-209).

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, la junta buscó inmediatamente el reconocimiento de Washington y luego estimuló las inversiones, negoció y suscribió en 1952 modificaciones del Tratado de Reciprocidad Comercial, cambió la política petrolera del régimen democrático y logró concentrar en Estados Unidos la más alta proporción del comercio hasta entonces conocida: 72% del total en 1952 (Vivas 1999: 127; Mondolfi, 2000: 345-348). A esta concentración contribuyeron de manera especial las decisiones de aumentar la producción petrolera durante la guerra de Corea y después, durante la crisis de Suez en 1956, reasumir el régimen de otorgamiento de concesiones. La dictadura apoyó las posiciones de Estados Unidos en la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954) incluso en el delicado caso guatemalteco.

Las coincidencias fueron acompañadas por diferencias en varios temas: el rechazo a la política de restricciones voluntarias a la importación de petróleo desde comienzos de la década de los cincuenta (Mondolfi, 2000: 337); la política de protección de las industrias básicas; la propuesta, en la reunión de jefes de Estado del hemisferio (Panamá, 1956) de un Fondo de Ayuda Internacional para los países Latinoamericanos, que encontró fuerte resistencia de Estados Unidos; y en la posición anticolonialista asumida frente a los disturbios en la Guayana inglesa en octubre de 1953 (Gamus, 1994; Vivas, 1999: 149; Petráš, 1999: 647-649).

Es importante destacar que en algunas de las coincidencias y en muchas divergencias del régimen dictatorial con el gobierno estadounidense, había un fuerte sustrato antidemocrático. Es más, la búsqueda de “alianzas entre iguales” a partir de 1953 funcionó, al igual que la de cooperación económica, como estrategia para salvaguardar la seguridad del gobierno, y el acercamiento a regímenes militares fue acompañado por la ruptura con los gobiernos democráticos de Costa Rica y Uruguay, las confrontaciones con la Organización Internacional del Trabajo en 1955 y con Argentina y Chile en 1957. De manera que muchos de los gestos que, en la perspectiva de la asimetría de tamaños, podrían ser considerados como reivindicadores de soberanía, desde la perspectiva de los principios e intereses del país fueron iniciativas orientadas a la consolidación de un gobierno dictatorial.

La pérdida de apoyo nacional e internacional culminó con la caída de la dictadura en enero de 1958. El regreso del programa democrático trajo consigo un cambio en la política exterior, sustentada ahora en un pacto de gobernabilidad suscrito entre representantes de las élites económica, política, militar, eclesiástica y sindical. Coincidió el regreso de la democracia con el triunfo de la revolución cubana y el subsiguiente recrudescimiento de las tensiones de la guerra fría muy cerca y dentro de Venezuela. La estabilización del régimen exigía una política exterior de compromiso con valores democráticos y, en tal sentido, la doctrina Betancourt -nueva versión de la política de las buenas compañías y las propuestas venezolanas para promover y proteger las democracias en el hemisferio, no eran simplemente reflejo de valores emblemáticos del bloque capitalista. Esas propuestas para promover y defender las democracias en el continente formaron parte de una estrategia indispensable para la estabilización del régimen nacionalmente; en esta estrategia hubo coincidencias y divergencias con Estados Unidos como, por ejemplo, en diferentes momentos, en el tratamiento de las injerencias de Cuba y República Dominicana en los asuntos internos de Venezuela.

El pacto de Punto Fijo generó unas pautas en el ámbito de la política exterior que contribuyeron a promover responsabilidad, discreción, prudencia y cierta continuidad en la política exterior: la moderación en los conflictos, la consulta interpartidista, la responsabilidad compartida; la discreción en el manejo de asuntos delicados y la valoración del consenso, fueron pautas que se pusieron de manifiesto

en los más importantes temas y relaciones atendidos por la política exterior venezolana (Josko de Guerón, 1978: 329-441; Rey, 1983; Cardozo, 1992: 39-45). También constitucionalmente se expresaron los principios que darían cierta continuidad a la acción internacional (Josko de Guerón 1984, 1992) y a un proyecto internacional ( M.T. Romero, 1987, 2001; Cardozo y M.T. Romero, 2001): seguridad, democracia, cooperación y desarrollo expresaron las orientaciones fundamentales que inspirarían a la política exterior hasta 1999 y que, aún después de aprobada una nueva constitución, continúan siendo referencias para el análisis y la evaluación de lo dicho y lo hecho.

Entre 1958 y 1989, cuando eventos nacionales y mundiales permiten hablar de un momento de transición doméstica y mundial, se encuentran importantes eventos, posiciones y propuestas en las que se evidencia la idea de atender las relaciones con EE UU. desde una óptica constructiva –no exenta de conflictos– de la asimetría de intereses.

La búsqueda de estabilidad política que predominó en las administraciones de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969) y el comienzo del primer período de Rafael Caldera (1969-1974), se expresó en primer término en la aplicación de la doctrina Betancourt, que produjo rupturas con gobiernos surgidos del derrocamiento de regímenes democráticamente elegidos: Argentina y Perú en 1962 y Guatemala, Haití, Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Honduras en 1963 (M.T. Romero, 2001). Las relaciones con República Dominicana y Cuba, tanto en lo relativo a la solicitud de sanciones por parte de Venezuela en el seno de la OEA (1959 y 1964, respectivamente) como en a las intervenciones de Estados Unidos en esos dos países (en 1961 y en 1965, respectivamente) son reveladoras de la complejidad de una relación en la que intereses y principios comunes chocan con otros que son excluyentes.

La política petrolera fue particularmente ilustrativa de esas complejidades. El regreso de la política petrolera del Trienio, incluyó la participación activa de Venezuela en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1962. Esto era todo un desafío para un país que a la vez que afirmaba sus propios intereses y prioridades en esta materia, también procuraba –y lograba– mantenerse como proveedor seguro y confiable para su principal mercado, el estadounidense. Un tema delicado, que se convirtió en fuente de serias tensiones, fue el de la imposición, en 1958, de las restricciones a las importaciones de petróleo venezolano, que redujeron su participación en el mercado de Estados Unidos (Tugwell, 1977: 206; Tarre, 1999: 668-689; Mondolfi, 2000: 354-355).

La política de diversificación de relaciones económicas también puso de manifiesto esa complejidad, desde la participación en la UNCTAD a partir de 1964 y la denuncia del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos en 1971, hasta la incorporación de Venezuela a esquemas de integración –la Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio en 1966 y el Pacto Andino en 1973- y su promoción de iniciativas de cooperación regional.

Aunque se mantuvo -como se mantiene hasta el presente- una fuerte concentración de flujos comerciales y financieros con Estados Unidos, la política exterior venezolana diversificó sus vínculos políticos internacionales con especial intensidad durante la década de 1970 (Bond, 1977; Rey, 1983; A. Romero, 1986: 195-196). A través de una política de excesiva extensión de compromisos, se procuraba construir espacios de coordinación y negociación (como la Conferencia Norte-Sur desde cuya copresidencia el país promovió la tesis del Nuevo Orden Económico Internacional) y de concertación política (desde el apoyo a la causa panameña por el Canal, hasta el impulso y actuación del grupo Contadora y el de Río, en 1983 y 1986 respectivamente). En todas estas iniciativas hubo claras diferencias entre las posiciones venezolanas y las estadounidenses. Otras fuentes de tensión entre 1974 y 1979 fueron: el activismo venezolano en la promoción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), como un foro sin los Estados Unidos y con Cuba; el apoyo a las restricciones al capital extranjero dentro del Pacto Andino, el impulso a la iniciativa para reincorporar a Cuba al sistema interamericano, el rechazo al régimen militar chileno, y la condena a la Ley Comercial de 1975, U.S. 1975 Trade Act (Tugwell, 1977: 216). Es más, no obstante la reducción de la agenda internacional de Venezuela durante los gobiernos de los presidentes Luis Herrera Campins y Jaime Lusinchi y aún en medio del ambiente de "nueva guerra fría" que caracterizó la primera mitad de la década de 1980, los gobiernos venezolanos mantuvieron posiciones críticas por sí mismos y regionalmente en temas como el endeudamiento, la crisis centroamericana -con el esfuerzo del grupo Contadora- y la crisis de Las Malvinas. La caída de los precios petroleros entre 1985 y 1986, las nuevas presiones del servicio de la deuda externa, la nueva ola de democratización regional y el proceso de aperturas de las economías se combinaron para estimular la cooperación con los socios regionales.

Las relaciones con Estados Unidos mantuvieron su normalidad a pesar de las divergencias en torno a ciertos temas de seguridad regional y de la aplicación de medidas restrictivas aplicadas a productos venezolanos, de importancia más cualitativa que cuantitativa (C.Romero, 1984). Junto al nuevo ímpetu que recibe la cooperación regional desde mediados de los ochenta, se reafirma una política exterior sustentada en la conciliación y búsqueda de consensos regionales, en la que el manejo de la asimetría en la interdependencia respecto a Estados Unidos exige enorme cuidado en el manejo de los intereses complementarios y conflictivos, especialmente en torno a dos situaciones críticas de muy distinta naturaleza: la centroamericana y la de la deuda externa. Y en ambas situaciones los gobiernos venezolanos lograron desarrollar políticas a la vez autónomas y constructivas de consensos y contrapesos regionales, aunque sin duda con más éxito en la primera que en la segunda.

Mientras se acumulaban las señales de cambio en el sistema internacional, con el impactante derrumbamiento del muro de Berlín, la revuelta popular conocida como el “Caracazo” anunciaba en Venezuela el derrumbamiento del modelo político del pacto de Punto Fijo. Fue este un duro golpe para la política exterior de un país cuyo principal capital político era la estabilidad política democrática, la prosperidad económica –siempre demasiado dependiente del petróleo– y una cultura de conciliación y consenso. En efecto, en una situación de creciente inflación, devaluación de la moneda, reducción alarmante de las reservas internacionales, cierre del crédito externo y pérdida de credibilidad institucional, la política exterior dio un giro fundamental a partir de 1989 (Guerón, 1993: 5). El llamado “Gran Viraje”, programa propuesto desde el inicio de la segunda administración de Carlos Andrés Pérez, estuvo sin duda asociado a la filosofía del programa de apertura económica puesto en marcha junto con la renegociación de la deuda externa (promover la apertura del mercado y racionalizar la intervención del Estado); pero también contenía y proyectaba los elementos propios de la cultura, los principios y las prácticas tradicionales del modelo democrático (la descentralización política y administrativa, el desarrollo de la diplomacia comercial, y el renovado impulso a la cooperación e integración latinoamericana y a la solidaridad democrática). En política exterior esto se reflejó en múltiples iniciativas, entre las que cabe destacar el apoyo de Venezuela a la unidad para la promoción de la democracia en la OEA (1990), el impulso a la Resolución Democracia Representativa (1991) relativa a las respuestas regionales ante la interrupción repentina de los procesos políticos democráticos o ante irregularidades en la dinámica institucional de las democracias. El apoyo al derrocado presidente haitiano, Jean Bertrand Aristide (1991), la condena al autogolpe del presidente Alberto Fujimori en Perú (1992), el apoyo al proceso de paz colombiano y a la estabilización democrática en Centroamérica, son posiciones que evidencian la aludida continuidad de los principios democráticos. Multilateralmente, el gobierno venezolano se comprometió regionalmente con un renovado impulso al grupo andino y el grupo de Río, con la creación del Grupo de los Tres junto a Colombia y México, a la vez que estimuló acuerdos de apertura comercial sin reciprocidad con el Caribe y Centroamérica.

Simultáneamente, en el marco de la propuesta de Iniciativa de las Américas (1990), el gobierno suscribió –al igual que otros países y grupos de países– un acuerdo sobre comercio e inversiones en cuyo contexto se iniciaron negociaciones en esos temas.

El ambiente de protesta social, los intentos de golpe y la salida del presidente Pérez, dejaron una profunda huella no sólo nacionalmente sino en la política exterior del país. Sin duda, el compromiso con la promoción de la democracia,

con la liberalización económica y la integración regional y con el tratamiento cooperativo de las divergencias territoriales y fronterizas se vio debilitado.

Esto ocurre en un ambiente mundial en el que se manifiesta cada vez con mayor intensidad el final de la postguerra fría, es decir, el final de un período que, como históricamente han sido los de postguerra, se consideraba asegurada la estabilidad y la prosperidad, ahora con una contabilidad sin precedente de democracias, en la que Huntington llamó “la tercera ola”. El contra oleaje se manifestó en una creciente volatilidad de las economías y democracias latinoamericanas, afectando incluso –y muy fuertemente– a Venezuela.

Una vez concluido el gobierno de transición del presidente Ramón J. Velázquez, el gobierno del presidente Rafael Caldera –sustentado en una muy heterogénea coalición– no sólo redujo la prioridad e intensidad de la política exterior, sino que introdujo gubernamentalmente un discurso antiglobalización, de revisión de la política de promoción de la democracia (con énfasis especial en el tema de la corrupción) y de críticas al Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque inevitablemente debió transigir en volver a negociar con el FMI en abril de 1996 y en acordar un nuevo programa de ajustes. Se produjo también un cambio en las orientaciones geopolíticas del gobierno, ostensible en el conjunto de la agenda internacional del gobierno y, sin duda especialmente, en las relaciones con Estados Unidos. En efecto, se redujo el interés y el ritmo de las conversaciones en materia de comercio e inversiones; hubo divergencias en materia de instalación de radares y realización de sobrevuelos para combatir el narcotráfico, aunque luego se llegó a algunos acuerdos; en la primera Cumbre de las Américas –y en todos los foros políticos del hemisferio– la agenda de la lucha contra la pobreza y la corrupción fue privilegiada por el gobierno venezolano a expensas de la del libre comercio y la defensa de la democracia; en materia de medidas unilaterales de alcance extraterritorial impulsadas por Estados Unidos (Ley Helms-Burton; certificaciones en materia de narcotráfico y derechos humanos), Venezuela coincidió en la expresión de los rechazos regionales (C. Romero, 1998). No obstante estos cambios en su agenda y sus prioridades, la política exterior venezolana seguía manteniendo ideas y principios cónsonos con lo esencial de una cultura democrática (conciliación, negociación, consenso, promoción de prácticas democráticas y reconocimiento de interdependencia). A partir de 1998, la elección del Teniente Coronel Hugo Chávez Frías –uno de los líderes del fallido golpe de febrero de 1992– cambiaría esos supuestos.

*El final de la postguerra fría y la política exterior de la desinstitucionalización de la democracia (1999-2001)*

Las orientaciones y el estilo de la política exterior cambiaron profundamente a partir de 1999. El nuevo gobierno tenía un programa de política exterior en el que, a

pesar del papel central conferido a la construcción de una democracia participativa, se replantearon los principios mismos a partir de los cuales eran atendidos los temas fundamentales de la agenda internacional del país: petróleo, integración, democracia, seguridad, comercio y finanzas; igualmente, fueron alteradas las orientaciones y prioridades respecto a países y regiones. El resurgimiento de conflictos y tensiones internacionales del final de la postguerra fría dejó margen para el impulso a nuevas propuestas geopolíticas que, desde el primer momento, cuestionaron no sólo el modelo de economía de mercado sino la hegemonía estadounidense.

El “mito de Bolívar”, ya característico de la política exterior durante el siglo XX (Consalvi, 1997: 143-145) ahora dotaba de confusos símbolos y propuestas impracticables al discurso de una política exterior orientada por ideas sobre la soberanía absoluta, la unidad política latino-americana, el antihegemonismo y el antiliberalismo económico y político. El texto constitucional de 1999 reemplazó el compromiso específico de promover y defender la democracia, por un vago compromiso por la democratización de las instituciones internacionales. En esta materia, hubo importantes desacuerdos, no sólo con Estados Unidos, sino con la mayoría de los países latinoamericanos. En el seno de la OEA, Venezuela propuso inicialmente (en la Asamblea General realizada en Guatemala, en junio de 1999) la sustitución del principio de la democracia representativa por el de democracia participativa. Luego, volvió a hacerlo en la segunda Cumbre de las Américas (en Quebec, en abril de 2001) y en las discusiones para la aprobación de una Carta Democrática Interamericana (en las asambleas de San José de Costa Rica y Lima, en 2001); finalmente, con apoyo de Venezuela, este texto incorporó el concepto, pero sin eliminar el de democracia representativa. En casos muy concretos, como las amenazas a la estabilidad democrática en Paraguay, Ecuador y Bolivia (1999-2000), así como durante la crisis peruana, que terminó con la salida del gobierno de Alberto Fujimori, el gobierno venezolano se opuso a que hubiese algún tipo de intervención internacional desde la OEA. Es más, en materia de observación electoral, el gobierno no sólo criticó el papel de esta institución sino que presentó –en la Asamblea de la OEA en Windsor, Canadá, 2000– una propuesta para modificar las reglas que rigen la veeduría electoral que no fue acogida.

En cada una de esas materias, ciertamente, hubo claras discrepancias con Estados Unidos, pero sin duda también las hubo –en muchas de ellas– con la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Otros temas de fricción con Estados Unidos exhiben, en general, esa misma característica; es decir, la diferenciación creciente de las posiciones venezolanas respecto a las de los gobiernos del resto de la región.

El acercamiento a Cuba no es nuevo ni exclusivo de Venezuela. Lo que lo ha hecho diferente a partir de 1999 ha sido la identificación ideológica y amplitud de coincidencias con el régimen cubano y –materialmente hablando– la calidad y cantidad de apoyos brindados al régimen de Castro, aun a expensas de intereses–

financieros, comerciales e incluso gremiales-venezolanos. En cuanto al Área de Libre Comercio de las Américas, el rechazo por parte del gobierno del presidente Chávez no sólo contrasta con las posiciones de gobiernos venezolanos anteriores, sino que difiere de las reservas de otros países latinoamericanos para quienes la objeción no es ideológica sino práctica. Por otra parte, aunque las críticas al Plan Colombia no fueron planteadas inicialmente sólo desde Venezuela, en el tratamiento del conflicto colombiano las actitudes, discursos y actuaciones del gobierno venezolano lo diferencian radicalmente de los otros países vecinos a Colombia, le restaron capacidad mediadora y generaron desconfianza en Colombia, en otros países afectados por movimientos insurgentes y en Estados Unidos.<sup>2</sup> De modo que las políticas y decisiones que han desafiado a las relaciones con Estados Unidos, también han retado y hasta debilitado, en medida significativa, las relaciones con socios regionales.

En materia de integración regional, un tema muy importante regionalmente, el viraje ha sido muy grande. Aunque la unidad latinoamericana ha sido un componente recurrente en el discurso -y no obstante que Venezuela ha presidido en momentos decisivos a la Comunidad Andina de Naciones, al Grupo de los Tres y a la Asociación de Estados del Caribe- la integración ha estado supeditada a una idea vaga e impracticable de confederación y unión política, e incluso a la de una OTAN latinoamericana, con elementos claramente geopolíticos y defensivos cuyo propósito sería convertir a Latinoamérica en un polo de poder y contrapeso ante Estados Unidos. En balance, sin embargo, Venezuela ha ido perdiendo liderazgo y poco ha contribuido a enfrentar un proceso real y complejo de debilitamiento de los esquemas de integración de los que es parte.

Con este marco de referencia se comprende mejor el cambio en las relaciones con Estados Unidos, en las que desde 1999; ha prevalecido una compleja mezcla de componentes pragmáticos e ideológicos, con un creciente predominio de estos últimos. Se ha mantenido una continuidad aparente en materias como los acuerdos sobre doble tributación, suscritos en 1999, la colaboración en materia de lucha contra el narcotráfico (a pesar de la oposición a los sobrevuelos), las garantías de suministro seguro de petróleo que ha acompañado a la muy activa política de fortalecimiento de la OPEP y la cooperación de inteligencia en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, también ha prevalecido una retórica antiunipolar, abiertamente opuesta al libre comercio y muy crítica del modelo y las instituciones de la democracia representativa, a la vez que se han impulsado iniciativas concretas en temas de alta sensibilidad en las relaciones con Estados Unidos, tales como derechos humanos, movimientos insurgentes y terrorismo.

En conjunto, la política orientada a diversificar relaciones con el mundo y promover la multipolaridad internacional que el gobierno venezolano se propuso y comenzó a desarrollar a través de una intensa y extensa sucesión de viajes y encuentros del más alto nivel, llevó al Presidente a 19 países en 1999, 23 en el

2000 y 30 en el 2001 así como a importantes foros políticos y económicos internacionales. Denominador común de todas estas gestiones ha sido la búsqueda acercamiento a países contrapeso y a países opositores de la hegemonía estadounidense, en Asia (China y Rusia) en el Medio Oriente (Irak, Irán, Libia), a lo que hay que sumar el intenso acercamiento a Cuba y la continuada búsqueda de coincidencias con Brasil. Es más, aunque el Presidente ha visitado a Estados Unidos en diversas ocasiones y ha coincidido con los presidentes Clinton y Bush en encuentros y foros internacionales, hasta mediados de 2002 no ha concertado una visita de Estado a ese país.

Con el paso de los años, y a medida que los elementos revolucionarios ganaron terreno a la búsqueda de confianza en la esencia pacífica y democrática proclamada inicialmente por el gobierno de Chávez, aumentaron las fuentes de fricción con el gobierno de Estados Unidos, cuya política inicial de esperar y ver (*wait and see*) y de prestar atención a lo que el presidente Chávez hiciera y no a lo que dijera en sus encendidos discursos, fue cambiando y haciéndose más recelosa y crítica. Es larga la secuencia de eventos en los que se fue evidenciando cada vez con mayor claridad el cambio sustancial en las relaciones bilaterales (M.T. Romero, 2002). Baste hacer referencia a tres temas respecto a los cuales voceros del Departamento de Estado, incluida la ex-embajadora en Caracas, manifestaron desde preocupación hasta decepción. La declaración de Peter Romero –Subsecretario para Asuntos Hemisféricos– sobre la ubicación de Venezuela entre los países problema en febrero de 2000 ; las denuncias del propio Romero sobre las relaciones y apoyo del gobierno venezolano a movimientos insurgentes latinoamericanos a finales del mismo año; la reacción inmediata de reclamo y el traslado de la ex-embajadora Donna Hrinak a Washington a raíz de la referencia del Presidente Chávez en cadena televisada a que “no se puede combatir terrorismo con terrorismo”; la visita y declaraciones de la ex-embajadora al diario *El Nacional* el día de la manifestación contra este diario y las declaraciones del vocero del Departamento de Estado en Washington, alertando sobre los riesgos de la incitación contra los medios de comunicación. De modo que, en materias altamente sensibles ha habido importantes y crecientes fricciones.

En suma, una política que presumiblemente reivindica la capacidad de decisión soberana a diferenciarse e incluso confrontar a Estados Unidos, en temas muy sensibles, más allá de la estabilidad del comercio petrolero, antes que crear nuevas oportunidades y espacios de negociación, arroja como balance su reducción, tal y como evidencian las resistencias a hacer a Venezuela parte de los beneficios comerciales y financieros que favorecen a otros países andinos, tales como el sistema de preferencias andino y la iniciativa andina para apoyar la lucha contra el narcotráfico. En conjunto, a pesar del predominio de una política de “balanza de poder” quedan ámbitos –como el petrolero y el de la búsqueda de inversiones– en los que el gobierno venezolano ha procurado –aunque de manera

no muy consistente- mantener los beneficios del trabajo conjunto en intereses comunes.

#### *Comentarios finales*

Esta aproximación desde Venezuela al conjunto de la evolución de las relaciones con Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI nos permite hacer dos tipos de comentarios finales: uno sobre las formas prevalecientes de asumir la asimetría respecto a Estados Unidos y otro sobre la importancia del cambio de perspectiva para la práctica misma de la política exterior venezolana.

En cuanto a las maneras de asumir la asimetría, la esquemática revisión precedente ha presentado argumentos sobre el peso que la óptica de la balanza de intereses tuvo en el manejo de las relaciones con Estados Unidos durante buena parte del siglo XX, específicamente por parte de los gobiernos democráticos. Mientras el afán de autonomía ante Estados Unidos estuvo presente tanto en estos gobiernos como durante la dictadura, en ésta última estuvo atada a una concepción geopolítica de balanza de poder en la cual se combinaban de manera ideológica y pragmática la necesidad de contar con regímenes similares como aliados y mantener relaciones fluidas con Estados Unidos. Esta lógica de poder reaparece con el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías, cuyas relaciones con Estados Unidos, aún a partir de supuestos ideológicos diferentes a los de la dictadura (y, desde luego, de la democracia) se plantean de nuevo en términos en los que prevalece la idea del balance de poder, sólo que acompañada de un discurso abiertamente antihegemónico y contrario al liberalismo económico y político.

En lo que respecta a los cambios de perspectiva, se trata de algo más que un discurso académico. La visión de las relaciones con Estados Unidos en términos de las opciones de la sumisión o el desplante -que se plantea con mucha fuerza desde 1999- no sólo deforma la naturaleza real de los que ha sido el desarrollo de esas relaciones durante casi medio siglo, sino que limita las posibilidades de concebir a esos vínculos, en la práctica, como posibilidad para crear oportunidades de negociación y cooperación, marginando a Venezuela de complejas pero muy importantes negociaciones hemisféricas y mundiales. De allí la trascendencia y necesidad urgente de revisar en profundidad el presente de las relaciones con Estados Unidos, sin dejar de lado lo mucho que podemos aprender del pasado.

- Betancourt, Rómulo (1969/1948). *Hacia América Latina democrática e integrada*. 3ª ed. Madrid, Taurus.
- Bond, Robert D. (1977). "Venezuela's Role in International Affairs." En: Robert D. Bond (ed.), *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*. New York. New York University Press.
- Cardozo de da Silva Elsa (1992). *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana: 1969-1984*. Caracas: UCV.
- \_\_\_\_ (2000), "El mundo no es ajeno: el juego de poder visto desde aquí." En: Asdrúbal Baptista (ed.), *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios*. (Vol. 1). Caracas. Fundación Polar.
- Cardozo de da Silva, Elsa y María Teresa Romero (2001). *El proyecto internacional de Hugo Chávez*, Ponencia presentada a la Latin American Studies Association, Washington, septiembre.
- CAN (Comunidad Andina de Naciones) (2002). *Intercambio comercial entre la CAN y Estados Unidos 1990-2000*, <http://www.comunidadandina.org/index.asp>.
- Consalvi, Simón Alberto (1997/1994). "Los mitos de la política exterior". *El perfil y la sombra*. Caracas, Tierra de Gracia.
- \_\_\_\_ (2000). "La relación de Venezuela-Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX". En: Tomás Polanco Alcántara, Simón Alberto Consalvi y Edgardo Mondolfi Gudat, *Venezuela y Estados Unidos a través de 2 siglos*. Caracas: Cámara Venezolano-Americana de Comercio e Industria.
- \_\_\_\_ (2001). *El precio de la historia y otros textos políticos*. Caracas: Comala.com.
- Ebel Roland H., Raymond Taras y James D. Cochrane (1991). *Political Culture and Foreign Policy in Latin America*. New York, SUNY.
- Ferrigni, Yoston; Carlos Guerón y Eva Josko de Guerón (1973). "Hipótesis para el estudio de una política exterior". En. VVAA. *Estudio de Caracas* (Gobierno y Política, VIII-2). Caracas: UCV.
- Fundación Polar (1988), *Diccionario de historia de Venezuela*. Caracas, Editorial Ex Libris.
- Gamus Gallegos, Raquel (1994), "La política exterior de Pérez Jiménez hacia Estados Unidos: entre la autonomía y la dependencia". En: *Anuario 1994*. No. 6. Caracas, UCV, Instituto de Estudios Hispanoamericanos.
- Guerón, Carlos (1993), "Introduction." En: Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Venezuela in the Wake of Radical Reform*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Josko de Guerón, Eva (1978), "El Congreso y la política exterior en Venezuela". *Revista Politeia*, No. 7. Caracas, IEP-UCV.
- \_\_\_\_ (1984). "La política exterior. Continuidad y cambio, contradicción y coherencia." En: Moisés Naím and Ramón Piñango (eds.), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas, IESA.
- MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) (1948), "Introducción", *Libro Amarillo*. Caracas, MRE.

- Mondolfi Gudat, Edgardo (2000). "La relación Venezuela-Estados Unidos durante el último medio siglo". En: Tomás Polanco Alcántara, Simón Alberto Consalvi y Edgardo Mondolfi Gudat, *Venezuela y Estados Unidos a través de 2 siglos*. Caracas, Cámara Venezolano-Americana de Comercio e Industria.
- Petrásh, Vilma (1999). "Dos siglos de relaciones con los Estados Unidos." En: Kaldone G. Nweihed (ed.), *Venezuela y... los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes*. Caracas, IAEAL, USB.
- Rey, Juan Carlos (1983). "El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior". En: Instituto de Estudios Políticos (ed.), *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Caracas, UCV.
- \_\_\_\_ (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, IDEA.
- Rivas Rivas, José (1963). *Historia gráfica de Venezuela*. Vol 6. Caracas, Centro Editor C.A.
- Romero, Anibal (1986). *La miseria del populismo*. Caracas, Editorial Centauro.
- \_\_\_\_ (1990). *La idea de la política en el pensamiento de Simón Bolívar*. Caracas, Banco Hipotecario de Occidente.
- Romero, Carlos (1984). "Política exterior de Venezuela. Relaciones con USA, Colombia, Guyana y el Caribe." *Curso de formación Sociopolítica*. Caracas, Centro Gumilla.
- \_\_\_\_ (1998). "Las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos durante la presidencia de Clinton: coincidencias estratégicas y diferencias tácticas". En: Andrés Franco (ed.). *Estados Unidos y los países Andinos 1993-1997: poder y desintegración*. Santa Fe de Bogotá, Universidad Javeriana.
- Romero, María Teresa (1987). "La tesis americanista de Rómulo Betancourt". *Revista Política Internacional*. No. 5. Caracas, enero-marzo.
- \_\_\_\_ (2001). *El proyecto democrático de política exterior, 1958-1998*. Caracas, Panapo.
- \_\_\_\_ (2002). "U.S. Policy for the Promotion of Democracy. The Venezuelan Case". En: Richard Hillman, John Peeler y Elsa Cardozo (eds.), *Democracy and Rights in Latin America*. Westport, CT, Praeger.
- Tarre, Maruja (1999). "Relaciones petroleras entre Estados Unidos y Venezuela." En: Kaldone G. Nweihed (ed.), *Venezuela y... los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes*. Caracas, IAEAL, USB.
- Tugwell, Franklin (1977). "The United States and Venezuela: Prospects for Accommodation." En: Robert D. Bond (ed.). *Contemporary Venezuela and its role in international affairs*. New York, New York University Press.
- Urbaneja, Diego Bautista (1992). *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*. Caracas, CEPET.
- Venamcham (Cámara Venezolano Americana de Comercio) (2002). *Informe sobre el comportamiento de las Inversiones extranjeras en Venezuela*. <http://www.venamcham.org/Espanol/home-espanol.htm>.
- Vivas G., Freddy (1999). *Venezuela: Política exterior y proyecto nacional. El pretorianismo perezjimenista. (1952-1958)*. Caracas, UCV.