

La integración andina y la política exterior de Venezuela en dos tiempos. 1972-2002

Andean integration and foreign policy in two timeframes: 1972-2002

Franklin Molina

Resumen

La presente investigación tiene por objeto concentrarse en el perfil del proceso de integración andina de nuestra compleja política exterior venezolana. Se toman en cuenta dos períodos. Un primer período (1972) concentrado en la década de los sesenta y setenta, donde existían condiciones especiales, tanto en el ámbito regional andino como en las “condiciones” domésticas de Venezuela, y un segundo período (2002) que se refiere, tanto a la agenda actual del área andina como la agenda de “reformas” internas en Venezuela y su relación con la política exterior de Venezuela; en ambos períodos el *external shock* del sistema internacional es importante para entender los procesos-resultados en la elaboración de la política exterior hacia la Comunidad Andina.

Palabras clave:

Relaciones internacionales; Integración económica; Política exterior; Comunidad Andina

Abstract

This research focuses on the profile of Andean integration within our complex Venezuelan foreign policy. Two timeframes are taken into account: a first term (1972) based on the sixties and seventies and their special conditions in the regional Andean scope and the domestic “conditions” in Venezuela, and a second period (2002) referring to the current agenda of the Andean area and the agenda of internal “reforms” in Venezuela and their relations with Venezuelan foreign policy. In both cases, the external shock of the international system is of great significance to understand the process and its results in the preparation of foreign policy aimed at Andean Community.

Key words:

International relations; Economic integration; Foreign policy; Andean Community.

Una política exterior de Estado sólo puede ser por ende en una sociedad democrática una política capaz de generar el más amplio consenso, pero abierta al debate permanente en los fines y cambiante en los medios con continuidad de propósitos, pero en constante adaptación a las exigencias del entorno cambiante, coherente con los fines y adaptada a la coyuntura, con clara conciencia de la diferencia entre lo controlable y lo que no está bajo control, con prioridades jerarquizadas respecto a los intereses y fines permanentes, y prioridades flexibles respecto a los objetivos. Una política de Estado, en fin, que tome en cuenta el estado de la política.

Carlos Guerón (1991).

LA POLÍTICA EXTERIOR EN DOS TIEMPOS

La construcción-formación de la agenda¹ de la política exterior (Aguilar, 1993) se presenta como un hecho de singular importancia para la consolidación democrática, respondiendo a los procesos de “estira y encoge” del sistema político venezolano (SVP) (Guerón, 1991; Cardozo, 1997). Sin embargo, hay en el sistema político un enorme cambio de la década de los setenta al actual período (2002) de “transición” o “revolución”, como ha sido denominado por los actores políticos gubernamentales. La agenda de integración con la región andina ha sido una agenda permanente en nuestra formulación, planificación y diseño de la política exterior venezolana con altibajos pero sometida a un gran proceso de reformas.

En los setenta comenzó un acercamiento a nuestra “vecindad” más inmediata, como son los países que histórica y geográficamente han estado en nuestra agenda externa latinoamericana. El presente ensayo pretende analizar-observar al mundo andino, el cual ha significado un singular marco de acción de nuestras relaciones externas, claro, con una agenda inconclusa por la imperfección de un verdadero mercado común andino.² Es así como el compromiso con la región andina va delineando un perfil de necesidad *integracionista* con los países del área, siendo un tema constante en los gobiernos democráticos de Venezuela.

¹ Ver Aguilar Villanueva en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Construcción de la agenda donde aborda de una manera interesante, al observar la política como un proceso, destacando las fases de hacer política exterior en la iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transustanciar cuestiones sociales en público y en prioridades de gobierno (...) revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política” (Aguilar, 1993:27). En este texto se observa el delineamiento de las agendas públicas; el tema andino (Comunidad Andina) ha sido delimitado como un tema permanente de la política exterior.

² El mercado común andino es una etapa de gran dificultad, al cual en término de tiempo podemos llegar en un par de años. La Unión Aduanera Andina conformó la existencia de un arancel externo común desde 1994, explicado en la Decisión 370 sobre nuestro arancel común.

Todo esto se perfila en la *decisión burocrática, organizacional y racional* de la política exterior venezolana, en una continuidad evidente aunque centrada en el *determinismo económico*. En este sentido, se busca precisar que la región andina es un área vital en la formación de la agenda política exterior como política pública (Eidder y Cobb, 1993).

POLÍTICA EXTERIOR, SISTEMA POLÍTICO Y SISTEMA INTERNACIONAL (DOS DÉCADAS)

En la política exterior de Venezuela se ha producido una influencia directa, tanto del sistema político doméstico como del sistema de política internacional (Rey, 1983), así como la imbricación entre *dos tableros* (nacional), interno e (internacional) externo (Putnam, 1993), ha denominado este proceso como la *metáfora de dos niveles* correlacionados. La política exterior en la década de los setenta respondía a un “sistema político de conciliación”, caracterizado por las tradicionales *reglas de juego* del Pacto de Punto Fijo (Urbaneja, 1993) y un sistema internacional de *distensión* entre Estados Unidos y la URSS. Luego de treinta años se ha reformado, tanto el sistema doméstico como la arquitectura básica de la Comunidad Internacional, cambios que han ocurrido tanto en Venezuela como en el sistema internacional-global (Rosenau, 1997) (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Variables correlacionadas del sistema internacional y del sistema venezolano

| Sistema internacional | Sistema político venezolano | Sistema internacional | Sistema político venezolano |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Guerra Fría, la bipolaridad flexible. Enfrentamiento URSS-EE UU por el dominio de la geopolítica internacional. Regímenes dictatoriales en América Latina. | <ul style="list-style-type: none"> Sistema de conciliación. Pacto de Punto Fijo. Alternancia en el poder reglas de AD-Copei. Continuidad en la política exterior, independientemente del cambio de gobierno. “Reglas básicas de política exterior”. | <ul style="list-style-type: none"> Fin de la Guerra Fría. Cambio en la agenda clásica de política internacional. Nuevos actores de base internacional. Nuevos temas en la estructura de relaciones internacionales. Regreso de la democracia como sistema de gobierno en América Latina. | <ul style="list-style-type: none"> Fin del Pacto de Punto Fijo. Cambio en las reglas de juego político. Nuevos actores políticos nacionales. Crisis de los partidos tradicionales. Aumento del presidencialismo. Cambio en las “reglas básicas de la política exterior venezolana”. Nuevos socios de política exterior. |

LA INTEGRACIÓN CON AMÉRICA LATINA: AGENDA “CONSTANTE” DE POLÍTICA EXTERIOR

Desde los comienzos del Pacto de Punto Fijo,³ nuestros lineamientos internacionales estaban consagrados en lograr una relación –más allá de lo meramente diplomático– en el “sistema de conciliación” político y económico existente durante varias décadas, donde existían los propósitos de lograr la integración con América Latina, de allí la conexión con la Alalc (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Los lineamientos de nuestra política exterior se pueden concebir en la anterior Constitución de 1961, con base la cooperación latinoamericana. En la década de los sesenta se da en la región lo que se conoce como la *primera fase* integracionista con la aprobación del Tratado de Montevideo que logra crear a la antecesora de la Asociación Latinoamericana de Integración Aladi,⁴ la vieja Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) de 1960, la cual tenía por objetivo a) la liberalización del comercio recíproco, b) la expansión del comercio regional, utilizando los instrumentos del programa de liberación del comercio, los acuerdos de complementación por sectores industriales, y las medidas a favor de los países de menor desarrollo relativo (Moavro, 1992). Sin embargo, la Alalc entró en una inminente crisis estructural, caracterizada por una debilidad evidente de este acuerdo de integración.

Para Venezuela la crisis de la Alalc se tradujo –como todos los países latinoamericanos– en una crisis de la identidad integracionista,⁵ llevando a Venezuela a buscar una identidad más subregional –que hemisférica– en materia de integración. Es allí donde se realizan los primeros acercamientos a la región andina y a la subsecuente integración andina.

VENEZUELA. DE LA ALALC AL PACTO ANDINO

La crisis de la Alalc motivó el *regionalismo vecinal* que se propugnaba en la Cepal, el cual consistió en un acercamiento entre los vecinos más inmediatos. Así, los centroamericanos se reunieron en el Mercado Común Centroamericano, MCCA, (1969), los caribeños en la Comunidad del Caribe Caricom (1969) y los andinos en el Acuerdo de Cartagena (1969). La orientación venezolana –aunque tardía– no se

³ Con el Pacto de Punto Fijo se logró entre los principales partidos firmantes (AD, Copei y URD) unos lineamientos con visos de continuidad en asuntos de política exterior venezolana.

⁴ Creada a comienzos de la década de los ochenta e integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵ Esta crisis de la integración se manifestó en la crisis y subsiguiente desaparición de la Alalc, como producto de una tímida integración latinoamericana.

hizo esperar al orientar como directriz de política exterior en un acercamiento al recién creado Pacto Andino (1969).

El Acuerdo de Cartagena tenía por objetivos –en esta primera etapa– promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembro en condiciones de equidad mediante la integración y la cooperación económica y social, acelerar su crecimiento y la generación de ocupación, facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Sin duda que existe en esta primera etapa –desde Venezuela– un acercamiento al mundo andino⁶ con aquel viejo objetivo de conformar un mercado común latinoamericano, consagrado en las visiones pilares de la Alalc.

No obstante los países andinos, desde mediados de la década de los sesenta, se concentraron en diseñar un esquema integrador que respondiera a sus necesidades. Luego de un proceso de arduas negociaciones y consulta, en que participan los estados y los sectores empresariales, sociales y académicos, fue posible suscribir el 26 de mayo de 1969 el Acuerdo de Integración Subregional. Este acuerdo dio origen al Grupo Andino y entró en vigencia el 16 de octubre de ese mismo año.

La tardanza de Venezuela de ingresar al Pacto Andino se debió fundamentalmente a la oposición de Fedecámaras por una actitud proteccionista de las industrias venezolanas. Venezuela, entre 1964 y 1969 (Gobierno de Raúl Leoni), miraba con recelo al incipiente esquema de integración, sin embargo, había participado activamente en la discusión del acuerdo constitutivo del Pacto Andino. No fue sino para finales del primer período presidencial de Rafael Caldera cuando Venezuela se integró al Pacto Andino, exactamente en febrero de 1973, por factores tales como el debilitamiento de los precios internacionales de petróleo entre 1970 y 1973 y la desaceleración del proceso de industrialización.

La integración andina ha pasado por distintas etapas. Los primeros esfuerzos estuvieron dirigidos al diseño del “marco institucional” y a la definición de programas específicos de cooperación entre sus países miembro. Estos años iniciales también fueron testigos de varios cambios en la composición del Grupo Andino al adherirse Venezuela en 1973 y excluirse Chile en 1976.

⁶ Se trató de un acercamiento muy importante, aunque bastante limitado, con el mundo andino –y particularmente con Colombia. Venezuela tenía relaciones externas con muchos países de la comunidad internacional, por encima de los socios de la región andina.

Cuadro 2
Evolución de la Comunidad Andina (integrantes)

| 1969 | 1973 | 1976 |
|----------|-----------|-----------|
| Colombia | Venezuela | Venezuela |
| Ecuador | Colombia | Colombia |
| Perú | Ecuador | Ecuador |
| Bolivia | Perú | Perú |
| Chile | Bolivia | Bolivia |
| | Chile | |

En esta primera etapa de integración andina,⁷ que se puede ubicar desde 1969 hasta 1992, se dan como resultado varios hechos particulares, entre los que destaca:

1. Creación de la comisión definida por el Acuerdo de Cartagena como el órgano máximo y estaba constituida por un representante plenipotenciario de cada gobierno. La Junta fue a su vez definida como el órgano técnico comunitario del Acuerdo.
2. Se creó la Corporación Andina de Fomento, CAF, en 1968.
3. En 1970 se suscribió el Convenio Andrés Bello con el fin de promover la integración educativa científica y cultural.
4. En 1971 se firmó el Convenio Hipólito Unanue en materia de salud.
5. En 1976 fue suscrito el Fondo Andino de Reserva.
6. En 1979 fue creado el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.
7. En 1979 se firmó el Consejo Andino de Cancilleres.
8. En 1979 fue creado el Parlamento Andino.

En esta primera etapa de integración andina, Venezuela logró la sede de la Corporación Andina de Fomento y se mantuvo como miembro activo del Pacto Andino.

⁷ En esta etapa se consolida institucionalmente la integración andina. Así se prepara toda la institucionalidad andina, repitiendo el modelo de integración económica y formal de la Comunidad Económica Europea (CEE).

En los ochenta la integración latinoamericana y, muy particularmente, la integración andina entró en una fase de crisis de lo que se ha denominado la década perdida de América Latina. Esta década perdida se caracterizó por un retroceso de nuestros sistemas económicos. La *desaceleración* de América Latina fue la característica más singular de los años ochenta, afectando directamente a las instituciones de integración de América Latina.

En un trabajo realizado por la Secretaría General de la Comunidad Andina se establecen varias causas del retroceso de la integración andina en la década de los ochenta (Secretaría General, 1995).

- Déficit acentuados en sus balanzas de pagos. Esto se debió a la debilidad de nuestra estructura exportadora.
- Problema de la deuda externa, como resultado del endeudamiento exorbitante, el cual mermó las reservas internacionales y los presupuestos públicos de los gobiernos regionales.
- Drástica disminución de los precios de los productos primarios, que en lo sucesivo deterioró la balanza comercial.
- Incumplimiento de los compromisos derivados del Programa de Liberación, siendo éste un problema constante, tanto en la integración latinoamericana como en la integración andina.
- Se dejaron de aplicar los programas de desarrollo industrial conjunto como resultado del abandono de la planificación.
- Los países comenzaron a modificar en forma unilateral algunas políticas comunitarias, como la de inversión y políticas comerciales.
- Se aplicaron las restricciones al comercio intrasubregional, con la aplicación de medidas restrictivas al comercio internacional.

CRISIS, INTEGRACIÓN ANDINA Y POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA

La crisis generalizada de América Latina llevó a un olvido institucional de los esquemas de integración latinoamericanos. Venezuela se concentró en su crisis

interna⁸ como producto de la devaluación del tipo de cambio y el refinanciamiento de la deuda externa; hubo un *adormecimiento* de la integración andina desde nuestro interés en política exterior durante los años ochenta por la concentración de temas político-diplomáticos o en la idea de relaciones bilaterales como Venezuela-Estados Unidos, Venezuela - Colombia, Venezuela - Europa, Venezuela - Caribe, Venezuela - Asia.

CONSTITUCIÓN DE 1961, INTEGRACIÓN ANDINA Y POLÍTICA EXTERIOR

La Constitución de 1961 organizó los principios y las reglas básicas de la política exterior venezolana bajo algunos principios que permitían orientar nuestras “relaciones externas”. En materia de integración, en el preámbulo de la Constitución se establece la “cooperación con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional” (Constitución de 1961). Esos principios establecen los siguientes lineamientos estratégicos de la acción internacional:

- Preceptos de Acción Democrática que orientaban los lineamientos del perfil externo de Venezuela, bajo lo que se perfiló como la doctrina democrática (Doctrina Betancourt).
- Apertura internacional a centros fundamentales de la política internacional, como Europa, Japón y Estados Unidos.
- Orientación de un perfil petrolero, en lo que se ha denominado la *diplomacia petrolera*. Esto ha marcado el “acercamiento económico” al mundo árabe, en la constitución de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).
- Participación en organismos multilaterales de carácter universal como la ONU y sus organismos especializados.
- Participación en la construcción del sistema interamericano como la Organización de Estados Americanos (OEA), así como una relación armónica con la política exterior norteamericana.
- Participación activa en algunos esquemas de integración como la Alalc, el SELA y algunas iniciativas de carácter bilateral en las preferencias arancelarias regionales (PAR).

⁸ Es así como la crisis venezolana con el famoso “Viernes Negro” (1982-1983) trajo como consecuencia una debilidad en torno a nuestra política exterior. Venezuela se concentra en lograr una “estabilidad” económica.

- Participación activa en la construcción internacional de los derechos humanos y en conferencias y regímenes internacionales sobre desarrollo, comercio, derecho marítimo, medio ambiente, y cooperación internacional.

Las relaciones externas de los gobiernos del Pacto de Punto fijo entre el período de 1959 a 1980 tuvieron los siguientes logros en la comunidad internacional.

- En el Gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964) se desarrolló el apoyo a la democracia bajo la tesis de la ya comentada Doctrina Betancourt, así como el inicio de la visión petrolera en los asuntos internacionales. La integración latinoamericana no tenía la importancia de años posteriores, por los niveles arancelarios de la economía mundial.
- En el Gobierno de Raúl Leoni (1964-1969) se participó activamente en la construcción de la Alalc, actuación en el mercado petrolero internacional a través de la OPEP, profundización de la *diplomacia petrolera*, que comienza con el Gobierno de Betancourt.
- En el Gobierno del doctor Rafael Caldera (1969-1974) se logra el efectivo ingreso al Pacto Andino, además de la diversificación en las relaciones internacionales.
- En el Gobierno de Carlos Andrés Pérez I (1974-1979) se logró un aumento de las relaciones externas de Venezuela, con la actitud positiva hacia la lucha por un equilibrio internacional Norte-Sur, pluralismo internacional, aperturas de nuevas relaciones en la región Asia-África, participación activa de Venezuela en la demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Cuadro 3
Década de los ochenta. Integración andina y política exterior

| Sistema internacional (1980-1990) | Integración andina | Política exterior venezolana hacia el mundo andino |
|--|--|---|
| Crisis de la deuda externa. | Problemas de deuda externa para el mundo andino. | Problema de deuda externa venezolana. Poco interés en los socios andinos. |
| Acercamiento tímido entre Washington y Moscú. | Retroceso del esquema de integración andina. | Ampliación o interés en otras regiones como el mercado petrolero internacional. La pacificación en Centroamérica. |
| Liberalización y avances en los acuerdos del GATT. | Ingresos de los países andinos al GATT. | Política exterior activa hacia Colombia en los temas clave como "Golfo de Venezuela", narcotráfico, fronteras. |

AÑOS NOVENTA. CAMBIOS INTERNACIONALES-GLOBALES Y REGIONALES

Luego de los años ochenta, en el plano internacional se han suscitado una serie de cambios en la estructura internacional; por un lado, el fin de la Guerra Fría es el hecho más emblemático del cambio y la reestructuración del “orden internacional”. Al comenzar los años noventa la implosión de la URSS marcó un hecho de cambio en el sistema internacional. Comenzó a predominar la tesis de la unipolaridad, así como la complejidad e indefinición de la política internacional. En concreto se realizaron los siguientes cambios en el plano internacional.⁹

Cuadro 4
Cambios internacionales y regionales (década de los noventa)

| Relaciones internacionales | Cambios en el hemisferio |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Fin de la bipolaridad, con los cambios al interior de la URSS. | <ul style="list-style-type: none"> • Regreso al sistema democrático a partir de la pacificación de Centroamérica y el fin de las dictaduras en el Cono Sur. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de temas económico-comerciales en los asuntos internacionales. | <ul style="list-style-type: none"> • Regionalismo abierto como estrategia de apertura comercial. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Regionalización de las relaciones internacionales en tres áreas como América (EE UU), Europa (Unión Europea) y Asia-Pacífico (Japón-China). | <ul style="list-style-type: none"> • Apertura comercial bajo la aplicación de política económica del Consenso de Washington (CW). |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los procesos de globalización y mundialización. | <ul style="list-style-type: none"> • Programas de reformas neoliberales. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Desintegración de algunos estados-nación como Yugoslavia, Checoslovaquia, entre otros. | <ul style="list-style-type: none"> • Agenda democrática hemisférica. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la presencia norteamericana en asuntos económicos, geopolíticos y geoestratégicos. | <ul style="list-style-type: none"> • Revitalización de los acuerdos de integración como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), Caricom y el Pacto Andino. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Diversificación en los temas de la agenda internacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Continuidad a los problemas de deuda externa. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Diversificación en los actores internacionales. Debilidad del Estado-nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Solución de problemas económicos como la hiperinflación de los años ochenta, reducción de los aranceles. |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los regímenes internacionales y del multilateralismo en la estructura de relaciones internacionales y globales. | <ul style="list-style-type: none"> • Nuevas iniciativas como el G-3, el Nafta y el Mercosur. |

⁹ Existen varios textos que explican el cambio del orden internacional, o los cambios de la política internacional. Ver Walker (1993): *Studies in International Relations* y Falk (1999).

DE PACTO ANDINO A COMUNIDAD ANDINA. AGENDA DE REFORMAS

En los años noventa la integración andina¹⁰ atravesó una etapa que pudiéramos denominar activa, dinámica y fructífera en el marco institucional, en las cifras de comercio y, en definitiva, en la dinamización de la integración andina. Son varios los hechos que colocan a la integración andina en nuevas estrategias y en un avance –aunque con muchas imperfecciones– pero que podríamos calificar de positivo.

En la III reunión, que tuvo lugar en Macchu Picchu el 22 de mayo de 1990, los mandatarios crearon el Consejo Presidencial Andino, integrado por los presidentes de las repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En la VI Reunión del Consejo Presidencial Andino, efectuada en Cartagena de Indias el 5 de diciembre de 1991, se aprobó el Acta de Barahona. Los presidentes decidieron adelantar la vigencia de la zona de libre comercio a 1992, y respecto al arancel externo común dispusieron que éste se aplique en cuatro niveles arancelarios (5 por ciento, 10 por ciento, 15 por ciento y 20 por ciento).

Uno de los cambios más importantes de este acuerdo se lleva a cabo en la VIII Reunión del Consejo Presidencial, celebrada en la ciudad de Trujillo los días 9 y 10 de marzo de 1996. Los mandatarios andinos aprobaron el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se creó la Comunidad Andina y establecieron el Sistema Andino de Integración, dispusieron la transformación de la Junta del Acuerdo de Cartagena en la Secretaría General de la Comunidad Andina, incorporaron al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la estructura institucional andina. Con esta última medida dieron una dirección política a la integración andina.

Era de esperar que los gobiernos andinos en los años noventa se manifestaran proclives a rescatar la integración andina de vieja data. Se inició un proceso de apertura intraandina. Hasta la creación del Grupo Andino, en 1969, el comercio entre los países que lo conforman era prácticamente insignificante, representaba menos del 2 por ciento de sus exportaciones totales. Los procesos de reformas económicas y apertura de nuestras economías cambiaron esta situación. Como resultado de estos factores, la integración se ha concentrado en la relación bilateral

¹⁰ En la década de los noventa se inicia todo el proceso de apertura de los esquemas de integración latinoamericana, intentando forjar un proceso de regionalismo abierto, como fue calificado por la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Colombia-Venezuela. Para 1995 estos dos países representaban el 78,5 por ciento de las exportaciones intrarregionales.¹¹

POLÍTICA EXTERIOR EN LOS AÑOS NOVENTA. ¿LOS ANDES EN LA AGENDA?

Desde Venezuela se comenzó a evidenciar un interés por los latinoamericanos y concretamente por la identidad andina, en el planteamiento de reforzar los vínculos integracionistas de la Comunidad Andina. Es así como se fue perfilando –desde nuestros lineamientos diplomáticos– un buen acercamiento a la realidad andina.

- a. Durante el segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1992-1993) se realizó un bajo perfil internacional por los hechos domésticos de “golpe de Estado” del año 1992.
- b. Igual continuó el gobierno transitorio de Ramón J. Velásquez con un bajo perfil en el panorama internacional.
- c. En el segundo Gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) se orientó la integración con los Andes como parte de la agenda permanente de la política exterior venezolana.

Dos tableros en los años noventa (doméstico) y perfil externo venezolano

| Cambios domésticos | Política exterior |
|--|--|
| Debilitamiento de las premisas fundamentales del Pacto de Punto Fijo. | Apertura a nuevos mercados internacionales. “Pluralismo internacional”. |
| Crisis del sistema político venezolano. Enfrentamiento entre actores sociales y políticos. | Nuevo sistema venezolano de política exterior. |
| Nuevos actores políticos. Procesos de reformas en el ámbito político. | Rompimiento con viejos lineamientos y premisas. Se mantiene la continuidad de integración andina pero con premisas políticas y de seguridad. |

¹¹ La Relación entre Colombia y Venezuela mejoró radicalmente en la década de los noventa; esto se debió fundamentalmente a la entrada en vigor de la Zona de Libre Comercio y un acercamiento de varias comisiones que inciden positivamente en la formulación de la política exterior de Venezuela hacia Colombia y de Colombia a Venezuela con el elemento comercial como conexión entre ambas naciones.

EL CHAVISMO, LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA INTEGRACIÓN ANDINA

Con la llegada de Hugo Chávez Frías al poder, se redireccionó el *posicionamiento internacional* de Venezuela. En el período que se inicia bajo lo que domésticamente se ha llamado la “Revolución Bolivariana”, se han transformado las acciones externas de Venezuela. Nuevos intereses, nuevos socios, nuevos objetivos y nuevos instrumentos de política exterior caracterizan la política exterior de la administración de Hugo Chávez Frías comenzada en 1999.

- En el plano doméstico se revisó la Constitución Nacional, cambiando constitucional y programáticamente –como veremos más adelante– las acciones diplomáticas y proyección externa de Venezuela.
- Hacia América Latina se comenzó a trazar un lineamiento de “integración política” y “estratégica”.
- Hacia algunos países como Cuba ha habido mayor acercamiento con el acuerdo petrolero (Cuba-Venezuela). Varias visitas del presidente Chávez a Cuba.
- Hacia Colombia el balance ha sido positivo. Se han mantenido algunas comisiones bilaterales como Copiaf (Comisión Presidencial para la Integración y Asuntos Fronterizos) y Combifron (Comisión Bilateral Militar Fronteriza), entre otras. No obstante, hay temas de relación bilateral como el Plan Colombia, el narcotráfico, la seguridad fronteriza y la guerrilla colombiana, que han afectado la relación Bogotá-Caracas.
- Frente a las negociaciones del Alca se ha planteado desde el Gobierno venezolano la creación del Alba (Área Libre Bolivariana Americana), de allí el mayor acercamiento político y estratégico con Brasil, Cuba, Ecuador, Colombia.
- Frente a Estados Unidos se han complejizado las relaciones *vis à vis* Washington-Caracas, por problemas como narcotráfico, Plan Colombia, sucesos políticos en Venezuela.
- Hacia el Caribe se ha planteado un acercamiento –aunque no muy importante– con algunas Antillas de Caricom.
- En el plano multilateral ha habido un aumento de la *diplomacia presidencialista*, concentrado en los constantes viajes del Jefe de Estado, y la participación en la Cumbre del Milenio, Cumbre de las Américas, Cumbre de la Tierra. Venezuela se convierte en Presidente del Grupo de los 77 (G-77) más China.

- En el plano interamericano se ha reclamado desde Venezuela nuevos conceptos como *democracia representativa* por *democracia participativa*, concretamente en la Reunión de la Organización de Estados Americanos en Lima (noviembre de 2001), donde se aprueba la Carta Democrática Interamericana.
- Planteamiento de crear organismos militares suramericanos (OTAS, OTAN latinoamericana).
- Planteamiento de crear el Fondo Monetario Latinoamericano, que sustituya al Fondo Monetario Internacional, FMI.
- Críticas a la diplomacia de las cumbres como las del Grupo de Río, las del ALCA, las de la ONU, entre otras.

CONSTITUCIÓN DE 1999 Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES. ¿CAMBIO O CONTINUIDAD?

Con los cambios políticos venezolanos se ha transformado los objetivos de las relaciones externas. En el preámbulo constitucional se establecen los principios de “cooperación pacífica entre las naciones e impulsa y consolida la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad”.

En el título IV Del Poder Público, artículo 152, se establece que “las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidarios entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La república mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales”.

En el artículo 152, la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que

conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la república privilegia relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal del mantenimiento vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Como se puede observar, los lineamientos de política exterior están consagrados en la Constitución de 1999. Esta constitución transforma algunos elementos de relaciones externas con la Constitución de 1961, aunque en esencia mantiene los lineamientos estratégicos.

En cuanto a los propósitos de integración, el artículo 153 expresa los lineamientos básicos de las relaciones externas en este importante tema, se concentra la atención en la integración *latinoamericana e iberoamericana* (subrayado nuestro), como ideal de integración venezolana, aunque se resalta las premisas de integración política, bajo la idea de la Comunidad de Naciones Latinoamericanas; además da un reconocimiento a la integración como un orden supraestatal, y establece como hecho importante la vigencia del ordenamiento jurídico de integración como ley doméstica.

LA INTEGRACIÓN ANDINA Y LOS “CAMBIOS” EN VENEZUELA. OBJETIVOS DE POLÍTICA EXTERIOR

La Agenda Andina se construyó, como hemos observado, desde hace varias décadas, aunque con los países andinos hemos tenido históricamente un vínculo inseparable que se consolidó en los procesos de independencia, donde pudiésemos hablar de una consolidación en la *identidad andina*, que va desde Chile, pasando por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela. Venezuela en los últimos cuatro años (1998-2002) ha redireccionado sus acciones frente a los andinos, reinterpreta la integración desde las declaraciones del propio presidente Chávez. ¿Cómo ve el Gobierno venezolano a la integración andina? ¿Hay continuidad con los gobiernos anteriores? ¿Estamos en la construcción de una nueva agenda de integración andina? ¿Qué temas prevalecen en la integración venezolana al área andina? Son varios los elementos que podemos expresar:

- a. Se perfila desde Venezuela la integración política sobre la económica. En los últimos consejos presidenciales andinos se establece la integración política bajo las ideas bolivarianas (bolivarianismo integracionista¹²). Esto asume una visión más *política* que *comercial* de la integración andina por parte de Venezuela.
- b. En cuanto a la estructura arancelaria, Venezuela es partidaria de mantener la estructura arancelaria de la Decisión 370, donde se establecen cuatro niveles arancelarios (5 por ciento, 10 por ciento, 15 por ciento, 20 por ciento). En Santa Cruz de la Sierra en enero de 2002 se discutió la posibilidad de adoptar una nueva estructura arancelaria.
- c. Venezuela ha propuesto en varias oportunidades la integración militar, crear una suerte de OTAN latinoamericana, particularmente en la integración de los ejércitos. Esta propuesta la ha realizado el presidente Chávez en varias oportunidades, en reuniones sobre integración latinoamericana.
- d. Se ha presentado la idea de la integración social en lo que se ha denominado la Carta Social Andina.
- e. Ha habido de parte de Venezuela una violación a la integración con los andinos al limitar el ingreso de los productos, particularmente violando la Decisión 327 de transporte internacional de mercancías por carretera. Esto ha generado *impasses* comerciales con los socios de la Comunidad Andina.
- f. Le correspondió a Venezuela ser presidente de la integración andina, por la rotación alfabética del Acuerdo de Cartagena.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA. IMPACTO PARA VENEZUELA

La integración andina atraviesa una etapa muy dinámica que en lo sucesivo se ha de denominar *fase de consolidación del mercado común*. A esta etapa se espera llegar en 2005, sin embargo, ha habido debilidad por el cumplimiento de la fase plena de la Unión Aduanera. El reto de la Comunidad Andina es fortalecerse frente a la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dado que el proceso de negociaciones concluirá en 2005. Venezuela puede jugar un papel importante, fortaleciendo la identidad andina de integración, saliendo de la “retóri-

¹² El bolivarianismo integracionista consiste en acudir a los conceptos de Simón Bolívar como aspecto ideológico de la creación y la integración en las Américas, con conceptos que vienen de la creación de la República de Colombia (1819) o del Congreso Anfictiónico de Panamá (1826).

ca bolivariana” y ejecutando las directrices comunes de Lima. El impacto para Venezuela se producirá en varios aspectos; por un lado, mejoras en la infraestructura de integración, por otro, aumento de un mercado para exportaciones, socios para negociaciones hemisféricas (ALCA) y multilaterales (OMC) y en definitiva el relanzamiento de la Comunidad Andina en un mercado común que no diluya la construcción histórica de uno de los acuerdos más viejos de América Latina.

**Mercado Común Andino. Principales características.
Posible entrada en vigor (2005)**

Definición. Etapa de la integración andina en la que existirá al interior del bloque subregional libre circulación de bienes, servicios, capitales y de personas.

Principios. Trato nacional; trato de nación más favorecida; derecho de establecimiento; acceso al mercado, y transparencia.

Requisito previo: Consolidación del Arancel Externo Común y de la consiguiente Unión Aduanera Andina.

Otros aspectos necesarios para lograrlo. Armonización de políticas macroeconómicas; desarrollo fronterizo; política exterior común y cumplimiento de los compromisos asumidos.

Ventajas. Consolidación de un mercado ampliado; mejores oportunidades comerciales; mayores opciones para los consumidores; nuevas opciones de ahorro e inversión, crecimiento patrimonial y mayor escala operativa de las empresas; desarrollo y complementación tecnológica; mejores oportunidades de empleo, y de ingreso de los trabajadores, crecimiento de los flujos turísticos.

Fecha probable de inicio. Año 2005.

Base legal. Consejo Presidencial Andino de Cartagena (mayo de 1999), ratificado por el Consejo Presidencial Andino de Lima (junio de 2000).

Algunos indicadores. Un mercado común que ofrecería un territorio de 4,7 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 113 millones de habitantes y un tamaño de comercio exterior (sumando un valor de exportaciones y de importaciones) cercano a US\$ 1.000 millones.

**CONSENSO DE GUAYAQUIL (2002). DECLARACIÓN
DE PRESIDENTES DE LA COMUNIDAD ANDINA**

Carta Andina de Derechos Humanos. Hace énfasis en la lucha contra la discriminación e intolerancia. Incluye nuevos conceptos para fortalecer la democracia,

respetando los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. De igual forma vela por el derecho al ambiente y obliga a proteger a indios, negros, mujeres, niños, discapacitados, ancianos, migrantes.

Declaración presidencial. Traslada la Secretaría Protempore de Bolivia a Colombia. Se realiza la nueva designación del ex canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto, quien sustituye al gran integracionista venezolano Sebastián Alegrett.

CAN y Mercosur. El acuerdo busca que a finales de agosto de 2002 las presidencias de los dos bloques elaboren un documento que contenga propuestas políticas, económicas y comerciales, así como un cronograma de trabajo, para terminar el año 2002 las negociaciones de la Zona de Libre Comercio.

Eje multimodal. Es un esquema de cooperación entre Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, integrados en la cuenca amazónica, para impulsar el desarrollo de los pueblos que habitan en esta área. Su objetivo es la integración de la región.

Acuerdo de gobernabilidad. Ecuador y Perú propusieron la creación de un gran Centro Binacional dedicado a la capacitación y formación de líderes indígenas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. VENEZUELA Y SUS APUESTAS EN LA INTEGRACIÓN. ¿REALIDAD O UTOPIA?

La integración económica, política y social es uno de los hechos más importantes de la actual *globalidad*. Desde la década de los noventa la integración económica en particular ha caracterizado las complejas relaciones internacionales. ¿Qué papel jugará Venezuela en las apuestas globales, regionales y subregionales de integración? ¿Cuáles son las estrategias –que desde Venezuela– se pueden hacer para enfrentar el escenario de las macrorregiones económicas en el ámbito mundial? ¿Cuáles acuerdos de integración favorecen a Venezuela en la proyección de una estrategia *agresiva* de nuestra política comercial?

EL ALCA. ¿HEMISFERIO INTEGRADO O DES-INTEGRADO? ¿IMPACTO EN LA COMUNIDAD ANDINA?

En el ámbito hemisférico, la *construcción-negociación* del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, representa un gran reto, tanto para América Latina como para Venezuela, debido a la intención de integrar a todas las Américas en

una zona de libre comercio para 2005, con las características *socioeconómicas asimétricas* de todos los miembros del acuerdo hemisférico. Tres son los elementos que se deben realizar desde Venezuela, para insertarse activamente en el ALCA; primero, dar a conocer a los venezolanos la estructura de negociaciones que se vienen realizando desde la Cumbre de Miami de 1994 hasta las últimas rondas de negociaciones, realizando un buen nivel de consultas a los sectores que integran nuestra economía; segundo, promover hasta 2005 un plan de desarrollo nacional que prepare nuestro sector productivo para la competencia hemisférica, en áreas fundamentales como el sector exportador; tercero, propiciar en el marco de los grupos de negociación medidas que tiendan a jugar una estrategia suma-variable o ganar-ganar (*win-win*).

VENEZUELA FRENTE A LA COMUNIDAD ANDINA. ¿INTEGRACIÓN O CONTRADICCIÓN?

En América del Sur existen dos grandes uniones aduaneras; la primera construida en la década de los sesenta como fue el Acuerdo de Cartagena de 1969, que se transforma luego del Protocolo de Trujillo-Perú de 1994, en Comunidad Andina, y la segunda, la Unión Aduanera del Mercosur, con el Acuerdo de Asunción de 1991. Para Venezuela se ha presentado el dilema de *negociar* conjunta o *unilateralmente* su ingreso frente al Mercosur. A nuestro modo de ver, Venezuela debe aumentar su presencia en la integración andina, cumpliendo con las decisiones del Acuerdo, y por el otro, negociar en forma conjunta con los andinos frente al Mercosur (en la negociación 5 + 4). Es fundamental que Venezuela fortalezca los *lazos integracionistas* con los países andinos, y muy particular con Colombia, para revertir la balanza comercial a favor de Venezuela, que en los últimos dos años favorece a los neogranadinos.

VENEZUELA Y SUS NEGOCIACIONES EN EL SUR. COMPLEJIDAD EN LOS ACUERDOS

De los acuerdos de Venezuela con América Latina es fundamental varias estrategias integracionistas; primero, el mantenimiento y la profundización del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3); segundo, el cumplimiento y la construcción del Mercado Común Andino para 2005; tercero, la negociación conjunta e integral frente al Mercosur con los “socios” de la Comunidad Andina, logrando por otro lado ingresar a la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, ATPA, que otorga Estados Unidos a los países andinos desde 1991 por su lucha antidrogas; cuarto, la presencia *activa* y racional en las negociaciones hemisféricas

del ALCA; quinto, la firma de zonas de libre comercio de carácter bilateral, como la que tenemos con Chile, y por último, las negociaciones de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y la Unión Europea. Lo más urgente sería construir desde Venezuela una verdadera *diplomacia integracionista* que nos permita profundizar nuestro ingreso *activo* en los asuntos internacionales y en la compleja telaraña de la globalización, donde sólo ganarán los que se decidan subir al tren, y de ellos dependerá en cuál vagón viajar.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L.F., comp. (1993). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L.F., comp., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

CARDOZO DE DA SILVA, E. (1997) “Venezuela: política exterior para la gobernabilidad democrática”, en Hillman y Cardozo, comps. *De una a otra gobernabilidad. El desbordamiento de la democracia venezolana*. Fondo Editorial Trópykos.

EIDER CHARLES, D. y R.W. Cobb (1993/1984). “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, L.F., comp. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

FALK, R. (1999). “The Future of Sovereign States and International”. *Harvard International Review*, vol. XXI, n° 3, Summer.

GUERÓN, C. (1991). “La política de Estado y el estado de la política para un debate sobre política exterior”. *Política Internacional*, n° 23, julio-septiembre. Caracas: Asociación Política Internacional.

MOAVRO, R. (1992). *La esencia de la decisión. Aportes para la integración latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

MOLINA, F. (2001). *Los mecanismos de solución de controversias comerciales de los países andinos bajo el esquema de integración de la Comunidad Andina de Naciones*. Cuaderno de Colección n° 115. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Faces-UCV.

PUTNAM, R. (1993). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", en Evans, P.; H. Jacobson y R. Putnam: *Double Edged Diplomacy*. University of California Press.

REY, J.C. (1983). "El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior", en Instituto de Estudios Políticos, IEP. *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Caracas: UCV.

ROMERO, C. (1992). "La complejidad organizacional en el sector externo de Venezuela", en C. Romero, comp. *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

ROSENAU, J. (1997) "Daring to Probe Change, Contradiction, and Complexity in Globalized Space". Trabajo presentado en el seminario internacional *Los Estudios Internacionales en las Américas. Reflexiones de Fin de Siglo*, celebrado con motivo de la inauguración del Centro Venezolano de Relaciones Internacionales y Globales. CEAP; Faces-UCV.

URBANEJA, D.B. (1993). "La toma de decisiones en la Venezuela deseable", en Blanco, C., coord., *Venezuela del siglo XX al siglo XXI: un proyecto para construirla*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

WALKER, R.B. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations 24, Cambridge University Press.

DOCUMENTOS

Instituto de Estudios Políticos (1983). "La agenda de la política exterior de Venezuela". Caracas: UCV.

Ministerio de Relaciones Exteriores, "Libro Amarillo", 1972 a 2001.

DIARIOS

El Universal.

El Nacional.

El Cóndor, Informativo del Parlamento Andino. N° 9, agosto de 2002.

Página web

<http://www.comunidadandina.org>.