



Cuadernos del CENDES

ISSN: 1012-2508

cupublicaciones@ucv.ve

Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Duarte Villa, Rafael

Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez
Cuadernos del CENDES, vol. 21, núm. 55, enero-abril, 2004, pp. 21-45

Universidad Central de Venezuela
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40305503>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez*

RAFAEL DUARTE VILLA pp. 21-45

Resumen

Este artículo tiene por objetivo discutir que la política exterior de la administración del presidente Hugo Chávez mantiene líneas de continuidad con aquéllas formuladas en el inicio del período democrático. Sin embargo, esa continuidad se ha dado de manera tensa en relación con aliados y socios tradicionales como Estados Unidos y Colombia. En un primer momento, entre 1999 y 2002, la política externa se caracterizó por una actuación pragmática en relación con Estados Unidos. Pero en un segundo momento, desde inicios de 2003, la diplomacia de Chávez cambió de una acción diplomática pragmática a otra de naturaleza ideológica. El artículo arriesga algunas hipótesis para explicar ese cambio.

Palabras clave

Política exterior / EE UU / Hugo Chávez / Pragmatismo

Abstract

This article intends to show that President Hugo Chavez's foreign policy maintains lines continuing those formulated at the inception of the country's democratic era. However, it has been a tense continuity in regard to traditional allies and partners, such as the United States and Colombia. In a first moment, from 1999 to 2002, the foreign policy was characterized by a pragmatic stance in the presence of USA. But in a second moment, from the beginning of 2003 on, Chavez's diplomacy changed from a pragmatic to an ideological approach. The article ventures some explanatory hypotheses.

Key words

Foreign policy / USA / Hugo Chavez / Pragmatism

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en Salamanca (España, 2002).

Antes de ingresar en el tema específico de las relaciones Venezuela *versus* Estados Unidos se hace necesario exponer algunos de los principales lineamientos de la crisis contemporánea en la política interna de Venezuela. En el plano teórico, es posible entender las preferencias y acciones desarrolladas por la diplomacia venezolana considerando el impacto recíproco que los asuntos de política doméstica tienen sobre la acción externa de un Estado. En este sentido, buscaremos comprender las opciones elegidas por la diplomacia venezolana *en dos momentos*,¹ basándonos en algunos conceptos de investigaciones más recientes como las de Robert Putnam (1993), Helen Milner (1997), Roberto Keohane (1993) e inclusive del clásico de Hans Morgenthau *Política entre las naciones* (1986).

En cuanto a la estructura del artículo, en una primera parte hacemos una breve introducción a los conceptos e ideas que nos interesan de estos autores para fines analíticos; en la segunda parte brindamos un panorama de los desdoblamientos más recientes de la política interna venezolana; y en las dos últimas partes hacemos el análisis de lo que llamamos «los dos momentos de la política externa venezolana» a la luz de las categorías teóricas de los autores arriba mencionados.

Algunos conceptos necesarios sobre las relaciones entre política doméstica e internacional

Putnam (1993) afirma que existen profundas relaciones entre la elección de la cooperación realizada por los gobiernos en el plano internacional y los intereses internos que ellos representan. O sea, la cooperación puede avanzar y/o sufrir límites o inclusive desandar, dependiendo de la capacidad de poder de veto o apoyo de los actores domésticos identificados con la cuestión en negociación. Por lo tanto, se puede afirmar que la interrelación virtuosa entre *policymakers* en el ámbito del Estado y los grupos de intereses presentes en la sociedad civil, desde un punto de vista teórico, son factores indispensables que pueden tanto garantizar un mayor poder de influencia al negociador internacional (Poder Ejecutivo) como ser un elemento de su debilidad en el momento de la negociación internacional. Por esto el autor denomina su modelo teórico «juego de dos niveles» (JDN). Siendo esto así, Putnam argumenta que un gobierno dividido internamente, o sea, aquél que carece de un consenso amplio entre los interlocutores domésticos, puede obtener un éxito mayor en las negociaciones internacionales que el gobierno que incorpora y representa un consenso interno más amplio.

En otras palabras, las diferencias internas son beneficiosas para el gobierno como negociador internacional, en el momento de la propia negociación, al tornar evidente para

¹ Los dos momentos referidos corresponden, el primero, al período entre 1999 y 2002, en el que la política externa se caracterizó por una actuación pragmática en relación con EE UU. En el segundo momento, desde inicios de 2003 en adelante, la diplomacia de Hugo Chávez cambió de una acción pragmática a otra de naturaleza ideológica.

sus pares durante la realización de los acuerdos que, en el caso de que éstos no fueren al encuentro de su *win-set*, no serán ratificados en el Parlamento. Putnam considera el *win-set* como una «estructura de ganancias» esperada por los interlocutores internos durante el proceso de negociación del acuerdo internacional. Por lo tanto, cuanto menor el *win-set* —o sea, más posiciones difusas en el plano doméstico— más fuerza tendrá el gobierno en la negociación internacional (plano internacional). Cuanto mayor el *win-set*, existe una mayor probabilidad de que se alcance un acuerdo, pero, simultáneamente, disminuye la capacidad de negociación del gobierno *vis-à-vis* con los otros negociadores. La consecuencia es que el negociador, de acuerdo con la metáfora de Putnam, obedece a la lógica de la doble cara de Janus, es decir que tiene un ojo volcado hacia el sistema político nacional y el otro hacia el sistema internacional. Es decir, verifica constantemente las relaciones que su acción diplomática tiene en ambos niveles y el impacto que tales acciones tienen en el realineamiento de fuerzas y en la formación de coaliciones favorables o desfavorables a los acuerdos negociados.

Uno de los ataques teóricos más fuertes a esta teoría ha surgido de Helen Milner, para quien el modelo de Putnam, «aunque se haya presentado como un sistema para el análisis, ... no constituye una teoría que presente hipótesis testables» (Milner, 1997:4). De esta forma, Milner propondrá un enfoque que, aunque conserva el argumento central de Putnam, coloca el énfasis en los elementos domésticos como condicionantes de la cooperación internacional: «Acuerdos de cooperación crean ganadores y perdedores domésticos; la lucha interna entre esos grupos condiciona la posibilidad y grandeza de los acuerdos internacionales de cooperación. Todos los aspectos de la cooperación son afectados por consideraciones domésticas debido a que la cooperación es una continuación de la lucha doméstica por otros medios» (Ibíd., pp. 9-10).

Lo que permite que las demandas de los grupos políticos internos sean canalizadas sería para Milner el alejamiento metodológico de dos órdenes de ideas muy fijadas en la teoría política de las relaciones internacionales contemporáneas: la idea de que los actores estatales son unitarios, y el abandono del debate tradicional que opone el sistema político nacional (jerárquico) al sistema político internacional (anárquico). En su lugar, la autora, aunque no desestima la idea de sistema internacional anárquico, introduce otra, proclamando la noción de un sistema doméstico que funciona como una poliarquía:

Mi argumento principal es que los Estados no son actores unitarios, sino que son poliarquías, compuesta por actores con una variedad de preferencias, los cuales comparten poder sobre el proceso de decisión ... La búsqueda de un compromiso interno llega a ser crucial en una poliarquía. La política internacional y la política externa llegan a hacer parte de la lucha doméstica por el poder y por la la búsqueda de compromisos internos (Ibíd., p. 11).

Un dato relevante en ese enfoque de Millner es que la existencia de poliarquías domésticas activas en asuntos de política externa e internacional puede ser indiferente a la naturaleza política del régimen, a pesar de que la autora reconoce que aquéllas tienen mejores condiciones de acción en regímenes democráticos: «Estados controlados por líderes tales como Hitler, Stalin y Franco no fueron democracias pluralistas, pero la historia muestra que aun dentro de esos ejemplos de [regímenes] unitarios, existieron señales de poliarquías internas» (ibíd., p. 13).

Por lo tanto, sobre todo en los países presidencialistas, los que más arriba denominamos gobiernos divididos internamente enfrentan la falta de apoyo de los grupos de interés —o inclusive la movilización contraria— y la posibilidad de alteración del reglamento interno de ratificación de los acuerdos. Debido a esa cuestión, Milner concluye que la influencia del plano interno en las negociaciones internacionales será definida por el papel de las instituciones políticas de cada Estado y los mecanismos disponibles en las mismas que distribuyen el poder durante la formulación y el proceso de toma de decisiones de la política externa. Debido a este hecho, «*Domestic political institutions determine how over decision making is allocated among national actors*» (ibíd., p. 99).

Los giros de la política interna venezolana en la era Chávez

A partir de 1998, cuando Chávez gana las elecciones presidenciales, el proceso político venezolano se confunde con la figura del presidente. Valiéndose de la importante mayoría y legitimidad alcanzadas en las más variadas elecciones y de un mecanismo de democracia plebiscitaria, colocó en movimiento un mecanismo para desarmar el pacto de gobernabilidad de las elites tradicionales que habían dirigido el país desde 1958. Los blancos privilegiados fueron los partidos tradicionales, Acción Democrática (AD) y Copei (representantes de la socialdemocracia y de la democracia cristiana, respectivamente), a los que prácticamente demolió en sucesivas contiendas electorales entre diciembre de 1998 y julio de 2000. A partir de ese momento, como sustenta Carlos Romero: «Ya no es posible seguir hablando, como en el pasado, de que Venezuela debe su estabilidad y su excepcionalidad a la combinación de un pacto entre elites para evitar el conflicto...» (Romero, 1999:15). Minados los partidos políticos tradicionales, autodisuelto el Congreso y reformado el Poder Judicial, le restaba a Chávez combatir a otro importante sector organizado: el viejo sindicalismo. Referirse a los sindicatos en Venezuela es hablar de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), organización que remonta sus orígenes a inicios de los años cuarenta del siglo pasado, cuando fue fundada por AD como una forma de aprovechar el potencial electoral que emergía de las camadas de trabajadores urbanos organizados (Duarte, 2000:145-153).

En relación con los sindicatos, otro actor importante del Pacto de Punto Fijo, el efecto de la acción del chavismo no fue fulminante como en el caso de los partidos tradicionales. La acción del chavismo se dirigió contra los sindicatos controlados por la CTV en el sentido de destituir a los representantes sindicales en las empresas estatales, instituyendo un mecanismo de elección directa para los representantes sindicales en el futuro. Pero incluso con esta reforma política, que se dio en los dos primeros años de su administración, Chávez no fue capaz de alejar a una buena parte de la dirigencia sindical de las corporaciones estatales. La estrategia plebiscitaria que funcionó eficazmente en el caso de los partidos tradicionales no fue operativa políticamente en el caso de los sindicatos de la oposición. Además, el chavismo no consiguió debilitar el principal reducto de la CTV, localizado justamente en el sector más estratégico de la economía del país: la industria petrolera y especialmente la poderosa empresa estatal Petróleos de Venezuela (Pdvs). Teniendo como base ese reducto, es que parte de la oposición consiguió rearticularse en los años 2001 y 2002. No es casualidad que la oposición haya tenido un éxito inicial en la huelga que se inició en diciembre de 2002 debido a la paralización del sector estatal petrolero. Sólo el fracaso de la huelga de fines de 2002 y comienzos de 2003 le permitió al gobierno debilitar al sindicalismo opositor de la industria petrolera a través de despidos masivos. No fueron los méritos de la estrategia política del oficialismo, sino los propios errores políticos del sindicalismo de la CTV los que le brindaron la oportunidad al gobierno de deshacerse de un actor opositor incómodo al extremo.

Pero la larga crisis de la democracia venezolana se debe también en gran medida a los errores en el cálculo político del actual gobernante. Si Chávez de alguna manera había tenido éxito en las reformas políticas propuestas, no ocurrió lo mismo con las reformas sociales y económicas, como la ley de tierras y la reforma impositiva, las cuales fueron propuestas a partir del segundo semestre de 2002. La reforma del Estado en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en el ámbito electoral había sido un éxito. Sin embargo, el pasaje para las reformas sociales y económicas entraba en conflicto con los tradicionales intereses sociales y económicos de empresarios y latifundistas, a los que Chávez errónea y extemporáneamente juzgó debilitados. También fue un error del presidente pensar que podría impulsar tales reformas sin antes intentar recomponer el abanico de fuerzas políticas que lo acompañaban y que ya se mostraba bastante debilitado en aquel momento. Pero debido a su especial idiosincrasia política, Chávez pensó que podría impulsar tales reformas sin realizar esa recomposición de fuerzas. El resultado fue que no logró recomponer un cuadro de fuerzas políticas favorables y, además, consiguió rearticular y revivir lo que hasta entonces se mostraba como una apagada oposición política.

El resurgimiento de la oposición tiene en el chavismo, paradójicamente, una de sus causas. Esto se debe a que con el fracaso de las reformas sociales y económicas propuestas

aparece una radicalización diletante y dura en el discurso chavista creando un cuadro de polarización de campos políticos entre «nosotros y los otros». El resultado fue que la clase media, que sentía pocas señales positivas de recuperación de su estatus y del alto patrón de vida socioeconómico de los años setenta e inicios de los ochenta comenzó a cuestionar la eficacia de la retórica presidencial para combatir el desempleo (alrededor del 18 por ciento hacia fines de 2002), la desigualdad social y la violencia urbana. Chávez tampoco tuvo en cuenta que la clase media venezolana no tendría la suficiente paciencia para esperar por más reformas que hiciesen funcionar al viejo y desgastado sistema político clientelista venezolano que se inaugura en 1958. Buena parte de la clase media que protesta en las calles de Caracas pertenece a la generación que creció en los mejores años del *boom* petrolero venezolano de los años setenta e inicios de los ochenta. Las aspiraciones de ese sector social estaban lejos de acompañar la anunciada «revolución pacífica y bolivariana». «Los sectores de clase media querían fundamentalmente que Chávez hiciese funcionar nuevamente, y de manera eficaz, el viejo y desgastado sistema populista» (Vivas, 1999:96-97).

Después del fracaso del golpe de abril de 2002, uno de los desafíos de Chávez consistía exactamente en reconstruir el apoyo del sector social medio a través de un lenguaje de conciliación nacional y de políticas públicas efectivas. Para ese objetivo podría haberse aprovechado de la debilidad y de las torpezas de los sectores empresariales por el compromiso, de parte de su dirigencia, con el fallido golpe. Chávez incluso intentó ese movimiento de conciliación, pero existía un problema que no tuvo en cuenta: el país había llegado a un grado tal de polarización política y social que el presidente quedó con un margen reducido de posibilidades de conciliación. Lo que significaba, en otras palabras, que los odios políticos superaban por un amplio margen las posibilidades de conciliación nacional en Venezuela. Esto, desde el punto de vista histórico, sólo es comparable a la polarización de odios de la Argentina de la era de Juan Domingo Perón.

Pero también debe remarcar otro aspecto más grave en la actual crisis: el papel de la oposición. Y allí aparece uno de los elementos más dramáticos de la actual crisis venezolana. El problema de Venezuela en su momento histórico actual no es tanto la existencia de una oposición aguerrida, lo que obviamente es saludable para cualquier sistema político que aspire a funcionar de acuerdo a parámetros democráticos. Lo que es preocupante es la naturaleza y los métodos de algunos sectores de la oposición. Se trata de una oposición tradicional y conservadora, agrupada en torno de un arco de alianzas en la cual pueden encontrarse grupos tan heterogéneos como los líderes del sindicalismo tradicional de la CTV, la dirigencia empresarial agrupada alrededor de la federación patronal Fedecámaras y hasta el ex-grupo guerrillero Bandera Roja. Una de las características de esa alianza, más allá de su heterogeneidad política, no es tanto la fuerza con la que reconquistaron un espacio de poder en el sistema político venezolano, sino la ausencia de

un proyecto nacional pos Chávez o de una propuesta de reconciliación en un país partido al medio por la polarización social.

Sin embargo, también debe reconocerse que el hecho de que sectores del sindicalismo, de la federación patronal, segmentos originarios de Pdvsa y de los medios de comunicación, todos ligados a las viejas elites, sean los que aparezcan hegemonizando la oposición tiene su origen, a mi modo de ver, en una falla de la dinámica política que se inaugura en la era Chávez: el debilitamiento del sistema de partidos que dirigió el pacto de elites 1958-1998 no significó el surgimiento de un nuevo sistema de partidos, de un renovado cuadro de líderes políticos, y el fortalecimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil socializadas en los valores democráticos. Aún más, el debilitamiento del antiguo sistema de partidos dejó un vacío institucional que pasó a ser cubierto por experimentos de organización donde la línea que separa lo político de lo paramilitar es bastante discutible. Frente a la mencionada ausencia del renovado cuadro de instituciones sociales, la representación y suma de intereses corre por cuenta de los cuestionados círculos bolivarianos ligados al oficialismo o de las corrompidas instituciones corporativas como la organización sindical CTV y la organización empresarial Fedecámaras, que cuentan con el apoyo de la mayor parte de los medios de comunicación televisivos y gráficos.

El cuadro político que emerge con la radicalización del discurso político y social generó las condiciones para que se pasase de una estrategia limitada de movilizaciones y cacerolazos a una estrategia maximalista de pedir la salida del presidente a cualquier costo, aunque eso implique el siempre riesgoso límite de las vías de hecho, del golpe de Estado. Agréguese a eso que en la administración chavista faltó también un dirigente político sensato próximo a los círculos del poder, esto significa, «un consejero del príncipe», que pudiese servir de fuerza moderadora a los ímpetus a veces autoritarios del presidente o que sirviera de elemento de enlace con la oposición.

El epílogo de la polarización de fuerzas políticas y sociales en la Venezuela del período de Chávez estuvo dado por la discusión sobre el referéndum revocatorio. El efecto más dramático de ese final fue mostrar el grado de inestabilidad, y hasta de falta de credibilidad, a que llegaron algunas instituciones fundamentales como el Poder Judicial y el Poder Electoral. Ambos fueron tomados por la intensa politización que involucró a la sociedad venezolana y los grupos internos hicieron de estas instituciones un uso instrumental, adecuando las normas a sus finalidades más inmediatas.

Analizando los comportamientos y estrategias de los principales actores políticos en el período Chávez, sobre todo a partir de 2001, se percibe el sentido de la afirmación de J.A. Schumpeter cuando expresa que, si bien la democracia es «un método político», un «cierto tipo de arreglo institucional para que se alcancen decisiones políticas», por otro lado, ella no puede ser (y, efectivamente no es) tratada por esos actores como un fin en sí

misma «independiente de las decisiones que produce bajo condiciones históricas dadas» (Schumpeter, 1984). En otras palabras, la democracia no parece una meta prioritaria cuando los actores participantes de un conflicto no tienen como intención final resolver el problema planteado en relación con la forma de tolerar las posiciones y diferencias del uno y del otro, de manera tal que les permita arribar a una solución democrática. El resultado es que las instituciones, principal canal por donde circulan y se procesan los conflictos, acaban siendo instrumentalizadas en favor de las posiciones particulares de los actores en conflicto.

Es este cuadro interno el que va tener repercusiones en las motivaciones y en la conducta diplomática de Venezuela y de EE UU, en sus relaciones bilaterales y en los foros de organizaciones internacionales.

Relaciones Venezuela-EE UU en la primera etapa: tensiones sin rupturas

La gestión de Chávez en política externa también ha sido polémica. Y no podría ser de otra manera. En las democracias presidencialistas la figura del presidente define mucho las características y la agenda sobre las cuales se sustenta la acción externa del cuerpo diplomático. Además, en el caso de Chávez ese trazo se ha presentado de una forma casi superlativa, generando un énfasis muy grande en la diplomacia presidencial. En el aspecto operacional de la política externa del período Chávez se destaca la diplomacia presidencial que llevó al mandatario venezolano a visitar más de 20 países en 1999 y casi 35 en 2001. Mientras tanto, esa cantidad creciente de viajes no significó que éstos fuesen establecidos con objetividad ni que el cumplimiento de la agenda se materializase en ventajas concretas para el país. Agregaron poco los *tours* presidenciales de Chávez en relación con la firma de acuerdos sobre nuevas inversiones, términos de cooperación comercial, nuevos préstamos o transferencia de tecnología.

En realidad, la agenda presidencial externa fue utilizada con cierta eficacia como instrumento para marcar posición en relación con tres objetivos nacionales: primero, como una herramienta de *marketing internacional* del país y del propio presidente, intentando generar una imagen positiva en sectores de la comunidad internacional, y especialmente para terminar con las dudas en relación con el futuro de la estabilidad democrática del país (dado el pasado golpista de Chávez). En una perspectiva teórica, eso es coherente con la idea sustentada por Lisa Martin (2000) y Marcelo Fernandes Oliveira (2003), de acuerdo con los cuales la credibilidad externa y la estabilidad doméstica son condiciones inseparables, son las dos caras de una misma moneda. La estabilidad interna es fuente de la credibilidad externa porque permite a los actores internacionales acompañar el desarrollo de las políticas de sus pares, pudiendo construir expectativas y creencias positivas en relación con él, a la

vez que permite a los actores hacer lo que se espera que ellos hagan dentro del acuerdo internacional.

Un segundo objetivo de la diplomacia presidencial de Chávez ha estado relacionado con la defensa de los precios internacionales del petróleo, recurso del cual el país es dependiente en extremo. Finalmente, como tercer objetivo, la acción diplomática en su gestión ha intentado mostrar cómo un actor internacional de pequeño porte sería capaz de tener una política externa relativamente autónoma. Es este último objetivo la principal fuente de conflictos entre la administración de Chávez y Washington en los planos de las relaciones bilaterales y multilaterales.

El bilateralismo pragmático venezolano en la primera etapa

En el plano de las relaciones bilaterales, las buenas formas y la etiqueta propia del discurso diplomático no consiguieron esconder algunos puntos de tensión entre EE UU y el gobierno venezolano. En el comienzo de la gestión Chávez la preocupación de Washington se relacionaba con la posibilidad de una ruptura institucional o de una radicalización autoritaria en Venezuela. Pero esas diferencias se profundizaron cuando el gobierno venezolano se pronunció, en 1999, contra la posibilidad de uso del espacio aéreo nacional por aviones estadounidenses que tendrían como objetivo combatir el tráfico de drogas. En ese aspecto la administración Chávez se alejó del gobierno anterior, el de Rafael Caldera (1994-1998), quien había autorizado los vuelos auspiciados por la DEA (la Agencia de Combate al Narcotráfico de EE UU) sobre el territorio venezolano, aunque nunca hubiese habido un reconocimiento oficial de tal hecho. Es importante recordar que desde finales de la década de los noventa, cuando EE UU dejó la base Howard en Panamá, el Pentágono se ha preocupado de desarrollar planes para utilizar los aeropuertos de las islas holandesas de Aruba y Curazao para patrullar el área pacífico-caribeña del hemisferio. Dada la contigüidad geográfica de esas islas con el litoral venezolano, resulta comprensible el deseo estadounidense de uso del espacio aéreo de Venezuela (Tokatlian, 2001).

La negativa venezolana a que su espacio aéreo fuera utilizado por los aviones de la DEA reflejaba, en primer lugar, la desconfianza de que tal autorización estuviese ligada a la intención americana de reforzar el Plan Colombia —el cual es visto, a partir de una lectura geopolítica de Venezuela, como una posibilidad de militarización de la región. Pero también reflejaba la preocupación de las Fuerzas Armadas venezolanas con las continuas manifestaciones de Washington de que los ejércitos en América Latina deberían tener entre sus principales funciones en la pos Guerra Fría el apoyo a EE UU en la lucha contra el narcotráfico. Sectores militares de Venezuela piensan que esa función puede ser cumplida con eficacia de manera autónoma, prescindiéndose del apoyo de Washington. Aunque

Chávez no haya hecho estrictamente de las Fuerzas Armadas su *party's government*, fue cuidadoso en atender esas demandas de la institución castrense para no acelerar un proceso interno de desgaste que ya mostraba sus primeras señales desde inicios de 2001.

En otras palabras, siguiendo en el camino de las pistas teóricas de Putnam (1993), la acción diplomática de Chávez vio reducido el tamaño del *win-set*, esto es, hubo una disminución de la posibilidad de alcanzar acuerdos en aquella temática con EE UU, debido a la demanda y presiones de los grupos domésticos internos. Como nos recuerda Putnam, las disensiones internas son beneficiosas para el gobierno, en cuanto negociador internacional, en el momento de la negociación internacional, al tornarse evidente para sus pares durante la realización de los acuerdos que en el caso de que éstos no fueran al encuentro de su *win-set* no serán ratificados en el plano interno. De esta manera, el negociador, representante del Ejecutivo, tiene la ventaja frente al negociador de otro país de no parecer inflexible en la negociación, y en el caso de que ésta no prospere la responsabilidad del fracaso es colocada en el pasivo de las disensiones de los grupos políticos internos (Putnam, 1993).

De acuerdo con ese tipo de pensamiento que buscaba atender demandas y preferencias de grupos militares internos, el gobierno venezolano propuso, durante el año 2000, la creación de un ejército latinoamericano que vendría a sustituir al obsoleto Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), lo cual desentonaba bastante con la posición de EE UU sobre los medios más eficaces para alcanzar la seguridad hemisférica. En lo sustantivo fue ese primer *round* el que comenzó a tensionar las relaciones de Washington con Caracas en la administración Chávez (Romero, 2000). Por otra parte, las sospechas de funcionarios estadounidenses de que la administración Chávez, además de su proximidad con Cuba, mantuviera fuertes vínculos ideológicos y logísticos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), creó un ambiente bastante tenso entre ambos países.² De hecho, el propio gobierno colombiano de Andrés Pastrana, no por casualidad, se apresuró a reconocer el frustrado golpe de Pedro Carmona.

En el ámbito bilateral, otro tema que le preocupa a Washington es la profundización de las relaciones entre Venezuela y Brasil. El objeto de esa preocupación es la convergencia de visiones de estos dos países en torno del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para América Latina. En relación con Brasil, Venezuela viene dando prioridad a sus posibilidades de integración en el Mercado Común del Sur (Mercosur) —como reconoce

² Tanto Chávez como las FARC se autodenominan herederos del legado bolivariano. En febrero de 2002, el Secretario Adjunto de Estado para Asuntos de Inteligencia de EE UU, Carl Ford, afirmó, frente a la Comisión de Relaciones Externas del Senado, «que existen indicios de que el presidente Chávez ... simpatiza y ayuda a las FARC en Colombia», *Últimas Noticias*, Caracas, 7-2-02. En cuanto a Cuba, estrechó relaciones con el gobierno de la isla, «com a qual firmou um acordo para a venda de 53000 barris diários de petróleo a preços de mercado» (Moniz Bandeira, 2002).

abiertamente un documento oficial de la Cancillería venezolana—, especialmente por la significación estratégica del Brasil «por las aspiraciones nacionales de ingresar en el Mercosur» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001b). De esta forma, la diplomacia presidencial fue activa en relación con Brasil (sumaron siete los encuentros realizados entre los presidentes Chávez y Cardoso en los últimos tres años y ya se está próximo de ese número en el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva). Pero también forma parte de la estrategia venezolana atraer a Brasil como socio de inversiones en la Corporación Andina de Fomento (el órgano financiador de la Comunidad Andina de Naciones). En este sentido, Venezuela y Brasil firmaron, durante el primer año del gobierno de Lula, un acuerdo marco que incluye el aumento del flujo comercial, inversiones en el sector petroquímico, compra y venta de tecnologías y otros tópicos. Sin embargo,

O acordo guarda-chuva tem outras implicações e derivações. O Brasil, via BNDES, deverá aumentar sua presença como acionista da Corporação Andina de Fomento (CAF), banco de desenvolvimento dos países andinos, e chegar a 20 por cento de participação no principal agente de investimento do Hemisfério Sul. Total do desembolso brasileiro: US\$ 400 milhões em dois anos. Cada país-membro da CAF pode financiar até quatro vezes o seu aporte para aplicações no próprio país. No caso, US\$ 1,6 bilhão. Se for projeto binacional, a aplicação pode multiplicar-se por oito – ou US\$ 3,2 bilhões. Ao governo a CAF faz chegar sua intenção de investir US\$ 25 bilhões em toda a região nos próximos quatro anos (*Carta Capital*, 2003).

Esa aproximación a Brasil y al Mercosur puede fundarse en tres motivos. En primer lugar la diversificación de las exportaciones en proporciones equilibradas para diferentes mercados como una estrategia adecuada, en la medida en que torna al país menos dependiente de un único mercado y, por lo tanto, menos vulnerable. En esa óptica de diplomacia preventiva, se intenta evitar una «mejicanización» de los mercados —en referencia al hecho de que, según algunos cálculos, entre un 80 y un 90 por ciento de las exportaciones mexicanas se dirigen al mercado norteamericano, lo que efectivamente sugiere una gran debilidad para un país en esas condiciones.³ El segundo motivo estaría justamente en utilizar la aproximación como una moneda de negociación en relación con futuras negociaciones comerciales con EE UU. En otras palabras, una manera de obtener ventajas y compensaciones comerciales instrumentalizando la amenaza de una profundización, todavía mayor, de las relaciones con el Mercosur y un alejamiento del ALCA en los moldes

³ Es posible interpretar de esta manera teniendo en cuenta la posibilidad de esa motivación en la intensa actividad diplomática que se dio en el año 2001 en relación con China, lo que incluyó visitas recíprocas de Chávez y Jian Zeming, así como la firma de un «Plan estratégico energético China-Venezuela, 2001-2011, para el abastecimiento de energía a ese país y con el horizonte de incursionar en el resto del mercado asiático», según un documento de la Cancillería venezolana (Ministerio de Relaciones Exteriores: «Inserción protagónica de Venezuela», documento disponible en <http://www.mre.gov.ve>).

propuestos por EE UU. Esta es una estrategia de negociación diplomática que Thomas Scheelling (1956) denominó de uso disuasivo de la amenaza en la negociación. La amenaza no es un fin y lo que menos quieren los actores es que ésta estalle, pero puede ser utilizada, en ciertos casos, para mostrarle al negociador de otro Estado cuán peligroso es no alcanzar un acuerdo o no hacer una concesión.

También es posible buscar un tercer motivo en la conducta diplomática que vincula el triángulo Venezuela-Brasil-EE UU. La diplomacia comercial venezolana, siguiendo con una política de continuidad iniciada en la segunda gestión de Caldera (1994-1998), dislocó su interés integracionista para la «fachada amazónica», especialmente en lo que se refiere a la profundización de sus vínculos comerciales, energéticos y políticos con el Brasil y con el Mercosur.

Registre-se que o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso acolheu e deu seguimento ao desejo de Chávez de mudar o olhar da elite venezuelana: mirar o Cruzeiro do Sul e não a Estrela Polar. Registre-se também que neste ponto de sua admiração, ou pragmatismo, ante o Brasil, Chávez está isolado. Toda a oposição a ele é, radicalmente, pró-América do Norte e pró-Colômbia. Pró-negócios com os Estados Unidos e a Colômbia, como é hoje» (*Carta Capital*, 2003:32).⁴

En la búsqueda de esa meta, mientras tanto, la diplomacia venezolana del período Chávez se enfrenta a otro problema previsto por el modelo teórico del «juego de dos niveles» de Putnam (1993). Una situación que favorece al negociador internacional, como ya fue apuntado, es el hecho de que las divergencias de grupos y sectores de la sociedad o en el Parlamento en relación con un determinado problema de política externa pueden favorecer al negociador para que éste no ceda en un determinado punto y, en última instancia, indique como responsable del fracaso de una negociación, no a su inflexibilidad, sino a las condiciones políticas internas frente a la existencia de grupos que no aceptarían un acuerdo. Sin embargo, pese a las diferencias, los grupos domésticos en algún momento pueden llegar a un acuerdo. «Porque eso implica una reducción del enfrentamiento entre los halcones [sectores políticos y sociales radicalizados] y las palomas [sectores políticos y sociales moderados]» (Putnam, 1993:436).

Pero, una situación muy diferente se da cuando los grupos están polarizados y los *hawks* (sectores radicalizados) son preponderantes en todas las esferas del sistema político, dominando el campo oficialista y el de la oposición. Ese es el caso de la situación política actual, de esta manera el *win-set*, la posibilidad de obtener ventajas de una jugada, es

⁴ De acuerdo con la fuente, hasta 2002 el comercio de Brasil con Venezuela representaba 1.600 millones de dólares (el 6 por ciento del comercio venezolano), muy poco comparado con la Argentina, con quien Brasil tiene un volumen de negocios de 9 mil millones de dólares (*Carta Capital*, 2003).

neutralizada por el juego de fuerzas polarizadas (*take advantage*), también porque en la situación política actual del período Chávez los sectores moderados desaparecieron. De esta forma, inclusive para los grupos internos de la oposición puede parecer razonable que Venezuela busque la diversificación de sus relaciones comerciales con el Mercosur, especialmente con el Brasil, sin embargo, el hecho de que los *hawks* ocupan todo el espectro político los hace insistir en la estrategia «pro-negocios con EE UU y Colombia». Además, recordemos de paso que la estrategia que cambia el foco de esos dos países mirando hacia el «Crucero del Sur» tuvo su inicio en el segundo gobierno del socialcristiano Caldera, pero la situación menos polarizada de aquel momento permitía un mínimo consenso entre el gobierno y la oposición, haciendo que la estrategia fuera razonable y racional en el largo plazo. De esta forma, lo que debería ser una política de Estado, la política de acercamiento con el Brasil, se diluye en el juego radicalizado de los halcones de ambos sectores.

Indudablemente, Venezuela es el país sudamericano con el cual Brasil tiene hoy en día las mayores afinidades sobre temáticas políticas y económicas tanto globales como regionales. Comentando estas amplias coincidencias, Amado Luiz Cervo sustenta:

Com efeito, em que pesem diferenças de estilo na ação externa, nenhum outro país da América do Sul apresenta relativamente ao Brasil, no início do milênio, tantas variáveis comuns na sua visão do mundo e em sua estratégia externa quanto a Venezuela. Essa convergência se estabelece mediante a convergência dos seguintes parâmetros: a) o conceito de globalização assimétrica como correção ao conceito de globalização benéfica; b) o conceito político e estratégico da América do Sul; c) o reforço do núcleo central robusto da economia nacional como condicionante da interdependência global; d) a prévia integração da América do Sul como condicionante da integração hemisférica; e) a percepção da nocividade da Alca, caso se estabeleça sem os condicionantes anteriores e sem a reciprocidade comercial efetiva; f) reservas ante o aspecto militar do Plano Colômbia; g) o repúdio a qualquer presença militar norte-americana e a seus vôos na Amazônia; h) a decisão de não privatizar o setor petrolífero» (Cervo, 2003:19 y 21).

Esas convergencias tan amplias de Venezuela con Brasil preocupan a la diplomacia de la Subsecretaría de Estado para Asuntos Latinoamericanos de EE UU, que preferiría ver en la casa amarilla *policy makers* menos sincronizados con las metas y percepciones globales y regionales de los formuladores de política externa del continental país sureño.

La disputa multilateral en la primera etapa

En el campo multilateral de la Organización de Estados Americanos, y en relación con las cláusulas democráticas, las diferencias entre Washington y Caracas también se vienen manifestando de manera bastante seria en los últimos años. El foco de tensión, esta vez, es la denominada «Carta Democrática», mecanismo aprobado por la OEA en 2001 y que

corona un proceso de institucionalización de cláusulas que condenan la ruptura democrática en los países del continente. Esa Carta define a la democracia representativa como la forma de gobierno bajo la cual deberían organizarse institucionalmente los sistemas políticos del continente. En contraposición a este concepto propuesto por Washington, el gobierno de Caracas venía proponiendo, en los dos últimos años, el concepto de «democracia participativa». El objetivo de la diplomacia venezolana era dar cobertura y recubrir de legitimidad su proceso político interno que venía desarrollándose desde 1999, y que los portavoces oficiales denominan de «práctica de la democracia participativa». Debemos recordar que en menos de un año fueron hechos más de tres referendos que le permitieron a Chávez minar las bases de los partidos tradicionales venezolanos, AD y Copei. De la misma manera la nueva Constitución venezolana, hecha en pleno apogeo de la mayoría chavista en la Constituyente de 1999, establece una serie de temas que deben ser sometidos al plebiscito popular.⁵

El objetivo de la diplomacia venezolana era evitar que, en perspectiva, el propio principio de la democracia representativa se institucionalizase en el subsistema diplomático de la OEA como un instrumento neointervencionista en los asuntos internos del Estado venezolano o de otros estados –posibilidad que ya se había presentado en el caso de las elecciones peruanas de 2000, cuando después de la primera vuelta que daba ganador a Alberto Fujimori por algún margen sobre la oposición, EE UU presionó a los gobiernos de la región para que el proceso electoral fuese considerado ilegítimo. Como reconoce un observador, «EE UU prefiere el concepto más limitado y mundano de democracia representativa centrada en elecciones y partidos políticos, opuesto al de democracia participativa que enfatiza las asambleas populares, los movimientos sociales y referendos continuos» (Ellner, 2002). Se percibe claramente aquí un *link* teórico entre la teoría de Milner (1997) que prioriza los asuntos domésticos como determinantes de la acción diplomática externa de un Estado ya sea en foros bilaterales o multilaterales. Por lo tanto, además de no tener control sobre la ratificación de la negociación, visto que ella depende de los actores políticos domésticos, los negociadores internacionales enfrentan en el juego democrático, sobre todo en países presidencialistas, gobiernos divididos internamente, la falta de apoyo de los grupos de interés –e inclusive la movilización opositora– y la posibilidad de alteración del reglamento interno de ratificación de los acuerdos: «Acuerdos de

⁵ «Orientado pelo princípio de que o povo integrado como nação constituía poder soberano podia romper revolucionariamente com o regime jurídico, político ou sócio-econômico que não se adequasse às suas aspirações ou que fosse obstáculo ao seu progresso, ele convocou um referendo para votar nova Constituição, aprovada por 71,21 por cento dos eleitores, mudando as estruturas políticas e jurídicas e o nome do país para República Bolivariana de Venezuela. Essa Constituição rompeu o modelo democrático tradicional, dentro do qual durante 42 anos, dois partidos – Acción Democrática, de tendência social-democrata, e Copei (democrata-cristão) de centrodireita – repartiram o poder. E Chávez, cujo mandato de Presidente da República foi ampliado para 6 anos e confirmado através de novas eleições realizadas em 2000» (Moniz Bandeira, 2002).

cooperación crean ganadores y perdedores domésticos; la lucha interna entre esos grupos condiciona la posibilidad y naturaleza de los acuerdos internacionales de cooperación ... Todos los aspectos de la cooperación son influenciados por consideraciones domésticas debido a que la cooperación es una continuación de la lucha política doméstica por otros medios» (Ellner, 2002:9-10).

Coherente con esa comprensión teórica de la acción diplomática venezolana, la propuesta de la Carta Democrática, con su énfasis en la democracia representativa estimulada por Washington podía colocar un límite al mecanismo de democracia plebiscitaria que con extrema eficacia le permitió a Chávez debilitar a las elites partidarias tradicionales en Venezuela. Mientras tanto, la Asamblea General de la OEA, en una reunión extraordinaria realizada en el segundo semestre de 2001 en Lima, no sólo rechazó el concepto de democracia participativa sino que además asumió plenamente el concepto de democracia representativa. La aprobación de la Carta Democrática en los términos conceptuales de Washington significó la principal derrota de la diplomacia chavista en el campo multilateral y profundizó el malestar entre Washington y Caracas.

Pero los roces en el campo multilateral ya eran anteriores a la discusión de la carta democrática de la OEA. En ese ámbito, desde el inicio de su gestión el gobierno, Chávez indicaba la posibilidad de una acción externa no vinculada a Washington. Dos ejemplos ayudan a aclarar esa percepción. Distanciándose de EE UU, Venezuela invocó como prioritaria la acción de la Organización de las Naciones Unidas para alcanzar una solución negociada en el conflicto de Kosovo en 1999, habiendo votado en ese mismo año, en la Comisión de Derechos Humanos de la propia ONU, contra el relatorio de la Comisión que condenaba el estado de los derechos humanos vigente en China, Cuba e Iraq (voto además reiterado posteriormente). El voto contrario al informe era un cambio de la diplomacia venezolana, que rompía con la posición abstencionista mantenida durante las administraciones anteriores hasta Caldera. Evidentemente, el informe reflejaba la posición de EE UU sobre la situación de los derechos humanos en aquellos tres países.

Sin embargo, los momentos de mayor tensión en las relaciones EE UU-Venezuela en la actual administración ocurrieron, primero en la visita presidencial que Chávez hizo a Saddam Hussein y Muamar Kadafi en el año 2000, y después con el posicionamiento inicial del gobierno de Venezuela frente a los bombardeos a Afganistán en el segundo semestre de 2001. En cuanto a las visitas a Saddam y Kadafi, catalogados por Washington como gobernantes de Estados delincuentes (*rogue states*) en el gobierno de Bill Clinton, verdaderamente estaban más relacionadas a la diplomacia del petróleo que a las afinidades políticas e ideológicas propiamente dichas. La diplomacia presidencial de Chávez, es importante recordar, ha dado especial importancia a la agenda petrolera internacional, debido a la estrecha dependencia de Venezuela de las divisas que entran por su principal

recurso de exportación.⁶ Reactivar el papel de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en el establecimiento de cotas de producción y de precios internacionales fue una de las metas más exitosas de la diplomacia de Chávez. Como reconocimiento a ese activo papel, la OPEP elevó a Venezuela, en 2001, a la condición de presidente de la organización. Así, las visitas a países productores de petróleo, entre los cuales encontramos a Iraq y a Libia, se transformaron en un elemento clave de la diplomacia venezolana del petróleo. Es en el ámbito de esa motivación que se podría explicar la iniciativa diplomática, altamente arriesgada, del presidente Chávez de transformarse en el primer mandatario de otro país en visitar oficialmente el Iraq de Hussein desde la Guerra del Golfo.

Fue un movimiento arriesgado, pero en realidad no se trataba simplemente de un acto impulsado por las preferencias ideológicas, sino por la especial idiosincrasia del primer mandatario. Como afirma Morgenthau, una teoría realista de la política internacional se alejará de la idea de

igualar las políticas exteriores de un estadista con sus simpatías filosóficas o políticas y deducir las primeras de las segundas. Los estadistas, especialmente bajo las condiciones contemporáneas, bien pueden recurrir a la costumbre de presentar sus políticas exteriores en términos de sus simpatías filosóficas y políticas a los efectos de conseguir apoyo popular para ellas. Pero distinguen, como Lincon, entre su *deber oficial*, y su *deseo personal*, que tiende a la corporización en todo el mundo de los propios valores morales y principios políticos (Morgenthau, 1986:15).

Así debe haberlo entendido el Departamento de Estado estadounidense, pese a sus críticas y advertencias a Chávez. Aquellas visitas ocurrieron aún bajo la administración Clinton, pero es claro que el nuevo *staff* del Departamento de Estado en el gobierno de George W. Bush no olvidará ese gesto de marcada autonomía (y hasta de afrenta) por parte de la diplomacia venezolana.

En relación con los bombardeos a Afganistán, que se sucedieron al ataque terrorista al World Trade Center, el presidente Chávez nuevamente mostró su cara de *enfant terrible* de la política externa latinoamericana. En principio la posición venezolana, manifestada oficialmente por el propio Chávez, fue la siguiente «no se puede combatir terror con más terror»,⁷ en alusión directa al hecho de que los bombardeos americanos estaban ocasionando una alta cantidad de víctimas entre la población civil en Afganistán. Obviamente eso produjo una reacción inmediata de Washington, que llamó a su embajadora en Caracas

⁶ Como admite el Banco Central de Venezuela, la base monetaria, la liquidez, las reservas internacionales, las metas presupuestarias y la capacidad de exportación están vinculadas en un 80 por ciento al comportamiento de los precios internacionales del petróleo. *El Nacional*, Caracas, 30-12-01, p. E 2.

⁷ *El Nacional*, Caracas, 30-1-01.

para consultas. La posición venezolana provocó también duras críticas entre los sectores republicanos del Congreso estadounidense que comenzaron a pedir una inmediata revisión de las relaciones entre ambos países; sin embargo, esos mismos sectores hicieron cuestión de personalizar la posición venezolana en el presidente Chávez. Como enfatizó un representante republicano, «fue el mismo presidente Chávez el primer Jefe de Estado en desconocer las sanciones multilaterales contra Iraq, al visitar a Hussein después de la Guerra del Golfo».⁸ El imponderado posicionamiento inicial venezolano, por lo poco propicio del momento internacional, fue amortiguado con nuevos pronunciamientos oficiales del gobierno en la ONU y en el Grupo de los 77. Pero inclusive con ese retroceso sensato de la diplomacia venezolana, se dejó en claro, para la irritación creciente de Washington, que el combate al terrorismo debía «estar limitado en el tiempo» y «no ser contrario a las normas del derecho internacional» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001a).

En el caso de los bombardeos a Afganistán, puede explicarse la actitud de la diplomacia venezolana ante Washington como un ejemplo en el cual los *decision makers* de la política externa no comprenden claramente cuáles son las limitaciones y cuáles las consecuencias de la acción autónoma de un pequeño actor internacional en un mundo de polaridades asimétricas. Esto significa la incompreensión de cuáles son las restricciones externas de una política exterior apegada a principios legales. Una solución legal, en palabras de Morgenthau, puede ser legítima dentro su propia esfera, pero las consideraciones legales no se pueden oponer a las consideraciones de poder, con eso el estadista puede incurrir en el error de permitir que el llamado al principio legal «determine sus actos políticos» (Morgenthau, 1986:23).

De ahí que los desacuerdos entre el gobierno de Venezuela y EE UU, en la administración de Chávez, sobre temáticas muy sensibles como los atentados del 11 de septiembre y Afganistán nos llevan a la pregunta de si actores de pequeña influencia en las relaciones internacionales deben o no arriesgarse a realizar políticas autónomas que pueden generar altos costos políticos. En realidad, ese es un problema que ha sido mal colocado en el análisis de la política externa de los pequeños actores estatales o de actores de porte medio en el sistema internacional. El problema no es que no se deba ser osado en política externa por ser un actor irrelevante, sino saber cuál es el momento adecuado en el que es posible tener esas posiciones autónomas, incluso cuando ellas incluyan consideraciones normativas sobre pretendidos universalismos morales o legales. La prudencia debe ser tomada en cuenta en el cálculo de los actores pequeños. Eso no estuvo presente en algunos pronunciamientos oficiales venezolanos en momentos derivados del 11 de septiembre o

⁸ *El Nacional*, Caracas, 30-1-01.

en Afganistán. Como no se cansaba de recordar Morgenthau: «No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción *aparentemente moral*» (Morgenthau, 1986:21) (resaltado del autor).

Sin embargo, la diplomacia americana tiene también, frente a las acciones y al discurso de la diplomacia chavista, sus restricciones y limitaciones, sobre todo por el hecho de ser Venezuela el principal abastecedor de petróleo de EE UU en el hemisferio. Si Venezuela depende bastante del mercado estadounidense a los efectos de la exportación e importación de bienes, no es menos cierto que EE UU todavía no consiguió establecer socios comerciales más regulares en el continente para el abastecimiento petrolero, como podrían ser los casos de México, Canadá o Ecuador. En realidad, esas restricciones tienen que ver con la mejor calidad del petróleo venezolano en comparación con sus competidores del hemisferio, pero principalmente se relacionan con el hecho de que acciones de represalias más duras contra Venezuela encuentran un freno en las necesidades y presiones del sector privado americano del petróleo. Debe recordarse que ese sector ha permanecido vinculado a la explotación y la comercialización del recurso venezolano por más de ochenta años. Y no es despreciable el hecho de que los *decision makers* de la diplomacia americana en la administración de W. Bush han sido bastante sensibles a los *lobbies* de la industria petrolera.

Ese dilema, en el cual los actores tienen que optar por estrategias de cooperación pragmáticas independientemente de las simpatías políticas o filosóficas entre ellos, ha intentado ser comprendido por la teoría política de las relaciones internacionales en lo que Robert Axelrod (1984) denominó «reciprocidad específica». Una estrategia de reciprocidad específica usa la táctica del ojo por ojo. Esto significa que, a un movimiento cooperativo de un jugador A le seguirá una contrapartida cooperativa por parte de un jugador B. Una desertión de un jugador A será seguida por una desertión de un jugador B. Sin embargo, una desertión puede crear incentivos para que otros actores o sectores sean perjudicados, lo que origina una presión a favor de la coerción. Robert Keohane ha explicado bien esa situación en un importante artículo sobre el funcionamiento de la reciprocidad en las relaciones internacionales: «Como virtud adicional, la reciprocidad específica puede crear incentivos para que intereses que de otra forma serían pasivos dentro de sus países, [intereses esos] que se oponen a una acción unilateral por parte de sus propios gobiernos ... En 1984, por ejemplo, los granjeros norteamericanos se opusieron a las cuotas de acero, previendo represalias contra exportaciones agrícolas» (Keohane, 1993:197-98). Similares palabras pueden decirse sobre los temores de represalias del sector privado norteamericano en el abastecimiento futuro de petróleo venezolano. Refuerza Keohane, que «Axelrod entonces demuestra que la racionalidad de la cooperación depende no sólo de las ganancias inmediatas que le esperan a los jugadores, sino también de lo que llama 'la sombra del

futuro'» (Ibíd., pp. 194-195). Aplicado al caso venezolano, podría ser que de manera inmediata una acción de la oposición como el paro petrolero de finales de 2002 e inicios de 2003 tuviese un saldo político positivo para los intereses privados del sector del petróleo americano; sin embargo, en el mediano y largo plazo no interesaba, en términos de abastecimiento, una parálisis completa de la industria petrolera venezolana. De esta forma, aunque los cacerolazos de la oposición fuesen frente a la embajada brasileña en Caracas por el abastecimiento del 8 por ciento del combustible consumido durante la huelga, fue EE UU el que brindó el 56 por ciento de ese combustible (*Carta Capital*, 2003). No fue en realidad por simpatía con Chávez que Washington dio el petróleo, sino por el temor de que una completa y larga paralización de la industria petrolera venezolana colocase en riesgo, en el mediano plazo, su abastecimiento y produjese un gran impacto en el mercado internacional, elevando los precios.⁹

Por otro lado, hasta mediados de 2003, la diplomacia activa de Chávez se cuidó bastante de mantener cualquier diferencia diplomática en el plano gubernamental, dejando afuera posibles posicionamientos contra los sectores privados americanos con intereses en Venezuela. Contrastando con otros líderes populistas y nacionalistas del pasado, sin embargo, la aparente radicalidad de su discurso «evita cuidadosamente una retórica antiestadounidense» (Ellner, 2002). De la misma manera, y también contrariamente a lo que podría esperarse de un discurso nacionalista, las privatizaciones de las empresas estatales, hechas antes de la llegada de Chávez al poder, fueron mantenidas y los compromisos con los bancos americanos ampliamente honrados. Esas limitaciones derivadas del juego de intereses comerciales privados pueden explicar entonces los esfuerzos de Washington en personalizar en la figura presidencial de Chávez la responsabilidad por los momentos de tensión entre ambos países. De esa forma pueden entenderse las declaraciones del secretario de Estado, Collin Powell, a comienzos de este año, según las cuales «a EE UU no le gusta Chavez».¹⁰ De cualquier forma, Washington (de fines del gobierno Clinton e inicios del gobierno Bush) prefirió adoptar la política cautelosa de «esperar para ver», que la de partir a una confrontación abierta con el gobierno de Chávez.

⁹ Como reconoce crudamente y con precisión el diplomático e intelectual venezolano Alfredo Toro Hardy: «Con la excepción posible de México, ninguna otra nación latinoamericana entrelazó de manera tan significativa su economía con la estadounidense, como lo hizo Venezuela. Eso, inevitablemente, implica riesgos. EE UU constituye un escenario altamente atomizado. La permeabilidad misma de su sistema político-institucional promueve y acepta la penetración de un gigantesco número de intereses diversos y contradictorios en los procesos oficiales de toma de decisiones. Sin embargo, lo que en sí mismo constituye un riesgo puede transformarse también en una fuente de oportunidades. A fin de cuentas, si la permeabilidad es la esencia del sistema, ésta puede presentarse bajo el signo doble de la amenaza y de la oportunidad. La única cosa que tal sistema no perdona es la pasividad y el desconocimiento de sus reglas de juego. Eso se aplica tanto en el plano de los actores domésticos como en el de los interlocutores extranjeros. La acción diplomática frente a EE UU debe adaptarse, por lo tanto, a ese marco de referencia» (Toro Hardy, 2001).

¹⁰ *Últimas Noticias*, Caracas, 7-2-02.

Segunda etapa de la política externa venezolana frente a EE UU: del pragmatismo externo a la opción ideológica

La política de «esperar para ver» ya mostraba indicios de agotamiento al final del gobierno Clinton. El primer indicio de eso fueron las declaraciones del entonces subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Peter Romero, quien afirmó para diarios españoles que «en Venezuela no se ve un gobierno que mande: sólo plebiscitos, referendos y más elecciones. Ellos nos dicen que esperemos pero los gringos no somos exactamente famosos por nuestra paciencia» (Ellner, 2002). Un dato importante que marca el fin de la política de «esperar para ver» vino sin duda con el nombramiento de Juan Otto Reich, en la administración republicana de Bush, para ocupar, interinamente, el puesto de Romero. Ex-embajador en Caracas durante los años del gobierno Reagan, Reich es un típico diplomático de una óptica ideológica y geopolítica remanente de los años de la Guerra Fría, sobresaliendo por su exacerbado anticomunismo. De este modo, la combinación creciente de tensiones bilaterales y multilaterales acumuladas en los tres primeros años de la administración de Chávez, junto con un cambio ideológico e institucional en los *decision makers* para asuntos latinoamericanos operada en la administración Bush, preparaban las condiciones para un *impasse* que llevaría a un desplazamiento de una política externa venezolana pragmática a una política externa ideológica. Sin embargo, la postura ideológica también contaminó a los *decision-makers* de la administración Bush, estimulando todavía más la creciente politización de las posturas oficiales venezolanas frente a Washington. El punto de inflexión que muestra posturas recíprocamente ideologizadas fue el estallido del breve golpe de Estado de abril de 2002.

La posición de Washington, justificando el golpe por los errores políticos de Chávez durante su mandato, mostró el frágil equilibrio que EE UU consigue mantener entre democracia e intereses geopolíticos hemisféricos cuando sus formuladores de política externa quedan atrapados por los viejos fantasmas de la Guerra Fría. El episodio Chávez reveló que ante el tema de la democracia EE UU puede pasar a comportarse como cualquier viejo o nuevo caudillo populista latinoamericano: la promesa de la promoción de la democracia puede ser rápidamente sacrificada en función de intereses geopolíticos hemisféricos inmediatos. Volviendo a Keohane, el problema de la reciprocidad radica en que: «Si alguna de las partes que practica la reciprocidad empieza con un movimiento maligno, la cooperación nunca puede lograrse en la medida en que ambos persisten en esa estrategia» (Keohane, 1993:196). O complementando con Axelrod: «El problema con el ojo por ojo es que una vez que una pelea comienza, puede continuar indefinidamente» (Axelrod, 1984:184). ¿No será

que de esta manera podríamos interpretar la posición venezolana de no reconocer al gobierno haitiano que substituyó en el poder al depuesto presidente Jean Bertrand Aristide?¹¹

El año 2003 y el inicio de 2004 marcan una revisión significativa de la posición más moderada que hasta entonces había mantenido el gobierno de Chávez frente a EE UU, surgiendo, por primera vez, una postura claramente de confrontación al gobierno de Bush. Dos años atrás la cancillería venezolana matizó las críticas que el Departamento de Estado había hecho en relación con los viajes del presidente venezolano a Iraq, Libia, Irán y Cuba, así como la posición venezolana frente a los bombardeos en Afganistán. La elección de no confrontar a EE UU se reflejaba claramente en la posición del entonces canciller venezolano, Luis Alfonso Dávila, quien enfatizaba la disponibilidad de su gobierno a realizar mayores aclaraciones sobre las acciones pasadas: «de ser necesario el gobierno continuará explicando dicha situación, con el objeto de que esas dudas se eliminen, porque a mi manera de ver no tienen fundamento».¹² Hasta aquí, a pesar de las antipatías ideológicas del gobierno de Venezuela por la administración Bush, las diferencias eran mantenidas en el plano de una confrontación de baja intensidad, esto es, en una escala de conflicto en la cual la acción diplomática todavía es bastante eficaz.

El tono político moderado en relación con EE UU comenzaría a cambiar de manera gradual un año después del golpe de Estado contra Chávez. Una investigación del Consejo Nacional de Seguridad de Venezuela (CNS), cuyas conclusiones fueron hechas públicas en el primer aniversario de la fallida intentona, concluía que hubo participación de EE UU en el golpe. Sin embargo, aunque esto fuese así, en un primer momento el gobierno venezolano dejó que fuese el coordinador del CNS el que hiciese la acusación contra el gobierno estadounidense, evitando la intervención directa de cualquier alto representante de la diplomacia o del Ejecutivo en el encaminamiento de las denuncias.¹³ Sin embargo, la escalada del conflicto discursivo alcanza su punto más crítico a inicios de 2004 cuando el propio presidente Chávez dejando de lado la mediación de funcionarios medios del gobierno, acusa a EE UU de haber participado directamente en el golpe del 11 de abril de 2002 y de intervención en los asuntos internos de Venezuela a través del financiamiento de grupos políticos y ONGs opositoras a su gobierno.¹⁴ Ciertos hechos, como la realización de

¹¹ Aunque tampoco la acción venezolana busca prevenirse contra lo que Axelrod (1984) denomina la «sombra del futuro», que en el caso de Venezuela se traduce en la posibilidad, no lejana, de que Chávez pueda tener el mismo destino que Aristide en Haití. Chávez, al no reconocer al gobierno haitiano pos Aristide, también deslegitima una salida por las vías de hecho para él mismo.

¹² *Últimas Noticias*, Caracas, 7-2-02.

¹³ De acuerdo con el informe del CSN, se registró la presencia de tres helicópteros militares estadounidenses *Blackhawk* en el aeropuerto internacional de Maiquetía el día del golpe. Y el diario *Últimas Noticias* informó sobre la presencia de navíos y de aviones militares en esa misma fecha. *Últimas Noticias*, Caracas, 16-4-03.

¹⁴ La evidencia de la primera acusación sería el documento del CNS, que investigó los acontecimientos del 11 de abril, mientras que para la acusación de intervención en los asuntos internos fueron mostrados documentos oficiales del gobierno estadounidense que se encuentran disponibles en: <http://www.venezuelafolia.info/>, especializado en asuntos venezolanos.

concentraciones públicas oficialistas bajo el sugestivo rótulo de «contra el imperialismo yanqui» en febrero de 2004 evidenciaban el surgimiento de un segundo momento en la política externa de Chávez en relación con EE UU. En ese segundo momento el roce moderado y pragmático da paso a un discurso anti-estadounidense que no estaba presente en aquel que denominamos primer período de la política externa chavista frente a EE UU (1999-2002). ¿Qué puede explicar esa radicalización de la posición venezolana?

Como mínimo existen tres hipótesis explicativas. Una más coyuntural está relacionada con la realización del referendo presidencial. Desde esta perspectiva, la radicalización de la posición habría sido más un elemento distraccionista para dislocar el foco de atención de la intensa discusión del referendo hacia una variable de política externa, que siempre es muy sensible en la sociedad venezolana. La motivación distraccionista es reforzada por la clásica explicación según la cual los gobernantes, sean autoritarios o democráticos, tienden a utilizar los asuntos de política externa como factor de cohesión nacional en momentos de crisis. Un ejemplo de esa manipulación de las cuestiones externas con objetivos de unidad interna fue el desastroso intento del gobierno autoritario argentino de Leopoldo Galtieri de pretender recuperar las Islas Malvinas en 1982. De esta forma, debido a la intensa polarización política interna, la administración Chávez habría hecho un intento emotivo de buscar mínimos elementos de cohesión política interna, «para agrupar a la población en torno a la patria, ante amenazas del exterior».¹⁵ En la comprensión teórica de este tipo de jugada, de acuerdo con un comentarista de Putnam (1993), el Ejecutivo puede utilizar sus recursos simbólicos o materiales para «consolidar sua posição política doméstica e, ao mesmo tempo, utilizar sua debilidade doméstica para extrair benefícios dos outros negociadores» (Veiga, 1999:38).

Una segunda hipótesis es de carácter más estratégico. Debido a que la actual elite venezolana no puede reconocer que las divergencias en los campos multilaterales o de asuntos regionales, como las estrechas relaciones que Chávez mantiene con Cuba, son irreconciliables diplomáticamente, entonces, en perspectiva, el mejor escenario posible es la permanencia de Bush en el poder. De esta manera, el objetivo de la administración Chávez estaría orientado a llevar la denuncia de la participación de EE UU en el golpe de abril de 2002 ante la opinión pública de ese país, donde es evidente que la política de Bush en relación con Iraq le causa problemas de credibilidad interna (Díaz Rangel, 2004). En otras palabras, el objetivo de fondo de la diplomacia chavista sería intentar llevar al conocimiento de la opinión pública estadounidense un elemento más que pudiese ser explotado en contra de Bush en la carrera electoral. La debilidad de esa hipótesis parece estar en el hecho que tendríamos que suponer que el *input* (la denuncia del hecho de la

¹⁵ Para un resumen excelente de esta posición, véase Díaz Rangel, 2004.

participación de Washington en el golpe de abril de 2002) pudiese tener una recepción real en la opinión pública estadounidense, originando un debate interno en EE UU, lo que es poco probable debido al escaso interés que los asuntos de política externa despiertan habitualmente en la opinión pública de ese país y el impacto relativo que los asuntos de esa naturaleza tienen en las campañas electorales.¹⁶ De cualquier manera, es legítimo suponer que un actor político estratégico intente sacar provecho político de las debilidades del adversario. De acuerdo con la metáfora de Putnam (1993), ya mencionada anteriormente, la acción del estadista obedece a la lógica de las dos caras de Janus: un ojo volcado hacia el sistema político nacional y el otro hacia el sistema internacional. En otras palabras, prueba constantemente las reacciones que su acción diplomática tiene en ambos planos y el impacto que tales acciones tienen en el realineamiento de fuerzas políticas internas y externas.

Dejando de lado las dos primeras, la tercera hipótesis que colocamos, por lo tanto, puede ser resumida de la siguiente forma: es más exacto interpretar que el dislocamiento de la administración Chávez para una posición conflictiva frente a EE UU tiene como motivación profunda las creencias que orientan a la actual administración. En otras palabras, la política externa se movió de una perspectiva instrumentalista o pragmática en relación con la superpotencia del Norte a un rumbo cargadamente ideológico. La política externa venezolana pasó, en este segundo momento que se inicia en 2003, a reflejar las simpatías y opciones políticas e ideológicas de la elite gobernante en el poder. Ciertamente esa perspectiva desconoce los consejos del realismo político que desaconseja guiar la acción política con base en las motivaciones ideológicas.

Sin embargo, eso no parece extraño en el caso de la Venezuela democrática. Desde la consolidación de la democracia venezolana a fines de la década de los sesenta del siglo pasado, la política externa también reflejó las preferencias ideológicas de sus gobernantes. La diferencia reside en que si antes éstas —en relación con EE UU, *of course*—, resguardaban un cierto espacio para el pragmatismo de cara a los intereses nacionales definidos en torno de la consolidación democrática del sistema político venezolano, ahora reflejan un realineamiento en el cual el equilibrio entre la conducta externa pragmática e ideológica se rompe en favor de la segunda. Sin embargo, lo que constituye una «sombra del futuro» es intentar realizar un diagnóstico más agudo sobre si se trata de una línea de acción coyuntural o de una acción estructural, de largo plazo.

La primera línea de acción se justificaría en el capital político del que las actuales elites en el poder en Venezuela intentarían gozar, a partir de una política externa politizada

¹⁶ De acuerdo con los datos de Charles Kupchan, «hacia fines de los noventa, solamente del 2 al 3 por ciento de los americanos visualizaban la política externa como un tema prioritario ... La gran mayoría de los americanos indicó que acontecimientos en otra parte del mundo tienen «poco impacto» sobre EE UU» (Kupchan, 2002:83).

vis-à-vis los objetivos políticos internos. Por otra parte, una política estructural sería inédita, pero como ya exponía el diplomático inglés Pitt, respondiendo a Edmund Burke las críticas hechas en relación con el Tratado Comercial de 1786 con Francia (enemiga acérrima de Inglaterra en aquel siglo), alianzas y distanciamientos temporales forman parte de la estructura de las relaciones entre Estados:

Afirmo que é uma política estreita a de supor que este ou aquele país deva ser tratado como o eterno aliado ou inimigo perpétuo ... Quando encontramos outros países que possuem pontos de vista diferente e que nos contrariam no que se refere ao objetivo que perseguimos, é nosso dever tolerarmos a maneira diferente que possam ter para buscar os mesmos objetivos (citado por Wight, 1983:82-83).

Para concluir, incluso cuando el tiempo de la acción diplomática venezolana en la administración Chávez no presente elementos empíricos e históricos consistentes para ser considerado un movimiento de largo plazo, debido a que una administración diferente de Chávez podría retomar las relaciones normales históricas que ligan a Venezuela con EE UU, deberíamos, sin embargo, estar más atentos a las consecuencias futuras de este segundo momento, en el que se sacrifica la política pragmática por opciones ideológicas. Si coincidimos en que el período democrático venezolano que se inicia en 1958 (sin entrar en sus peculiaridades) tiene una divisoria de aguas con la emergencia de Hugo Chávez Frías en la política del país, no podríamos perder de vista, por lo tanto, que la influencia de sus acciones en la política interna/externa son de largo plazo. Las elites sucesoras en el poder, independientemente de su localización en el espectro político de la nación, tendrán que convivir con su herencia política como un fantasma hamletiano.

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert** (1984). *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic.
- Cervo, Amado Luiz** (2003). «A Venezuela e os seus vizinhos», *Revista Cena Internacional*, vol. 3 , n° 1, Brasilia, pp. 5-24.
- Díaz Rangel, Eleazar** (2004). «Las relaciones con EEUU», *Últimas Noticias*, Caracas, 22 de febrero.
- Duarte Villa, Rafael** (2000). «Venezuela: o projeto de refundação da República», *Luã Nova*, n° 49, pp. 135-139, San Pablo.
- Ellner, Steve** (2002). *La política exterior de Venezuela. Desafío en la frontera sur*, traducción de Lucio Salas Oroño y Cristina Feijóo, revisión de Deborah Gil [título original: Venezuela's Foreign Policy, Defiance south of the border], documento disponible en: www.zena.secureforum.com/Znet/Zmag/nov00ellner.htm.
- Fernandes Oliveira, Marcelo** (2003). *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*, San Pablo, Editora da Unesp.
- Keohane, Robert** (1993). «La reciprocidad en las relaciones internacionales», en Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Kupchan, Charles (2002). «Hollow Hegemony or Stable Multipolarity», en Ikenberry, G. John, *America Unrivaled. The Future Balance of Power*, Ithaca-Londres, Cornell University Press.

Martin, Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, Princeton University Press.

Milner, Helen (1997). *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (2001a). «Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Señor Luis Alfonso Dávila García, en ocasión de aceptar la presidencia del Grupo de los 77 para el año 2002», Nueva York, 16 de noviembre de 2001, documento disponible en «www.mre.gov.ve».

Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (2001b). «La política exterior del Presidente Hugo Chávez Frías: cien días de gestión. Transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial», documento disponible en «www.mre.gov.ve».

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2002). «Os Estados Unidos e o golpe contra Chávez», documento disponible en «www.relnet.com.br/pgn/colunaaaj.lasso».

Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Putnam, Robert (1993). «Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games», en Evans, Philip, Harold K. Jacobson y Robert Putman, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Los Ángeles, University of California Press.

Revista Carta Capital (2003). Vol. IX, n° 238, San Pablo.

Romero, Carlos (1999). «Venezuela: del orden a la incertidumbre», *Carta Internacional*, vol. VII, n° 79, San Pablo, p.15.

Romero, Carlos (2000). «La política exterior no ha dado un viraje radical», *El Nacional*, Caracas, 30 de enero.

Schelling, Thomas C. (1956). «An Essay on Bargaining», *The American Economic Review*, vol. XLVI, n° 3.

Schumpeter, Joseph A. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Río de Janeiro, Ed. Zahar.

Tokatlian, Juan Gabriel (2001). «El Plan Colombia. ¿De la guerra interna a la intervención internacional?», *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, vol.4, Flacso, Nueva Sociedad.

Toro Hardy, Alfredo (2001). «Diplomacia venezolana en Washington», Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores, documento disponible en «www.mre.gov.ve».

Veiga, João Paulo (1999). «As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul», tesis de doctorado presentada al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de San Pablo, Brasil.

Vivas, Leonardo (1999). *Chávez: la última revolución del siglo*, Caracas, Planeta.

Wight, Martin (1983). *A política de poder*, Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia.