



Serie Política Internacional

La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional

Edmundo González Urrutia

Abril de 2008



La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional

Edmundo González Urrutia

Abril de 2008

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y al Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales (CEERI) como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Caracterización y análisis de la actual política exterior de Venezuela

Tal como lo expresa el capítulo VII del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, titulado “Nueva Geopolítica Internacional”, la política exterior que adelanta el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías se ha distanciado sustancialmente de los paradigmas que orientaron la diplomacia venezolana a partir de los años 60.

La ideologización de la política exterior

A los efectos de este papel de trabajo vale destacar que aún en el primer Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, los objetivos de la política internacional de Venezuela, definidos en el capítulo “Equilibrio Internacional”, no comportaban cambios bruscos con los principios y valores que Venezuela venía sosteniendo desde la instauración de la legalidad democrática en el año 1958. Sin embargo, gradualmente, a lo largo de los primeros seis años de gobierno, la ejecución de esa política exterior condujo a un quiebre con los objetivos plasmados en ese documento.

De ser un país en el cual tradicionalmente la acción internacional jugaba un papel constructivo en el ejercicio de la convivencia con las naciones, en la articulación de iniciativas a favor del equilibrio internacional, en la defensa de la libertad y la democracia, en la consolidación de la integración hemisférica y en iniciativas dirigidas a la búsqueda de la paz, se ha pasado a desarrollar una estrategia internacional con un marcado perfil ideológico, orientada a la construcción de una nueva geopolítica mundial, en la búsqueda de objetivos de mayor liderazgo mundial.

Esa política exterior se desarrolla en el marco conceptual del llamado “Socialismo del Siglo XXI” como una estrategia que significa, no sólo un cambio con los principios que orientaron la política exterior venezolana hasta comienzos de los años 2000, sino también la profundización, proyección y expansión que inspira la “Revolución Bolivariana”.

El Presidente Hugo Chávez ha diseñado y ejecutado un proyecto geopolítico internacional que persigue servir de expresión de un movimiento continental para aglutinar a las fuerzas de izquierda radical que se mueven en el hemisferio y que están enfrentadas ideológicamente a los Estados Unidos. Este proyecto apunta a la creación de “nuevos polos de poder” en un intento por provocar el debilitamiento de la hegemonía del “imperialismo norteamericano” y en el que la variable energética desempeña un papel fundamental.

Paralelamente, ha construido alianzas extra regionales fundadas en valores políticos compartidos, especialmente con Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia, mientras que con China, India, Vietnam, Malasia y otros, se intenta una mayor relación económica, social, cultural, científica y tecnológica.

Uno de los rasgos más visibles de esta política exterior es la utilización permanente de la dialéctica de confrontación con aquellos países que considera sus adversarios

ideológicos. Así, en el desarrollo de esta política se suelen provocar roces, tensiones, incidentes diplomáticos, hasta crisis que han llegado al extremo de desplegar efectivos militares en la zona de frontera como ha ocurrido en el pasado reciente. Todo ello genera un clima de animosidad sin precedentes en las relaciones internacionales de la Venezuela contemporánea. El tono del discurso de confrontación ha venido acentuándose acompañado de otras decisiones no menos delicadas en las que se ha utilizado los instrumentos de la diplomacia tales como el retiro de embajadores, el enfriamiento de las relaciones y la ruptura de hecho de las relaciones diplomáticas, con inusitada frecuencia perdiendo así su verdadero significado y alcance.

Otro hecho de interés es la adquisición de material y equipos militares adelantada por Venezuela, la cual está por encima de las necesidades reales del país en materia de defensa y seguridad. Este incremento del gasto militar, superó los cuatro mil millones de dólares desde el 2004, lo que unido a la creación del cuerpo de Reserva Nacional, ha generado inquietud en varios países del hemisferio.

En cuanto a los procesos de integración de América Latina, el Plan de Desarrollo 2003-2007 sostiene la reestructuración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR); un nuevo esquema de integración andino el cual, en su criterio, debe ser sustituido porque se basa en los esquemas de libre comercio; la consolidación del eje Bolivia - Cuba - Nicaragua y Venezuela, a través de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), en contraposición al Área de Libre Comercio (ALCA) y a los Tratados de Libre Comercio (TLC); nuevas propuestas como las recién creadas Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Petrosur, Petrocaribe, Petroandina, Banco del Sur, Telesur, iniciativas que están apuntaladas por la bonanza petrolera y que persiguen elevar el protagonismo de la "revolución bolivariana". En suma, lo que se ha logrado en la práctica es afectar negativamente los mecanismos de integración vigentes.

Procura, en definitiva, la conformación de un "Bloque Latinoamericano de Poder", que conduzca a una nueva institucionalidad, que en lo político, esté basada en la concepción de democracia participativa, de inclusión de los pueblos y su participación activa en mecanismos internacionales. Con la construcción de este nuevo Bloque de Poder se aspira neutralizar la acción de los centros hegemónicos, al tiempo que se propicia el fortalecimiento de movimientos alternativos, agrupaciones campesinas, organizaciones indígenas, entidades cooperativas, movimientos sociales, "intelectuales progresistas", por citar algunos.

Del examen de los documentos oficiales se advierte cual es la orientación que sigue el gobierno nacional en su esfuerzo por construir "una nueva geopolítica mundial". La estrategia de construir un mundo multipolar parte de premisas tales como la articulación de nuevos polos geopolíticos de poder; la definición de nuevos mecanismos de integración; el afianzamiento de intereses políticos comunes; la internacionalización de la variable energética; la construcción de nuevos esquemas de cooperación económica y financiera; el desarrollo de una plataforma mundial de formación política dirigida a los movimientos sociales, académicos y políticos que comparten la visión del proyecto bolivariano y que puedan generar apoyos al proceso.

Así las cosas, la expansión continental del Proyecto Bolivariano se ha revelado como uno de los ejes centrales de la actual política exterior. La exportación del modelo político "Bolivariano" se apunala con los ingentes recursos financieros puestos al servicio de este proyecto y operativamente a través de los diversos grupos y movimientos alternativos que se han constituido en el hemisferio. En el caso de las redes existentes en los Estados Unidos éstas han jugado un papel importante en la campaña de opinión pública que con mucha efectividad se han diseñado en ese país.

En la puesta en marcha de esta estrategia, el gobierno Bolivariano ha quebrantado en repetidas oportunidades el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros países. Esta práctica ha provocado las reacciones que corresponden por parte de los gobiernos afectados. Sin embargo, sorprende que medidas tan graves como la expulsión o pedido de retiro de un Jefe de Misión, lo cual sido aplicado a funcionarios diplomáticos venezolanos, no haya generado mayores efectos en el avance de esta política.

En el mismo sentido se apela a la consolidación de alianzas con fuerzas sociales, parlamentos, partidos políticos y movimientos sociales que contribuyan a estos objetivos. Se trata, en suma, de una política exterior que se maneja con criterios particularmente ideológicos.

Como conductor de las relaciones internacionales de la república, el Presidente Chávez ha logrado instrumentar una política exterior que, en buena medida, está en sintonía con las líneas centrales de la exposición de motivos de la propuesta de reforma constitucional que fue rechazada en el referéndum de diciembre de 2007.

Resulta, pues, paradójico que se esté imponiendo un proyecto de política internacional que la sociedad venezolana no ha hecho suyo.

Evolución del proyecto geoestratégico de política exterior

Si bien durante los primeros años de la "Revolución Bolivariana" se mantuvieron algunos de los lineamientos y principios de la política exterior que habían sostenido gobiernos anteriores, ya se advertían posturas diferentes en temas como el de la democracia participativa; la aproximación al MERCOSUR, la estrecha relación y cooperación con Cuba; las crecientes fricciones con los Estados Unidos; por citar algunas expresiones muy concretas.

La consolidación política del Presidente Chávez tras el referéndum revocatorio del 2004 marcó un punto de inflexión para la radicalización de la política exterior en términos de la sustitución del esquema de inserción de Venezuela, la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas intra y extra regionales, la aceleración de la ruptura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, el impulso a nuevas modalidades de integración regional, la profundización de la confrontación en las relaciones internacionales, la construcción de un ambiente guerrerista para enfrentar supuestas agresiones externas, la utilización del petróleo como arma política, la proliferación de acuerdos de cooperación, etc., todo ello en la "búsqueda de un nuevo sistema multipolar internacional".

Las acciones que ha puesto en práctica el gobierno de Venezuela para alcanzar sus fines y objetivos geoestratégicos de política exterior están enunciadas detalladamente en el Capítulo sobre la Nueva Geopolítica Internacional del Plan Nacional de Desarrollo 2007/2013 y en el Plan Operativo Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tales medidas están discriminadas por áreas de interés e incluyen:

En el plano regional, la integración de Venezuela al MERCOSUR con la finalidad de reorientar los principios de integración y encaminarlos hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy día UNASUR); la creación del Banco del Sur como ente financiero regional independiente del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI); la consolidación del ALBA como alternativa al ALCA y a los TLC; el fortalecimiento de los movimientos sociales alternativos en los diferentes países, mediante la relación directa Gobierno-organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto al Medio Oriente y Eurasia: Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia se plantea una Alianza política integral basada en intereses comunes antiimperialistas; fomento del intercambio tecnológico y el fortalecimiento de la defensa nacional y una postura común en los organismos internacionales.

Con respecto a Asia: China, Vietnam, Malasia y áreas circunvecinas, se propone intensificar la integración; la construcción de un nuevo marco de comercio mundial: ruptura con los núcleos hegemónicos y la promoción de inversiones de empresas de capital estatal y creación de fondos binacionales.

En cuanto a Europa, plantea la cooperación entre el Estado venezolano y gobiernos locales, fuerzas sociales, partidos políticos, parlamentos y movimientos sociales así como el acercamiento con los gobiernos de España, Portugal y Reino Unido.

Específicamente el Plan Operativo Anual 2008 contempla: fortalecer la soberanía nacional, diversificar las relaciones políticas, económicas y culturales, mantener relaciones soberanas ante el bloque hegemónico mundial, desarrollar los mecanismos de integración con los países de América Latina y el Caribe, transformar los sistemas multilaterales y regionales de integración y cooperación y propugnar el “comercio justo”.

En cuanto a las acciones específicas se destaca la participación del país en eventos, conferencias, seminarios, congresos y talleres vinculados a las propuestas que adelanta el gobierno en materias de integración, soberanía y otras materias así como para promover los principios de la política exterior bolivariana.

La variable energética y la redefinición de la integración como factores clave en la conformación del nuevo mapa geopolítico

El petróleo ha sido una variable fundamental a la que han apelado las autoridades venezolanas para alcanzar los planes geopolíticos. Paralelamente se propone una nueva definición de la integración regional centrada en la visión “anfictiónica” inspirada en el ideario del Libertador Simón Bolívar que llamaba a la conformación de una Confederación de Naciones Unidas por un pacto que abarcaba todos los

ámbitos: políticos, económicos y que incluía también un “Pacto Militar” de defensa ante las amenazas externas.

Desde esta perspectiva, se plantea la incorporación de Venezuela al MERCOSUR que respondió a una jugada política cuyos objetivos y propósitos se inscriben en esa visión estratégica que el gobierno nacional aspira asumir de cara al nuevo mapa geopolítico regional. Es decir, la búsqueda de nuevos esquemas y modalidades de integración que se alejen de la concepción tradicional para reemplazarlos por otros de mayor contenido ideológico que le permitan consolidar su campaña contra el modelo neoliberal de la economía utilizando y capitalizando las variables nacionalistas, los sentimientos indigenistas y las corrientes antiestadounidense.

En este sentido, las propuestas del ALBA y de UNASUR se inscriben en lo que se considera una estrategia para desmarcarse de la visión capitalista y neo liberal de la economía al tiempo que mantener la confrontación con los Estados Unidos. En ese mismo contexto se sustenta el rechazo de Venezuela a las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión Europea para la creación de una Zona de Libre Comercio.

Bien conocida es la red de apoyos que ha ido tejiendo la “revolución bolivariana” a través de movimientos sociales, organizaciones populares, cooperativas, incluso algunos sectores de las Fuerzas Armadas del hemisferio. Si bien es prematuro anticipar el grado de influencia que podría tener el proyecto bolivariano sobre estos movimientos, lo que si parece cierto es que entre algunos de ellos el discurso que promueve Venezuela despierta inspiraciones, aunque también suspicacias y recelos.

Un comentario ineludible tiene que ver con la vasta red de convenios y acuerdos de cooperación suscrita los cuales se inscriben en el nuevo modelo de la acción internacional de la República pero que requiere de una evaluación no sólo en términos de su coherencia con los objetivos propuestos sino en cuanto a los costos implícitos para Venezuela y su sustentabilidad en el futuro.

Recomendaciones para una futura política exterior venezolana

Es improbable que el Presidente Chávez busque introducir cambios a su política exterior. Por lo que las recomendaciones a realizar estarían más bien dirigidas a un eventual nuevo gobierno que surgiese de las elecciones presidenciales de diciembre de 2012, cuya interpretación de sus intereses difiera de los paradigmas de la actual administración. En este contexto, sería necesario introducir cambios sustanciales en el manejo de la política exterior. A este fin habrá que construir un discurso conciso y coherente para explicar a la opinión pública mundial lo ocurrido en Venezuela y ofrecer garantías de reconstrucción democrática que generen confianza para lograr la comprensión y el apoyo de la comunidad internacional. Será necesario transmitir la intención de mantener los compromisos legítimamente asumidos por el gobierno del presidente Chávez, pero a la vez abrir espacios para la negociación y reformulación de aquellos compromisos que se consideren imposibles de mantener.

A pesar de que los paradigmas serían diferentes y habrá necesidad de recomponer la manera de conducir las relaciones internacionales, sería conveniente conservar aquellas iniciativas que hayan significado nuevos espacios para el país; lo mismo que aquellas otras materias de cooperación internacional basadas en los principios que tradicionalmente caracterizaron la política internacional de la república.

Este esfuerzo debería incluir, al menos, los aspectos que se enuncian y describen a continuación.

- **Hacia una Política de Estado en materia de Política Exterior**

Para comenzar debemos partir por el diseño de una nueva Política Exterior del Estado venezolano con amplitud, apertura y diálogo, orientada a la promoción del interés nacional y que cuente con el consenso de diversos sectores del país con el fin de que no se conciba como una política de partido que responde a promover intereses ideológicos particulares. Es decir el diseño de una política exterior coherente, sin estridencias ni improvisaciones, que inspire confianza, cuyo norte sea salvaguardar la soberanía y la seguridad de la nación. Dicha política debe estar en estrecha vinculación con las necesidades de la sociedad para que contribuya a impulsar el desarrollo económico y social del país.

- **El rescate de los mecanismos de consenso en la formulación de la política exterior**

Si bien es cierto que constitucionalmente le corresponde al presidente de la República dirigir las relaciones exteriores de la República, el proceso de formulación de la política exterior debe no sólo prever mecanismos de participación de diversos sectores, sino tomar en cuenta las distintas visiones, pluralidad de ideas e intereses del país. Una nueva agenda diplomática debe estar basada en el consenso de los distintos actores políticos, en consulta con otros actores de la sociedad civil, con respeto a la pluralidad de criterios y opiniones, con la participación del sector privado y de otras instancias del Estado que permita una sana coordinación entre las instituciones. En suma, deben preverse mecanismos de participación para escuchar y eventualmente incorporar las opiniones y puntos de vista de los diferentes sectores de la sociedad. Ello es imprescindible para generar confianza.

- **Una política exterior orientada al aprovechamiento de las especificidades nacionales y fundamentada en valores y principios democráticos**

Para ello habremos de retomar la condición de un país de distintas especificidades (latinoamericano, caribeño, amazónico, andino, petrolero, comprometido con la democracia), con una privilegiada ubicación estratégica, comprometido con valores fundamentales como la democracia, la solidaridad, la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, la solución pacífica de los conflictos entre los Estados, la no

intervención, el multilateralismo y la democratización del sistema internacional. Fundamental en esta nueva agenda de la política pública será recuperar nuestra posición como país comprometido con la institucionalidad democrática; los compromisos con la promoción, preservación y defensa de la democracia incluyendo instrumentos como la Carta Democrática Interamericana

- **La diplomacia al servicio del desarrollo integral de la nación**

Se requiere desplegar una diplomacia que esté orientada a la identificación de nuevas oportunidades para el desarrollo del país, para rescatar la confianza de las inversiones extranjeras y crear condiciones que redunden en beneficio de la gente. En esa agenda de la política exterior, el tema social habrá de ocupar una prioridad sustantiva en términos de aprovechamiento de la asistencia y cooperación internacional para fortalecer nuestras debilidades en áreas como salud, educación e inclusión social.

La diplomacia debe estar al servicio de la búsqueda de oportunidades de negocios e inversiones productivas, de nuevos mercados para nuestras exportaciones no tradicionales, generadoras de empleo y aprovechamiento de la cooperación técnica, económica y financiera internacional para de esa manera contribuir al desarrollo económico y social del país y la calidad de vida de los venezolanos.

- **Desideologización de los mecanismos de integración**

Es prioritario buscar la “desideologización” de los mecanismos de integración y cooperación y recuperar los espacios y la presencia de Venezuela. En este sentido se deberá actuar cuanto antes para recomponer nuestros vínculos con la Comunidad Andina de Naciones y con el Grupo de los Tres. El proceso de incorporación al MERCOSUR como miembro pleno, deberá continuar en sintonía con la convergencia con los otros procesos de integración. En este mismo orden, más que una propuesta de integración en el ámbito militar -como se ha sugerido-, lo que se requiere es el compromiso con un sistema de seguridad cooperativa, democrática y humana que promueva las medidas de fomento de la confianza, la suspensión de la carrera armamentista y la disminución del gasto militar.

- **Recomposición de las relaciones con países claves**

Elemento esencial será la recomposición de las relaciones con actores claves en la escena hemisférica, en especial con Colombia y con los Estados Unidos, nuestros principales socios comerciales y geopolíticos. También con España en el continente europeo.

En este contexto se debe evaluar la relación con Cuba a fin de re examinar el entramado de redes y vínculos que se han establecido en los ámbitos de seguridad, cooperación política, logística, en el marco de la estrecha alianza

ideológica que se ha construido entre los dos países. El tratamiento de las relaciones con Cuba exige un inteligente, prudente y cuidadoso manejo diplomático con un amplio sentido de la seguridad interna de Venezuela, en balance con la aspiración de mantener la cordial relación que merecen los vínculos históricos y culturales entre las dos naciones. Igual atención deberá prestarse al caso de Irán como país socio de la OPEP.

- **Fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores**

En esa línea es fundamental la recuperación y el fortalecimiento Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores para restituirle su papel como el interlocutor privilegiado para el manejo de las relaciones internacionales de la república. La politización, la ideologización y la militarización conspiran contra una política exterior de Estado y una cancillería eficaz. De igual manera habrán de establecerse mecanismos orientados a asegurar la coordinación entre los entes que participan en el sistema de política exterior. Con ese propósito, se hace necesaria la activación de un mecanismo de Coordinación para las Relaciones Exteriores con la participación de los entes involucrados en estos temas.

Se requiere, en suma, de políticas públicas que partan de un diseño estratégico y una organización eficiente que pueda poner en marcha iniciativas que frenen la creciente pérdida de credibilidad internacional.

- **Recuperación del papel de abastecedor confiable y seguro de petróleo**

En una nueva agenda internacional, la diplomacia venezolana deberá apoyar todas aquellas iniciativas dirigidas a recuperar el papel y la imagen de Venezuela como abastecedor confiable y seguro a nuestros clientes tradicionales. Al mismo tiempo que habrá de revisarse el uso que se ha hecho de este importante recurso para el apuntalamiento de alianzas geopolíticas. En este contexto habrá también que estudiarse el tema de la vigencia de los innumerables compromisos por la República. Es necesario revisar esta política a fin de que la riqueza petrolera no sea utilizada como arma para lograr posiciones hegemónicas sino para ponerlos al servicio de los intereses del país.