

# LA POSICIÓN Y FUERZA POLÍTICA DE VENEZUELA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Demetrio Boersner

*El presente estudio se propone presentar una visión histórica y estructural-analítica de las relaciones internacionales venezolanas pasadas y presentes, así como un esbozo de las perspectivas y posibilidades futuras.*

*El autor tratará de señalar no sólo las futuras evoluciones posibles sino también las más "deseables", desde el punto de vista de quien mira la ciencia social no sólo como herramienta de investigación objetiva, sino también como medio para transformar la realidad en el sentido de una mayor autonomía para la nación y mayor solidaridad para su pueblo.*

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES VENEZOLANAS

Esta sección se divide en dos subsecciones; la primera dedicada a las relaciones exteriores de la Venezuela "tradicional" (desde su prehistoria hasta 1936), y la segunda relativa a la Venezuela "moderna", en proceso de evolución hacia la democracia y el desarrollo autónomo.

### A. VENEZUELA Y EL MUNDO: ÉPOCA TRADICIONAL

Por su localización geográfica, Venezuela es un país abierto al contacto con el mundo exterior y al tránsito de personas, bienes e ideas desde Norteamérica, Europa, África y América del Sur, a través del

Caribe, la Amazonia y los Andes. Desde tiempos remotos, los pobladores de Venezuela combinaron el desarrollo de su identidad propia con una actitud receptiva a influencias y mensajes externos.

Los primeros pobladores llegaron a Venezuela hace 15.000 años aproximadamente y recibieron sucesivos aportes adicionales desde las áreas mencionadas. Se formaron tres núcleos fundamentales de cultura indígena en el país: en Oriente, Occidente y Centro-Occidente. La estructura sociopolítica varió desde las comunidades aldeanas sencillas e igualitarias hasta formaciones más complejas y centralizadas, con comienzos de estratificación social y de autoritarismo teocrático o militar. Probablemente, por la poca densidad demográfica dentro del vasto territorio, la paz era una condición más frecuente y normal que la guerra, pero los conflictos existieron, así como también la diplomacia inter-étnica.

A partir de 1500, Europa se expande hacia las Américas. Si las colonias inglesas del Norte, ya en el siglo diecisiete, reciben la influencia de una sociedad europea avanzada en la vía capitalista, liberal y representativa, en cambio América Latina es objeto, desde un siglo antes, de una colonización aún marcada por la Edad Media con su sociedad vertical, estática, paternalista y autoritaria. Los contactos de la población venezolana con países distintos de la metrópoli española abarcarán desde las vinculadas a la piratería y el contrabando, hasta la captación de nuevas ideas progresistas y liberadoras. De 1728 hasta la década de 1780, la gestión del país por la Compañía Guipuzcoana estimulará su cohesión y su sentido de identidad.

De 1810 a 1830, Venezuela sa-

lió de su estancamiento y fue actora de una gran epopeya histórica. Conducido por el Libertador Simón Bolívar, el pueblo venezolano se colocó a la vanguardia de las luchas independentistas hispano-americanas. Se creó la Gran Colombia y se propuso en 1826 el grandioso proyecto -surgido de la mente genial de Bolívar- de una confederación de repúblicas latinoamericanas solidarias e integradas. En aquel tiempo no existían las condiciones reales para su realización. Hoy, al umbral del tercer milenio, sí existen, y el mensaje del Libertador ha cobrado nueva vigencia.

Los 105 años de la República Caudillista (1830-1935) significaron para Venezuela la recaída en el estancamiento y la dependencia. Bajo la égida de caudillos y oligarcas, la política comercial del país se inspiró en un liberalismo económico que dio ventajas unilaterales a los productos y capitales extranjeros, mientras nada se hizo para fomentar y diversificar la producción nacional. Los sucesivos gobernantes se mostraron pasivos o torpes ante injerencias y despojos a manos de potencias foráneas. Desde mediados del siglo XIX, Inglaterra usurpó paso a paso el Territorio Esequibo y arrebató a Venezuela 150.000 kilómetros cuadrados que históricamente eran suyos. El irresponsable endeudamiento del Estado venezolano a partir de la década 1840-1850 nos puso a merced de nuestros acreedores. Se multiplicaron las humillaciones, las presiones y las intervenciones, culminando en el bloqueo y cañoneo de la costa venezolana por barcos de guerra europeos en 1902-1903. El dictador Juan Vicente Gómez llegó al poder en 1908 con el apoyo naval de Estados Unidos e Inglaterra, y durante su largo mando (1908-1935)

Demetrio Boersner es internacionalista, Embajador de Venezuela en Austria, Eslovaquia y Misión Permanente ante los organismos de la ONU en Viena.

se mostró complaciente y sumiso ante esas potencias en materia comercial y en el otorgamiento de concesiones petroleras (nueva fuente de riqueza, explotada a partir de 1914 y en mayor escala desde 1922). Sin embargo, Gómez también realizó actos de contenido positivo para la nación: la pacificación, unificación y articulación del territorio; la defensa de su integridad frente a una maniobra secesionista; el pago integral de la deuda externa, y la resistencia a presiones durante la Primera Guerra Mundial.

## **B. VENEZUELA Y EL MUNDO: ÉPOCA MODERNA (1936-1993)**

### **1. La etapa de la transición a la democracia**

De 1936 a 1945 -período que coincide con la lucha mundial entre el Fascismo y el Antifascismo- Venezuela dio grandes pasos hacia su modernización y su democratización. Se redujeron los privilegios desmedidos de las concesionarias petroleras y se abrió el camino a una mayor participación del Estado en sus ganancias derivadas del negocio de los hidrocarburos. Se suscribió un importante tratado de límites con la vecina Colombia. Venezuela se alineó resueltamente con el bando aliado en contra del Eje y le dio su aporte logístico y de seguridad y defensa. A cambio de ello, logró el reconocimiento de diversos derechos nacionales. Participó activamente en la diplomacia multilateral de la época y fue uno de los países fundadores de la ONU en 1945. Se benefició de la bonanza petrolera ocasionada por la Segunda Guerra Mundial y la aprovechó para importantes iniciativas de desarrollo económico y social interno.

De octubre de 1945 hasta noviembre de 1948, el país atravesó una etapa democrática radical, con la incorporación de las masas populares a la vida política. Para el petróleo, se implantó el principio del "50% - 50%", así como el de "no más concesiones". Se fundó la

Flota Mercante Grancolombiana. Se adoptó una política exterior de solidaridad con los gobiernos y movimientos democráticos contra los remanentes del fascismo y las dictaduras reaccionarias latinoamericanas. Se apoyó al movimiento de descolonización y se jugó un papel destacado en la creación de la OEA.

Esas iniciativas fueron anuladas en buena parte por la dictadura de derecha que gobernó al país de noviembre de 1948 hasta enero del 58. Hubo alianza con las dictaduras en contra de movimientos democráticos latinoamericanos. Se acogió la política norteamericana de guerra fría y cruzada anticomunista. Venezuela salió de la Flota Grancolombiana y renovó y amplió las concesiones petroleras. Sin embargo, el régimen tuvo iniciativas nacionalistas al crear la Petroquímica y la Siderúrgica estatales.

### **2. La época democrática**

El restablecimiento de la democracia política en 1958 conllevó la ratificación del papel estratégico mundial de Venezuela como gran proveedora de petróleo al Occidente, con el nuevo entendido de que, en adelante, el país exigiría mayor control sobre el negocio petrolero y mayor participación en sus beneficios, que serían "sembrados" para crear una economía más desarrollada y diversificada. En ese sentido, se fueron tomando medidas sucesivas, que culminaron en la nacionalización negociada de la industria petrolera, el 1º de enero de 1976.

En su política exterior global, la Venezuela democrática se acercó al Tercer Mundo y se solidarizó con sus esfuerzos en pro del Diálogo Norte-Sur y la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional, pero no dio el paso hacia un "neutralismo" entre los dos bloques, sino se ubicó en lo que podríamos llamar "el ala izquierda del bloque occidental".

Con respecto a las relaciones con América Latina, Venezuela atravesó, a partir de 1958, diver-

sas fases. De 1958 a 1968, su máxima prioridad consistió en defender y consolidar su sistema democrático, razón por la cual llevó la cruzada democrática y antidictatorial al continente entero. En cambio, de 1969 a 1979, con su democracia ya consolidada, su máxima prioridad fue la lucha por la creciente autonomía y soberanía de Venezuela, de Latinoamérica y del mundo en desarrollo. Esa lucha por la autonomía abarcó el apoyo a la integración regional y subregional y a la concertación política entre sus gobiernos.

En el ámbito de las relaciones con el entorno inmediato, Venezuela llegó, a partir de 1969, a establecer su presencia en el Caribe de habla inglesa, área de fundamental interés geopolítico para el país. A fin de no obstaculizar sus relaciones de confianza y amistad con los países anglocaribeños, Venezuela aceptó moderar y flexibilizar su reclamación (formulada en 1961) del Territorio Esequibo anexado a Guyana (ex Guayana Británica).

Con Colombia, las relaciones desde 1958 han sido mixtas: acercamiento e integración creciente y positiva, simultáneamente con intentos de manejar constructivamente las controversias relativas a las cuencas hidrográficas, la inmigración ilegal, el robo de vehículos, el narcotráfico, las incursiones guerrilleras y la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela.

Venezuela y Brasil tuvieron relaciones correctas pero pasivas, hasta que en 1994 se producirá un radical viraje hacia el acercamiento, la cooperación y el desarrollo conjunto.

Por su política exterior relevante, apoyada por un alto ingreso petrolero y fiscal, a partir de 1969, Venezuela fue reconocida internacionalmente como una de las "potencias regionales" de Latinoamérica. Pero desde 1980, por efecto de los cambios globales desfavorables para el Tercer Mundo y por la crisis de la deuda externa y el

déficit fiscal, Venezuela cayó en un puesto menos respetable a partir de 1980 y entró en una etapa de oscilaciones y de desconcierto.

## II POSICIÓN Y PROBLEMAS ACTUALES DE VENEZUELA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

### A. CUADRO GLOBAL

El colapso del bloque soviético entre 1985 y 1991 dio origen a una nueva realidad mundial que se caracteriza por el triunfo de la economía de mercado y una fuerte ofensiva del pensamiento y la práctica neoliberal. De bipolar, el orden internacional se tornó monopolar; una sola superpotencia, Estados Unidos, ejerce el **predominio** (hegemonía relativa, no absoluta) sobre las demás naciones.

La fuerza política de los países en desarrollo ("Tercer Mundo") ha disminuido considerablemente. Fueron afectados por la contracción económica mundial, el peso de la deuda externa y la pérdida del poder negociador que antes les ofrecía la existencia de una segunda superpotencia.

En Latinoamérica, se ha impuesto la doctrina y la práctica de la reducción del papel económico del Estado, el abandono del proteccionismo y la "inserción" dentro de una economía global uniformizadora, dirigida por las potencias del Norte y sus empresas transnacionales.

Existe, dentro de ese contexto, una presión incesante por la privatización de todas las empresas e instituciones que hasta ahora se encontraban en manos del sector público. Venezuela siente esa presión en el sector de sus empresas básicas, incluida la industria petrolera nacionalizada en 1976.

### B. EL CUADRO REGIONAL

Estados Unidos compite con Europa y con Japón por el puesto predominante en el mercado latinoamericano y el acceso a los re-

ursos naturales de la región. Desde comienzos del siglo XIX, la potencia norteamericana trata de impedir que el Viejo Mundo "recolonice" de algún modo a América Latina a través del comercio y las inversiones. La Doctrina Monroe y otras iniciativas posteriores son invocadas por Estados Unidos para mantener su puesto de potencia guardiana y dirigente de las Américas. Uno de sus proyectos históricos, desde hace más de un siglo, es el de crear una zona de libre comercio hemisférica, dentro de la cual evidentemente la potencia industrializada norteña ejercería un papel hegemónico.

Venezuela trata de combinar una relación especial con los Estados Unidos -que constituye su mayor mercado de exportación petrolera y su principal socio comercial e inversionista- con el empeño de fortalecer su integración y cooperación económica y política con América Latina. Por un lado, se presenta el proyecto de una futura Asociación de Libre Comercio de las Américas, negociada por Norteamérica con cada una de las repúblicas latinoamericanas por separado (negociación harto desigual por la asimetría del poder y del grado del desarrollo); por el otro lado, está la posibilidad de crear un fuerte bloque latinoamericano a través del acercamiento y la fusión de Mercosur, la Comunidad Andina y, eventualmente, la Caricom.

En este respecto, hay que tomar decisiones fundamentales que dependerán de la evolución de nuestra política interna. Si en el futuro se impusieron fuerzas conservadoras, neoliberales y conformes con el concepto de una globalización uniformizante que diluya las diversas identidades nacionales, Venezuela escogerá el camino de la adhesión subalterna a la gran potencia más cercana. En cambio, si ganaren predominio las corrientes favorables a la defensa de la identidad y autonomía nacional, nuestro país daría prioridad al Grupo de Río, al acercamiento entre la

Comunidad Andina, el Mercosur y la Caricom, y a la promoción de un diálogo aproximadamente simétrico entre el Norte y el Sur del hemisferio, ampliando y diversificando al mismo tiempo las relaciones con la Unión Europea, con Asia Oriental y otras regiones del mundo.

### C. EL ÁMBITO DEL ENTORNO INMEDIATO

Las relaciones de Venezuela con Colombia ocupan un puesto primordial en su política exterior. Por imperativo geográfico e histórico, los dos pueblos hermanos deben tratar de construir conjuntamente el porvenir. Pero quedan por resolver controversias importantes entre ellos.

La adopción, en el pasado reciente, del principio de la globalidad en las discusiones entre los dos países, es muy positiva. No es posible alcanzar una integración económica perfeccionada, si no se avanza en la solución de las situaciones conflictivas. Y éstas, a su vez, deben quedar vinculadas en un marco conjunto. Numerosos problemas necesitan solución dentro del marco de un fundamental propósito integrador. Al unir sus mercados, sus recursos y sus estrategias, los dos países podrían constituir un verdadero centro de poder autónomo y fecundo dentro del contexto internacional.

Con Brasil, Venezuela ha incrementado sus relaciones enormemente a partir de 1994. Se busca la complementariedad económica y de desarrollo entre el Norte de Brasil y el Sur de Venezuela. Ambos países se benefician, y Venezuela gana el apoyo político de un vecino poderoso, para equilibrar su posición frente a Colombia y frente a Estados Unidos. Lo importante es, en todo caso, que Venezuela vele por que ese equilibrio sea real y que por el acercamiento a Brasil no sufra menoscabo nuestra presencia en el Caribe ni nuestra integración con Colombia.

## D. LOS INSTRUMENTOS

Además del Presidente de la República y la Cancillería con su Servicio Exterior, también tienen participación en las relaciones exteriores de la República: el Poder Legislativo; los Ministerios económicos y técnicos y, en particular, el de Energía y Minas, con sus iniciativas petroleras; indirectamente las Gobernaciones y, finalmente, la Sociedad Civil en todas sus vertientes. La Cancillería debe ser el ente coordinador que, bajo la autoridad máxima del Jefe de Estado, plasme en claros lineamientos diplomáticos todos esos impulsos multiformes.

Venezuela, como país en desarrollo con pasado caudillista y semifeudal, todavía se encuentra atrasada en materia de coordinación de políticas. Otra falla estructural en Venezuela es el desfase entre la preparación de los niveles superiores y los medios o bajos en la Administración; a veces las decisiones e iniciativas exteriores sufren demoras por la falta de un eficaz sistema de delegación de responsabilidades.

Los esfuerzos que ya se han realizado y que prosiguen en forma encomiable, para profesionalizar y capacitar cada vez más y mejor al personal del Servicio Exterior, deben ser complementados por el avance hacia una mayor agilidad y efectividad en la coordinación entre los despachos y Poderes, entre el Estado y la sociedad civil.

### III

## PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES FUTURAS

### A. EVOLUCIÓN PREVISIBLE DEL ORDEN INTERNACIONAL GLOBAL

Como ya se señaló, el colapso de la URSS y la disolución del bloque que dirigía causaron una profunda transformación del sistema internacional, de bipolar en monopolar flexible, con los Estados Unidos como potencia predominante y su ideología como la de

mayor influencia teórica y práctica universal.

Existen, sin embargo, diversos indicios de una evolución desde la actual monopolaridad atenuada hacia un orden internacional pluri o multipolar. En el plano político interno, la opinión norteamericana está dividida entre la disposición a ejercer responsabilidades imperiales y el rechazo aislacionista a las mismas. En el terreno comercial y financiero, Estados Unidos comparte la influencia global con otros dos centros de poder, que son la Unión Europea y Japón. Son de dimensión aproximadamente igual las esferas económicas controladas por cada una de esas tres entidades. La rivalidad entre ellas tiende a incrementarse, no obstante la existencia de mecanismos de conciliación, tales como la Organización Mundial del Comercio. Junto con la rivalidad económica, también la política se manifiesta a veces en forma contundente.

Otros centros de poder regionales se están agregando a la tríada mencionada: China, con su tremendo potencial demográfico y económico en desarrollo; Rusia, deseosa de ratificar su control sobre su tradicional esfera de influencia euro-asiática, y tal vez otros poderes más.

El escenario futuro más probable parece ser el de un sistema internacional multipolar y de "balanza de poder". Varios centros de poder regional-global competirían por adicionales ventajas políticas y económicas, a la vez que buscarían la manera de equilibrar sus intereses en forma cónsona con la necesidad de evitar conflictos bélicos. En tal sistema multipolar, los países en desarrollo tendrían mayores posibilidades de hacer escuchar su voz y atender sus intereses, que en un sistema regido por un centro imperial único.

### B. EVOLUCIÓN PREVISIBLE DEL ORDEN REGIONAL LATINOAMERICANO

Latinoamérica se encuentra en un proceso de evolución hacia lo

que podría ser una futura realización del proyecto bolivariano de formación de una gran entidad integrada y autónoma, con influencia democrática y liberadora dentro del contexto mundial. Pero su evolución también conlleva aspectos conflictivos y contradictorios, que podrían a la postre resultar decisivos e impedir la integración autonomista.

Los impulsos positivos en favor de la unidad y autonomía latinoamericana incluyen la comunidad de historia y cultura, la evolución conjunta hacia valores e instituciones democráticas, la creciente integración económica, el mejoramiento constante y rápido de la comunicación intrarregional, el fortalecimiento de la concertación política regional, la diversificación geográfica (que permite creciente libertad de acción y fuerza negociadora) entre diversos polos de poder, como lo son Norteamérica, Europa y Asia.

Los obstáculos o factores negativos y desagregadores, por el otro lado, son: la asimetría de poder y desarrollo entre Latinoamérica y el mundo industrializado del Norte; la creciente disparidad dentro de la región misma, entre regiones y sectores sociales ricos y pobres; el peligro todavía existente del retorno al poder de autoritarismos fraccionadores; la "colonización mental" de ciertas élites latinoamericanas por los intereses transnacionales; y, por último, la posibilidad de que la diversidad de los socios exteriores podría resultar en una división geoeconómica de la región: los países del Mercosur serían cada vez atraídos a la órbita europea, y los de Latinoamérica septentrional a la estadounidense.

De triunfar los factores positivos, Latinoamérica será un componente autónomo del mundo futuro. Si se impusiesen los negativos, la región tendría su apreciable identidad cultural, pero carecería de unidad y de política de soberanía plena y auténtica dentro del sistema internacional.

La mundialización de las relaciones humanas no debe efectuarse por la dictadura económica de entes transnacionales privilegiados con un desfase creciente entre ricos y pobres, sino en forma negociada, con igual participación de los estados y de las sociedades civiles de cada país.

## C. UNA FUTURA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA "DESEABLE"

En el caso de que tanto la evolución del sistema internacional global como la de Latinoamérica fuese relativamente favorable, Venezuela debería tener abierta la posibilidad de orientar su política exterior hacia cauces de autonomía y de solidaridad.

### 1. Una base de fuerza

**Nada se puede hacer sino desde una base de fuerza para la negociación.** Por ello, el primer empeño de Venezuela en el futuro debe ser el de conservar el más completo control nacional sobre los recursos y las opciones que hacen de nosotros un país "interesante" para el mundo exterior. En ese sentido, una privatización (incluso de carácter "parcial") de nuestra industria petrolera equivaldría a la renuncia a una futura soberanía efectiva. Asimismo nos debilitaría un abandono de la base negociadora que es la OPEP. Otros factores de poder son constituidos por: los demás recursos económicos del país; su localización geoestratégica; su confiabilidad como país democrático con un nivel de desarrollo no desdeñable; sus valiosos recursos humanos; y su importancia como mercado. Igualmente es factor de poder la contribución que puede prestar a la seguridad del Caribe, a la lucha contra el narcotráfico y a la protección del medio ambiente.

### 2. Mayor autonomía

Con el debido aprovechamiento de esos recursos de poder, Venezuela podría en el futuro incrementar su autonomía frente a los diversos grandes mercados y centros de poder del mundo desarrollado. Aun cuando Estados Unidos siga siendo su socio principal, debe buscar un equilibrio cada vez más amplio entre las diversas zonas del mundo.

### 3. Activo papel multilateral

A fin de ganar prestigio y cre-

dibilidad, Venezuela deberá asumir responsabilidades internacionales en el ámbito de la promoción de la paz y el desarme. Debe estar dispuesta a ocupar un puesto activo y destacado en la diplomacia multilateral, especialmente en los organismos relacionados con los problemas del desarrollo.

### 4. Solidaridad con los países en desarrollo (el "Sur")

Contrariamente a la prédica de los neoliberales, la controversia estructural entre los países en desarrollo y los grandes centros industriales y financieros no ha cesado; sólo ha adquirido un carácter menos retórico y más conciliador que en décadas pasadas. Venezuela debe ser en el futuro, como en momentos del pasado, un país que ejerza un rol orientador y dirigente en la defensa de los intereses comunes de los países emergentes. El mantenimiento de la OPEP y la búsqueda de una estrategia petrolera acorde con las realidades cambiantes forma parte de esa política general de solidaridad entre Latinoamérica, Asia, África y los nuevos estados de Oceanía.

### 5. Alianza con las fuerzas progresistas del "Norte"

Existe una coincidencia universal entre los grupos del Norte y del Sur interesados en la búsqueda de estructuras mundiales más equitativas. Hasta en los sectores más privilegiados existen personas o tendencias lúcidas, convencidas de que sin mayor justicia no puede haber paz ni libertad.

### 6. Integración latinoamericana y diálogo soberano

Para Venezuela y los demás países de América Latina y el Caribe, la integración subregional y regional significa la creación de un mercado al servicio de nosotros mismos y no sometido al control único y absoluto de los consorcios transnacionales globalizadores. Venezuela debe promover la unión de los esquemas de integración subregional existentes en una sola

asociación de integración regional que pueda negociar desde una posición de fuerza con América del Norte y el resto del mundo.

### 7. Equilibrio y desarrollo integrado en el entorno

Es importante que nuestra acción de acercamiento e integración con zonas y países vecinos queden bien equilibrados geopolíticamente: que la incrementada atención que estamos prestando a Brasil, por ejemplo, no signifique que reduzcamos nuestra presencia en el Caribe, o viceversa. El Caribe, Colombia, Brasil y las Guayanas deben recibir igual atención en un conjunto de integraciones bilaterales armonizadas. En caso de problemas con uno de los vecinos, la relación amistosa con los demás ayudará a hallar soluciones convenientes.

En el trato con los vecinos, una Venezuela madura no debe caer ni en un receloso nacionalismo defensivo, ni tampoco en un idealismo romántico. Debe buscarse un camino medio que combine el realismo y la defensa de lo propio con el objetivo bolivariano de unir solidariamente en torno nuestro a los pueblos hermanos.

### 8. Una ideología de solidaridad

Una futura política exterior, como la que acabamos de esbozar, no puede ser realizada si en el país no existe un consenso, democráticamente constituido, sobre la validez universal de los principios de la autonomía y la solidaridad. La mundialización de las relaciones humanas no debe efectuarse por la dictadura económica de entes transnacionales privilegiados con un desfase creciente entre ricos y pobres, sino en forma negociada, con igual participación de los estados y de las sociedades civiles de cada país. Venezuela defenderá mejor sus propios intereses, si logra difundir en su entorno, en la región y en el mundo, tal ideología de solidaridad. ■