

VENEZUELA EN LA COMUNIDAD ANDINA: RETROCESOS EN TRES ESCALAS

Elsa Cardozo *

Resumen

El siguiente trabajo aborda las relaciones de Venezuela en el conjunto de la Comunidad Andina a partir de 1999, fecha a partir de la cual parece distanciarse del esquema de integración asumido a principios de los noventa. Tal distanciamiento, más que en los flujos económicos intracomunitarios, se evidencia en los cambios estratégicos e ideológicos del gobierno venezolano ante la integración en general y especialmente, en la subregión andina. El artículo parte de una breve reseña histórica para luego presentar argumentos en tres escalas: nacional, subregional y hemisférica. Finaliza con la presentación de un balance de la situación actual y el análisis prospectivo futuro.

Palabras clave: Comunidad Andina, integración, Venezuela, subregión andina.

Venezuela in the Andean Community: backward movements in three stages.

Abstract: This work explores Venezuela's relationships within the Andean Community since 1999, when it seems to start keeping away from the integration scheme assumed in the early 90's. Far from being notorious in the intracommunity economic flows, such distancing is evident in the strategic and ideological changes made by the Venezuelan government towards integration in general and specifically in the Andean sub-region. The article starts with a brief historical review and then presents some arguments at three levels: national, sub-regional, and hemispheric. It ends showing a balance of the current situation and the analysis of the prospective future.

Key words: Andean Community, integration, Venezuela, Andean subregion.



1- Introducción:

Una mirada a las relaciones de Venezuela con el conjunto de la Comunidad Andina a partir de 1999 deja evidencias, en los más diversos registros, del distanciamiento del país respecto a un esquema de integración que comenzando la última década del siglo XX era visto como la bisagra natural y privilegiada en un proyecto más amplio de articulación a otros esquemas subregionales y al propio conjunto continental. El distanciamiento ha sido menos visible en los flujos económicos intracomunitarios que en los cambios

estratégicos e ideológicos. En efecto, los pronunciados altibajos cuantitativos de las relaciones comerciales -fundamentalmente con Colombia, el principal socio andino venezolano- (tal como se puede observar en el Cuadro I), no son la variable más importante cuando observamos el giro ideológico y estratégico del gobierno venezolano ante la integración en general y, muy particularmente, la de la subregión andina. En este aspecto se centrarán las siguientes páginas, partiendo de una breve reseña histórica para luego presentar argumentos en tres escalas -nacional, subregional-regional y hemisférica- intentando finalmente, un balance de la situación presente y los prospectos futuros.

CUADRO I

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Importaciones	470	418	871	691	989	925	920	1293	1685	1122	69
Exportaciones	910	1320	1318	1089	1625	1204	810	947	800	753	115
Balanza Comercial	440	902	501	398	636	369	-110	-347	-855	-369	46
Comercio Global	1380	1738	2135	1780	2614	2219	1730	2240	2465	1425	184

* Datos enero-febrero que recogen el impacto -70% de reducción respecto a 2002- del control de cambio decretado en Venezuela.

2-. Del recelo al activismo... de la crítica al distanciamiento

Venezuela ingresó con seis años de retardo a la ALALC –creada en 1960 por el Tratado de Montevideo- y con cuatro al Pacto Subregional Andino –suscrito en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena- luego de superar distancias políticas y económicas con el proyecto de integración que entonces recibía su primer impulso. Siguiendo las tres etapas de la integración y cooperación regional que ha identificado Luciano Tomassini (1990:17-18), las de la evolución de la institucionalidad andina que ha caracterizado Héctor Maldonado Lira (1999), y añadiendo a ellas una cuarta fase, es posible resumir las orientaciones estratégicas del proyecto andino y las venezolanas hacia la integración económica en general y, particularmente, hacia este esquema subregional.

En una **primera etapa**, entre las décadas de 1950 y 1960, la integración fue la fórmula de Latinoamérica y el Caribe -dentro del proceso de sustitución de importaciones- para avanzar en el crecimiento hacia afuera, procurando en primera instancia la creación de espacios regionales para el comercio. Para los países andinos es este el momento de la génesis y el establecimiento de la institucionalidad de la integración, que sin embargo comenzará a estancarse a inicios de los setenta; así lo dejarán ver el incumplimiento de las metas de las negociaciones comerciales y el retiro chileno. En Venezuela el tema era parte del

discurso político desde la segunda posguerra mundial, pero sólo se insertó en la agenda gubernamental con acciones políticas específicas hacia el final de esta etapa.

Comenzando la década de 1960, el debate y las negociaciones internas y regionales acerca de la conveniencia y condiciones especiales para el ingreso de Venezuela a la ALALC y luego al Pacto Andino produjeron finalmente su incorporación. No obstante el peso constante de las orientaciones integracionistas desde el comienzo mismo del régimen democrático, la atención a este asunto estuvo condicionada por la complejidad de las negociaciones políticas y económicas domésticas y por las determinaciones del ambiente hemisférico predominante hasta mediados de esa década; estas últimas fueron particularmente críticas para Venezuela por su condición de país que recién iniciaba su experiencia democrática, con una economía marcada por lo petrolero, que emprendió tardíamente su proceso de industrialización, y que se había hecho fuertemente dependiente del mercado estadounidense. El tema se introdujo en nuestra agenda desde arriba y desde afuera, esto es, como asunto de interés regional y gubernamental que costó mucho hacer parte de la agenda de sectores significativos de la sociedad venezolana.

Desde mediados de la década de 1970 y hasta mediados de la de 1980 transcurre una **segunda etapa**, cuando regionalmente se comienza a pensar en la reactivación y reforma

de los esquemas de integración existentes y en la creación de opciones más flexibles. Venezuela fue entonces entusiasta promotora y participante en la creación del **Sistema Económico Latinoamericano (SELA)** y en la reforma y conversión de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Para el Pacto Andino es este un momento de estancamiento, en el que continúan los incumplimientos y las prórrogas. En Venezuela, en un clima de estabilidad doméstica y de “bonanza” derivada de altos precios petroleros, gana prioridad lo mundial sobre lo regional, el discurso tercermundista y la cooperación sur-sur sobre la integración como modelo de articulación internacional (Guerón, 1976). Sólo a finales de la década la integración subregional recuperará cierta prioridad, pero las crisis de la deuda, la centroamericana y la de las Malvinas plantearán urgencias en las que otros espacios de cooperación –como Contadora y el Grupo de Río- ganarán relevancia política, mientras se profundizan los incumplimientos y el estancamiento andino.

En la **tercera etapa**, desde finales de la década de 1980 hasta mediados de la siguiente, la agenda regional de la integración recibe decidido impulso político en el que participa el gobierno venezolano. Es el momento –entre 1987 y 1989- cuando el Protocolo de Quito propone transformaciones de fondo del esquema andino para adecuarlo

a nuevas circunstancias y políticas económicas regionales. El llamado entonces Grupo Andino –cuyo nuevo diseño estratégico fue acordado por los presidentes en la reunión de Galápagos de 1989- se fortalecerá institucionalmente como Sistema Andino de Integración, apuntará con mayor compromiso político a la constitución de la Unión Aduanera, la armonización económica y la coordinación política. En adelante, contará para ello con el Consejo Presidencial que como máxima instancia comprometerá a mandatarios regionales que ahora comparten sistemas democráticos y políticas económicas de apertura. El impulso a la integración encontrará nuevo estímulo, y nuevos “polos” de atracción comenzando la década de 1990: la integración del sur del continente a partir del Tratado de Asunción que en 1991 crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y las negociaciones hemisféricas impulsadas desde la primera Cumbre de las Américas en 1994.

Así comienza una **cuarta etapa**, en la que las negociaciones hemisféricas y regionales de libre comercio generan un nuevo dinamismo para la integración, pero a partir de nuevas complejidades. En efecto, las negociaciones en el MERCOSUR y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) están rodeadas por las de la Ronda de la OMC y van acompañadas por la proliferación acuerdos bilaterales. En el caso andino, es una etapa de renovación institucional siguiendo del Protocolo de Trujillo de 1996 y el de Sucre de 1997. Pero la Comunidad Andina viene cargada de paradojas: por un lado, aumenta el comercio intracomunitario, continúa el desarrollo institucional y son suscritos compromisos políticos con una política exterior común y de seguridad, con la democracia y con los derechos humanos; (1) por el otro, un cúmulo creciente de tensiones sociopolíticas e internacionales estimulan las

tendencias centrífugas de los cinco socios, incluida la suspensión de Perú en abril de 1992. Desde Venezuela, como veremos enseguida, giros muy profundos de la política exterior harán parte del cuadro de disgregación.

3-. Concepciones, iniciativas y cambios nacionales, subregionales-regionales y hemisféricos

La política exterior venezolana cambia en aspectos fundamentales a partir de 1999 afectando visiblemente sus orientaciones y decisiones en materia de integración y, muy especialmente, respecto a la integración andina. No se trataba sólo del cambio de énfasis geopolítico que ya había propuesto el gobierno de Caldera entre 1994 y 1998. Ahora se impulsa una concepción de la integración muy diferente, en un marco nacional, regional y hemisférico de gran complejidad.

3.1-. Escala nacional

Desde el ascenso del presidente Hugo Chávez al poder hubo explícitas manifestaciones del giro que habrían de sufrir las prioridades venezolanas en materia de integración. No fue mero cambio de precedencia de las opciones de integración, que de hecho ya se había manifestado durante el gobierno que le precedió al dar preferencia al acercamiento al MERCOSUR, o de sus interlocutores fundamentales, como el mismo gobierno de Rafael Caldera buscó al cultivar el acercamiento a Brasil. Se trataba de una aproximación ideológica y estratégica muy diferente a la integración regional que quedaba anunciada en el Programa de Gobierno de 1998, al considerar “*imprescindible que en el actual escenario mundial, los países con menor grado de desarrollo hagamos causa común*” para luego definir a la integración bolivariana a partir de la posición geoestratégica privilegiada de Venezuela “*como punto de encuentro entre el Pacto*

Andino, Mercosur y el Caricom, lo cual determina nuestra fortaleza como centro de una dinámica integradora y de complementación económica en el ámbito regional”. La Constitución de 1999 complementaría esa idea al señalar en su artículo 153 que “*La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región*”, añadiendo luego que “*podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes*”. Esta previsión constitucional iba desde el comienzo acompañada por un discurso gubernamental que daba una orientación eminente sociopolítica y geopolítica a la integración, tal y como evidencian las palabras del presidente Chávez en el Consejo Presidencial Andino en Cartagena, 1999:

“Más integración social hacia dentro de cada país es fundamental para que ese gran espacio sea sólido de verdad, para que las bases del edificio no estén carcomidas y una integración de nuestro continente que vaya más allá de la Comunidad Andina, y creo que ahí tenemos que pisar también mecanismos de aceleración: con MERCOSUR, la Cuenca Amazónica, con la Comunidad del Caribe, el gran Caribe, y saludo a los representantes de los países del Caribe igual que al del MERCOSUR. Pues aquí estamos llamados a conformar un gran bloque de fuerza para enfrentar ese mundo multipolar del siglo veintiuno. No puede ser bipolar, mucho menos

unipolar. Tenemos que hacerlo pluripolar y aquí por todas las condiciones geográficas, humanas, históricas y potenciales, nosotros estamos llamados a conformar uno de los polos de fuerza de poder en las puertas del siglo veintiuno". (Consejo Presidencial Andino, Cartagena, 1999).

Esta concepción de la integración quedará precisada en el Programa de Gobierno de 2000 en estos términos:

"La integración tiene una dimensión amplia y multifacética. Es política, porque establece las bases programáticas para afrontar los retos y relacionamientos internacionales que la región, como un todo, tiene por delante. Es económica, porque explora las infinitas posibilidades que existen para ensanchar mercados, compartir experiencias científico-tecnológicas y para articular áreas de comercio e inversión. Es cultural debido a las raíces históricas, étnicas, lingüísticas y de otro tipo, que podrían dar a nuestra América mestiza un lugar más prominente y una identidad más señera en la escena internacional. Es militar, por cuanto establece mecanismos de coordinación entre las respectivas fuerzas armadas para proteger y defender los intereses colectivos, con base en una estrategia de paz compartida". (Programa de Gobierno, 2000).

Pese a la impresión inicial de que tal concepción complementaba y avanzaba sobre las que habían sido las políticas de integración venezolanas, pronto se fue descubriendo que ni se trataba sólo de un cambio de prioridad que privilegiaba el acercamiento al MERCOSUR –ya visible en la gira que el presidente electo comenzó

precisamente por el sur del continente- ni únicamente de una mera propuesta de diversificación de la agenda para la integración subregional que fortaleciera sus posibilidades de coordinación efectiva. Elementos de la nueva aproximación ideológica –que tomó distancia crítica del liberalismo económico y político- y estratégica –que desde una óptica bolivariana, revolucionaria y antiliberal se propuso replantear los fines y los medios de la política exterior venezolana- ya estaban presentes en las entrevistas a Hugo Chávez recogidas por Agustín Blanco Muñoz (1998:110-114). En ellas Chávez manifestaba tres ideas que perfilarán, de manera cada vez más explícita, las posiciones de su gobierno ante la Comunidad Andina: que los Estados no tienen capacidad para enfrentar los problemas de las sociedades latinoamericanas, en una circunstancia en la que *"los proyectos nacionales hoy en día implican nada menos que el replanteamiento del cuadro histórico mundial"*; que hay que revisar de qué tipo de integración se trata y quiénes participan en ella; que, revisando el planteamiento de Norberto Ceresole, se propone impulsar una Confederación de Estados Latinoamericanos, incluso en lo militar.

Así, cuando el presidente Chávez ha insistido en trabajar sobre la integración política regional ha estado cambiando profundamente el sentido que hasta hace pocos años tuvo la integración para Venezuela y el que tiene para los demás países latinoamericanos. Ahora la hace parte de un proyecto nacional-internacional, en el que la integración se propone como alianza sustentada en postulados ideológicos: *"Si no logramos la integración, como decía Bolívar, de fuerzas alternativas en este continente, en un corto plazo, aunque tomemos el poder aquí y allá, si no logramos la integración de un proyecto continental, es*

mentira, no habrá cambio, ni integración posible, que tenga permanencia en el tiempo", declaraba a Blanco Muñoz (1998:450). Así, el proyecto internacional, en palabras del analista venezolano Alberto Garrido *"necesita contar con un eje revolucionario latinoamericano confiable, algo que no pueden ofrecer los mandatarios de las democracias representativas del continente"* (Garrido, 2003:41) y la búsqueda activa de esas afinidades ideológicas con grupos y movimientos que por diferentes razones desarrollarían simpatías por el llamado proyecto bolivariano, significó muy tempranamente fuertes tensiones con todos los gobiernos del vecindario andino.

Estratégicamente, en consonancia con su nueva concepción de la integración, el gobierno venezolano definió a partir de 1999 nuevas prioridades en sus acercamientos hemisféricos, regionales y subregionales. En primer lugar, se distanció del conjunto gubernamental andino, lo que se puso en evidencia de manera particularmente tensa con Colombia desde su llegada al gobierno en asuntos tan diferentes como la decisión de obligar al trasbordo de mercancías en la frontera; el caso de José María Ballestas, el guerrillero involucrado en el secuestro de un avión de pasajeros; la presión política inmediatamente después del golpe de abril de 2002 y de la decisión colombiana de conceder asilo político a Pedro Carmona; la continuación del deterioro del comercio bilateral, especialmente bajo el peso del control de cambios entre 2003 y 2004; y especialmente por el giro en el trato al conflicto colombiano (2) –incluidos los contactos directos de representantes del gobierno y la Fuerza Armada con la guerrilla colombiana- y la oposición al Plan Colombia, que –aunque con énfasis cambiante- fue considerado una nueva forma de intervención en Latinoamérica basada en una alianza

que separa a Colombia del resto de la región.

También se vieron afectadas las relaciones con los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Perú, en general por el acercamiento y visibles afinidades con movimientos de indígenas y cocaleros que sumaron a sus causas iniciales un discurso antiliberal, crítico de la democracia representativa y opuesto al libre comercio tipificado en el ALCA; lo que corrió paralelo a la diferenciación respecto a situaciones de amenaza a las instituciones democráticas como las acontecidas en Perú en el proceso de deslegitimación del gobierno de Alberto Fujimori y la nunca aclarada presencia de su prófugo jefe de seguridad, Vladimiro Montesinos, en Venezuela; y las crisis políticas que en Ecuador (2001) y Bolivia (2003) exigían la activación de la comunidad hemisférica y ante las cuales el gobierno venezolano insistió en la preservación de los principios de autodeterminación y no intervención. El acercamiento a Brasil fue acompañado por la búsqueda de vínculos económicos con los gobiernos del cono sur y, a medida que iba cambiando el ambiente sociopolítico en esos países –fuertemente afectados por la sucesión de crisis financieras en Brasil y Argentina– fue ganando espacio la posibilidad de ingresar al MERCOSUR. De forma tal que, como revelaron los discursos del presidente Chávez en diferentes momentos, sólo el acercamiento a MERCOSUR representaba una alianza-contrapeso a los Estados Unidos y el ALCA (3). El esquema andino no sólo era descalificado como un modelo neoliberal de integración centrado en el comercio, señalando una y otra vez su fracaso, sino que ante la acumulación inicial de casos contra Venezuela se añadiría la propuesta gubernamental, hecha pública en marzo de 2000, de eliminar al Tribunal Andino de Justicia. De modo que la jerarquía que en el discurso se dio a la integración

regional se circunscribía a una concepción que a fin de cuentas se alejaba las bases mismas de la institucionalidad andina, incluida especialmente la dimensión política tan especialmente cultivada en estos años en las decisiones y compromisos en materia de democracia, derechos humanos y política exterior y de seguridad común.

A fin de cuentas, a partir de una concepción política, antiliberal y defensiva de la integración latinoamericana el gobierno venezolano se propuso desarrollar subregionalmente relaciones y afinidades con interlocutores cercanos a su proyecto aún al precio del deterioro de las relaciones propiamente internacionales; descuidó y debilitó los vínculos con Colombia, una relación estratégicamente muy importante en lo bilateral, para la Comunidad Andina y en su proyección internacional (Ramírez y otros, 1999:117-206); colocó su esfuerzo fundamental en la construcción de una relación de estrecha solidaridad ideológica, política y económica con Cuba y en la búsqueda de puntos de apoyo para su proyecto continental (Romero y Cardozo, 2002). La Comunidad Andina sufrió los embates de este giro. Venezuela también, y sin lograr el liderazgo internacional de una propuesta de unidad latinoamericana muy diferente a la impulsada por otro país que en los últimos años ha capitalizado el esfuerzo consistente por la ampliación del peso regional conjunto. En efecto, las mismas condiciones regionales y hemisféricas que alentaron la propuesta del presidente Chávez abrieron la oportunidad para que la diplomacia brasileña –en apoyo al programa que el presidente socialista Luiz Inácio Lula da Silva impulsara con inocultable liderazgo el giro en la agenda de negociaciones de integración desde el MERCOSUR.

3.2.- Escala subregional y regional

Comenzando por el vecindario andino, no es difícil advertir la acumulación de dificultades socioeconómicas y políticas que afectan gravemente la estabilidad de cada uno de los cinco países, Venezuela incluida. Colombia, tras cuarenta y tantos años de conflicto interno, transitó del intento de búsqueda de paz negociada liderado por el presidente Andrés Pastrana, a una estrategia militar de reducción de la capacidad de combate de guerrilleros y paramilitares para llevarlos finalmente a negociar. En los dos momentos ha contado el gobierno de Bogotá con el apoyo material de Estados Unidos y, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la clasificación de las guerrillas como grupos terroristas ha dado nuevo sustento moral y material a la estrategia de Uribe, menos entusiasta y más críticamente sustentada por los europeos. Mientras, se ha mantenido la popularidad del mandatario en altos niveles sin precedente, aunque algunos indicadores económicos –particularmente el de desempleo y el temor al impacto del costo de la guerra sobre el déficit fiscal y el crecimiento– sugieren la posibilidad de una creciente inconformidad social, como la que podría estarse anunciando con la marcha indígena de mediados de septiembre de 2004.

Perú, a apenas cuatro años de la caída del régimen de Alberto Fujimori –perdida su legitimidad en la trampa de la corrupción, el abuso de poder y el fraude– y con sólo dos y medio años desde la ascensión de Alejandro Toledo al gobierno, se encuentra en la paradójica situación de ser el país con mejores índices regionales de crecimiento y con peores niveles de apoyo al gobierno, de modo que el tema de la anticipación de elecciones va y viene de la agenda legislativa y sólo parece frenarlo el temor al caos. Ecuador y Bolivia, aún sin superar las razones más profundas de sus crisis constitucionales de enero de 2000 cuando cayó el presidente Jamil Mahuad, y de octubre de

2003, tras la de Gonzalo Sánchez de Losada, se encuentran bajo el temible signo de la volatilidad política luego de traumáticas e ineficaces reformas económicas. Tienen poco margen de maniobra los presidentes Lucio Gutiérrez y Carlos Mesa, ambos ante el malestar de sectores sociales tradicionalmente excluidos y crecientemente insatisfechos con el desempeño de las instituciones fundamentales de la democracia. Venezuela no escapa de los tiempos de crisis y ha sufrido tales desarreglos de gobernabilidad que se convirtió en el caso de estreno de la Carta Democrática Interamericana y, aun después de realizado el referendo revocatorio, se mantiene en condiciones políticas e institucionales que echan sombra sobre su futuro democrático. Además de los riesgos que corre la vida democrática, sobre todos estos países se ciernen más y menos abiertamente, con mayores o menores signos de violencia, los peligros asociados al narcotráfico, el tráfico de armas y demás actividades criminales que les están vinculadas.

En busca de oportunidades y apoyos a sus planes de desarrollo propios, y sin duda bajo el signo globalizador que caracteriza a sectores tan importantes para los andinos -desde la lucha contra el narcotráfico hasta la explotación de petróleo y gas- lo que regionalmente ha venido ocurriendo en los últimos años es la combinación, por una parte, del debilitamiento efectivo de los vínculos políticos comunitarios, sin negar los esfuerzos desde la propia institucionalidad andina como el expresado en la intención renovadora de la Declaración de Quito de abril de 2004, en las propuestas de flexibilización de relaciones con terceros y en la de un acuerdo marco para la integración suramericana; por la otra, con el peso creciente de referencias externas a la Comunidad, sea para criticarlas

desde los gobiernos -como en las posturas anti TLC que cunden entre los más diversos grupos y movimientos y de las cuales los gobiernos más radicalmente opuestos en Latinoamérica han sido los de Cuba y Venezuela- o para asumir negociaciones de libre comercio plurilateral y bilateralmente, como ha ocurrido con tres de los países andinos respecto al MERCOSUR, y viene ocurriendo en cuatro de ellos con Estados Unidos.

En este contexto cabe destacar un par de notas características de la posición venezolana. Primero, que también Venezuela ha optado por la vía bilateral, no sólo con el MERCOSUR -dejando en segundo plano las negociaciones CAN-MERCOSUR- sino con Estados Unidos pues -aunque sin participar en las negociaciones que iniciaron Colombia, Ecuador y Perú- no ha dejado de negociar directamente con transnacionales petroleras estadounidenses, y se ha ofrecido una y otra vez a suscribir un acuerdo de suministro petrolero de largo plazo con Washington. En segundo lugar, pese a la enérgica retórica de unidad latinoamericana y del proyecto de liderazgo bolivariano, la aproximación venezolana de las negociaciones comerciales finalmente ha contribuido a fortalecer la fórmula menos recomendable para conformar el proyecto suramericano. Subregional y regionalmente, en suma, el debilitamiento de la Comunidad Andina no ha significado el despliegue del proyecto de integración bolivariana -excepto en las afinidades no internacionales- ni el fortalecimiento de la posición de Venezuela en el conjunto.

3.3.- Escala hemisférica

El conjunto de negociaciones que vienen desarrollando los Estados Unidos en Centroamérica, con los países andinos y las ya concluidas con Chile, han creado un nuevo espacio de acuerdo a medida que las negociaciones del ALCA perdieron dinamismo. En

esto último no sólo han pesado la variedad de críticas regionales a las propuestas estadounidenses, siendo brasileñas las menos radicales y mejor instrumentadas estratégicamente. A escala hemisférica el impacto del 11 de septiembre de 2001 fue y sigue siendo muy grande, en más de un sentido. Dado el serio impacto que sobre la seguridad nacional de EEUU tuvieron esos ataques y visto el cauce que la doctrina Bush dio a la respuesta estadounidense, siendo la guerra preventiva y la acción unilateral sus rasgos más sobresalientes, la agenda continental se modificó sustancialmente. En EEUU se impusieron otras prioridades a medida que constató la complejidad y saña del terrorismo, se complicó el frente del medio oriente y, con él, se hicieron patentes los temores sobre seguridad de suministro y los riesgos del alza del precio del petróleo a niveles nunca vistos. La agenda de la lucha contra el terrorismo tuvo su impacto sobre Colombia por su lucha interna contra el mismo, sobre los países Centroamericanos que como Colombia apoyaron la coalición estadounidense contra Irak, sobre Venezuela a fin de cuentas como productor y proveedor petrolero, sobre el conjunto de los cuatro países andinos beneficiarios del trato preferencial (ATP-DEA) en trance de negociar directamente con EEUU, y -no sin tensiones- sobre países con el peso para proyectarse e influir en los equilibrios regionales, tales como México, Brasil y Chile. El impacto también ha sido económico, particularmente para los países más vulnerables en los que -salvo por el MERCOSUR, con todo y la crisis argentina- de una u otra forma, quedaron desplazados los proyectos de integración subregional y las complejas negociaciones conjuntas en busca de opciones prácticas inmediatas.

Lo cierto es que en ese conjunto hemisférico, impactado estratégica, económica y políticamente por los

ataques terroristas, las respuestas militares en Afganistán e Irak, y sus secuelas, ganaron terreno las posiciones anti-norteamericanas, de oposición al libre comercio y de crítica a la guerra contra el terrorismo. También aumentaron los temores por el comportamiento del mercado petrolero, revalorizándose el peso de Venezuela como abastecedor, sus iniciativas de cooperación energética y sus propuestas de integración petrolera suramericana como la de Petrosur, planteada ante los presidentes de la Comunidad Andina en 2004 y reafirmada meses después ante el presidente Lula en Manaus. Esto, que podría haber servido para fortalecer a la Comunidad Andina, en busca de políticas e iniciativas comunes, parece más bien haber operado como estímulo a la propuesta del presidente Chávez de trabajar en otros ejes y temas de integración.

Finalmente, esta mirada de conjunto a tres escalas permite señalar que Venezuela se ha alejado de la Comunidad Andina por efecto de las concepciones y estrategias explícitamente impulsadas por el gobierno del presidente Chávez, pero también en un contexto de debilitamiento de este esquema de integración, bajo la presión interna de fuertes tensiones sociopolíticas –que el gobierno venezolano contribuyó a aumentar con sus críticas a la institucionalidad y distanciamiento práctico- y bajo la presión externa de otras negociaciones e invitaciones, en un ambiente de incertidumbres y urgencias económicas. Y esto ocurre en un momento muy difícil que, sin exageración, ha sido visto en un reciente análisis del estadounidense Michael Schifter como “el umbral del caos” subregional andino (2004).

4- En balance: el reto andino y suramericano

La integración andina se encuentra, comenzando el siglo veinte, rodeada de circunstancias

contradictorias: un enorme desarrollo de principios, reglas y procedimientos, pero un conjunto de prácticas que han debilitado su peso en una densa red de acuerdos y negociaciones regionales, hemisféricas y mundiales. Para Venezuela, por razones de seguridad –en el más amplio sentido que incluye lo colectivo, cooperativo, democrático y humano- la región andina sigue siendo un espacio geoestratégico afín y muy importante. También es cierto que, a diferencia del panorama de hace poco más de diez años, cuando el gobierno venezolano participó de lleno en la renovación y fortalecimiento de los compromisos andinos, hoy el mapa de la integración es el de una intrincada red de acuerdos bilaterales que tejen vínculos alrededor de dos polos hemisféricos de atracción - Estados Unidos y Brasil- y hacia fuera, en busca de relaciones con Europa y Asia. En lo hemisférico la bilateralización de las negociaciones va construyendo regímenes económicos no del todo compatibles.

Como se señalaba al inicio de este ensayo, el factor que más ha pesado en el balance ha sido el replanteamiento del concepto estratégico de la integración, concebida como espacio geopolítico de confrontación al liberalismo –tanto económico como político- y a la hegemonía estadounidense. Ciertamente, en medio de la intrincada red de negociaciones en el continente, el gobierno de Venezuela -a casi seis años de proclamar la integración bolivariana- priorizó el acercamiento al MERCOSUR y el rechazo al ALCA, mientras que en el conjunto andino mantuvo una posición muy crítica y contradictoria, de llamados a la unidad pero privilegiando decisiones decisivamente consideraciones políticas y relaciones no propiamente internacionales que contribuyeron a la disgregación subregional. Lo paradójico es que

con un sector industrial muy debilitado y castigado por las políticas gubernamentales, los balances comerciales de Venezuela con la Comunidad Andina y Mercosur son deficitarios, mientras que el país mantiene una alta dependencia del petróleo y el mercado estadounidense (ver apéndice).

Se ve complejo el futuro inmediato pues aunque la integración suramericana ha ganado terreno decisivo en las negociaciones CAN- MERCOSUR, y pese al esfuerzo especial puesto en ello desde la Secretaría General andina por el doctor Allan Wagner, la concepción y actitud fuertemente ideologizada de la integración que impulsa el gobierno venezolano y el aliento que en ella encuentran movimientos sociales y políticos regionales, se constituye en obstáculo para el aprovechamiento de una coyuntura sin duda favorable para negociar y proyectar eficazmente la unidad suramericana, precisamente en beneficio de poblaciones cada vez más severamente afectadas por pobreza, desigualdad, desempleo y carencias que limitan decisivamente la plena autonomía personal. Y Venezuela no es excepción.

Mientras tanto, el vuelco al MERCOSUR ha significado una apertura a negocios que, entre 1999 y 2004 no ha contribuido ni al aumento y diversificación de las exportaciones, ni a la mejora de la balanza comercial: entre 1999 y 2003, 85% de lo exportado por Venezuela al MERCOSUR se concentró en el mercado brasileño y de allí provino 72% de lo importado dentro del conjunto de la Comunidad Andina, mientras que desde el año 2000 la balanza ha sido deficitaria para Venezuela. La crítica al ALCA se ha convertido, en el trayecto, en parte de un discurso contra el libre comercio desde el cual no se ha contribuido ni al fortalecimiento de la capacidad negociadora venezolana, ni a una efectiva coordinación regional en

torno a negociaciones que, bien que lentamente, van avanzando.

Entre la propuesta presente de integración suramericana hecha desde la Secretaría General de la Comunidad Andina y la de integración suramericana impulsada por Brasil, por una parte, y la de unidad bolivariana que bajo la consigna de la Alternativa Bolivariana (4) ha enunciado en diversas ocasiones y foros el gobierno venezolano, por la otra, hay importantes divergencias. Mientras regionalmente se impulsan acuerdos en los que la concertación en lo económico complementada con lo político y social sirva de base para lograr mejores condiciones de desarrollo para cada país y mejor sustento para negociar con terceros, desde Venezuela prevalece la insistencia en la unidad política y defensiva, en la creación de un contrapeso continental. Así, al mantener el rechazo frontal al libre comercio, no sólo se han estado cerrando opciones y posibilidades que otros países –sin renunciar a la crítica y a la defensa de sus intereses– han estado construyendo y aprovechando, sino que se han venido acentuando las condiciones que han hecho de Venezuela un petro Estado, hacia adentro y hacia el mundo. En todo caso, regionalmente, el movimiento hacia una comunidad suramericana va avanzando al ritmo de la bilateralidad, con un fuerte acento en los aspectos comerciales, y con grandes dificultades para hacer efectivos los múltiples compromisos políticos con la democracia, los derechos humanos y la seguridad.

Notas

(1) Lineamientos de la Política Exterior Común, Cartagena de Indias, Colombia, 25-05-1999 (Decisión 458); Directiva N°1 sobre la Política Exterior Común, Lima, Perú, 03-02-2000 (Decisión 475); *Seguimiento de la Política Exterior Común*, Lima, Perú, 27-04-2000 (Decisión 476); *Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la democracia"*, Lima, 10-06-2000; *Actualización de la Directiva No. 1 sobre formulación y ejecución de la Política Exterior Común*: Valencia, Venezuela, 22-06-2001 (Decisión 499); *Texto unificado de la Directiva No. 1 de la Política Exterior Común*: Lima, Perú, 13-07-2001 (Resolución 528); *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, Guayaquil, 26-07-2002; *Relaciones comerciales con terceros países*, Quito, República del Ecuador, 11-07-2004 (Decisión 598); *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*, Quito, República del Ecuador, 10-07-2004 (Decisión 587).

(2) Ha sido este factor uno de enorme peso a partir de 1999, de allí el interés de una extensa cita a un trabajo previo de la autora: "Desde la década de 1980 hasta el presente, la actitud de los gobiernos venezolanos hacia el conflicto colombiano puede ser analizada girando en torno a los intentos y fracasos de solucionarlo a través de negociaciones: el proceso de paz conducido por el gobierno del presidente Belisario Betancourt entre 1982 y 1986, el intento del presidente Virgilio Barco en 1988; las conversaciones durante el gobierno del presidente César Gaviria, entre 1991 y 1992; y los diálogos adelantados por el gobierno del presidente Andrés Pastrana entre 1999 y 2002. En cada uno de esos momentos han variado las concepciones y percepciones que han prevalecido oficialmente en Venezuela: sobre el conflicto,

sobre la sensibilidad y vulnerabilidad venezolana así como sobre las definiciones y prioridades en el conjunto de la agenda pendiente con Colombia. Los gobiernos venezolanos desarrollaron tres aproximaciones diferentes al proceso colombiano: a. la consideración de la guerrilla como problema primariamente colombiano, exigiendo a Colombia el resguardo de sus fronteras (durante los períodos de los presidentes Herrera y Lusinchi); b. la definición del conflicto y las acciones violentas de la guerrilla como problema común, que da lugar a dos tipos de política: la participación facilitadora en el proceso de paz (durante el segundo término constitucional del presidente Pérez) y una aproximación más pragmática y defensiva en la que después de 1995 se define a la guerrilla como enemiga de la seguridad venezolana (durante el segundo mandato del presidente Rafael Caldera); y c. la concepción de la guerrilla como beligerante e interlocutora en una relación política de acercamiento a sus posiciones y de distanciamiento respecto a las del gobierno colombiano". (Cardozo, 2003: 35)

(3) En el VX Consejo Presidencial -Quito, 2004- señaló: "Desde las primeras reuniones a las que asistíamos, creo que fue Cartagena la primera, proponíamos que los presidentes nos apartáramos unos días, a discutir el rumbo político de la integración, porque nosotros no creemos desde Venezuela en la integración de los mercados como el factor más importante." Añadiendo luego "El neoliberalismo es desintegrador, no es integrador y pareciera, que nosotros seguimos insistiendo, en que el formato es el neoliberalismo: El libre mercado, el libre comercio. (...) Creo que nosotros, debemos empeñarnos primero que nada con mucha pasión y mucha conciencia, a la integración suramericana, debe ser nuestra prioridad. (...) Con esto, lo que pretendo es colocar de nuevo el punto sobre la mesa y pedir que se discuta, que no

se difiera la discusión, desde Venezuela tenemos 6 años esperando esta discusión, proponiéndola y esperándola en profundidad, nunca hemos podido asumirla, creo que es muy riesgoso. (...) Venezuela ha recibido con júbilo su incorporación al Mercosur, desde el comienzo de nuestro gobierno, iniciamos la solicitud, se nos acusó en aquella ocasión en 1999, que queríamos con ello, debilitar la Comunidad Andina, ¡no! siempre dijimos que lo hemos visto como más bien una manera de darle impulso a la integración de los bloques: Comunidad Andina y MERCOSUR. (...) Creo que deberíamos negociar juntos, a Venezuela no la consultaron a la hora de plantearse un Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, porque el gobierno imperialista de los Estados Unidos tiene 5 años tratando de derrocar al gobierno democrático de Venezuela y nos han señalado como parte del "eje del mal" y nos han desestabilizado desde Washington. (...) Para nosotros ya no hay discusión, pero yo si creo que en el continente, hay que seguir dando la discusión sobre el papel del Estado en la economía y ahí estamos tocando un principio, porque el neoliberalismo, ustedes saben cuál es el planteamiento: Que los Estados deben ceder terrenos al sector privado, que el libre comercio es la solución para generar riqueza y luego la ley del goteo, para ir eliminando la pobreza, ¡bueno! eliminando la pobreza será porque los pobres se van muriendo de hambre, pero no porque en verdad vaya distribuyéndose la riqueza, para que vaya disminuyendo el índice de pobreza, pero es que se ha incrementado de manera salvaje en nuestro continente en los últimos 10 años sobre todo, en Los Felices 90, como dijo Stiglitz, la deuda externa, el desempleo, el analfabetismo, el sida, la desnutrición, las mujeres abandonadas, los niños de la calle, los ranchos, las favelas. ¡Eso ha crecido por Dios! Con la aplicación del

esquema neoliberal y yo creo que hay que cambiarlo y buscar un punto de equilibrio entre el Estado o entre los Estados y los mercados.

(4) Esta propuesta incluye lineamientos generales que, antes que proyecto, la caracterizan como un conjunto de postulados normativos, tal y como aparecen en su presentación al el Congreso Bolivariano de los Pueblos (Caracas: 23-11-2003):

1. La integración neoliberal prioriza la liberalización del comercio y las inversiones.
2. La Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) es una propuesta que centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
3. En la propuesta del ALBA se le otorga una importancia crucial a los derechos humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física
4. En el ALBA, la lucha contra las políticas proteccionistas y los ruinosos subsidios de los países industrializados no puede negar el derecho de los países pobres de proteger a sus campesinos y productores agrícolas.
5. Para los países pobres donde la actividad agrícola es fundamental, las condiciones de vida de millones de campesinos e indígenas se vería irreversiblemente afectados si ocurre una inundación de bienes agrícolas importados, aún en los casos en los cuales no exista subsidio.
6. La producción agrícola es mucho más que la producción de una mercancía. Es la base para preservar opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio, define modalidades de relación con la naturaleza, tiene que ver directamente con la seguridad y autosuficiencia alimentaria. En estos países la agricultura es, más bien, un modo de vida y no puede ser tratado como cualquier otra actividad económica.
7. ALBA tiene que atacar los obstáculos a la integración

desde su raíz, a saber: la pobreza de la mayoría de la población; las profundas desigualdades y asimetrías entre países; intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales: el peso de una deuda impagable; la imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el BM y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y político; los obstáculos para tener acceso a la información, el conocimiento y la tecnología que se derivan de los actuales acuerdos de propiedad intelectual; y, prestar atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, tales como la monopolización de los medios de comunicación social.

8. Enfrentar la llamada Reforma del Estado que solo llevó a brutales procesos de desregulación, privatización y desmontaje de las capacidades de gestión pública.

9. Como respuesta a la brutal disolución que éste sufrió durante más de una década de hegemonía neoliberal, se impone ahora el fortalecimiento del Estado con base en la participación del ciudadano en los asuntos públicos.

10. Hay que cuestionar la apología al libre comercio per se, como si sólo esto bastara para garantizar automáticamente el avance hacia mayores niveles de crecimiento y bienestar colectivo.

11. Sin una clara intervención del Estado dirigida a reducir las disparidades entre países, la libre competencia entre desiguales no puede conducir sino al fortalecimiento de los más fuertes en perjuicio de los más débiles.

12. Profundizar la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales. (Copyright © por Congreso Bolivariano de los Pueblos Derechos Reservados).

APENDICE

GRÁFICO N°1 • Balanza Comercial de Venezuela con la Comunidad Andina

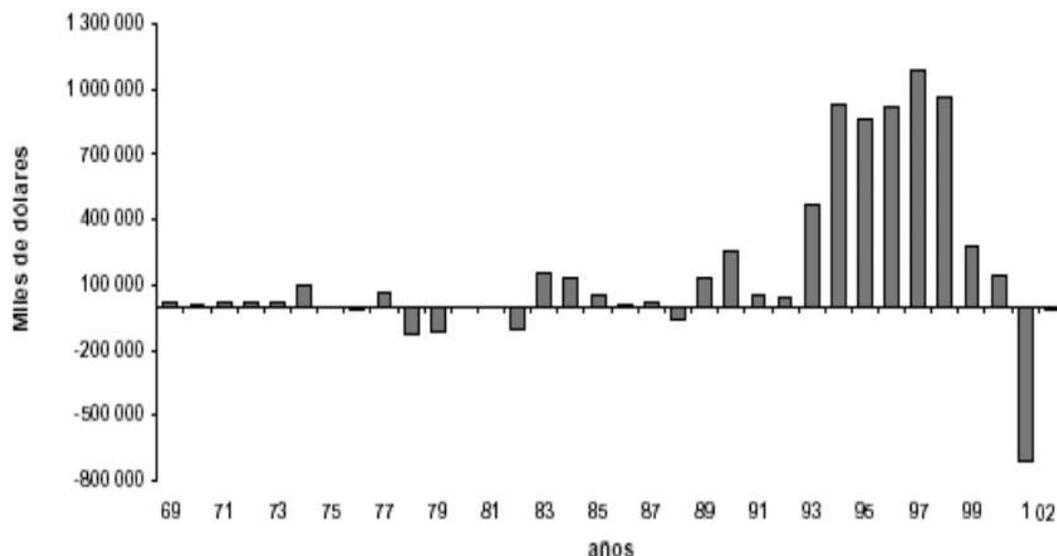


GRÁFICO N°2 • Evolución del comercio de Venezuela con el MERCOSUR



Fuente:

Datos de la Comunidad Andina (Sixext)
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde060.pdf>
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde086.pdf>

CUADRO I • Exportaciones e importaciones de los países de la Comunidad Andina con los Estados Unidos

Pais	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 p/
EXPORTACIONES FOB														
Comunidad														
Andina	14 907	11 594	11 886	12 861	13 661	14 737	20 744	20 581	15 718	19 108	26 808	21 629	20 038	22 097
Bolivia	185	166	113	174	305	310	235	269	303	465	349	188	194	235
Colombia	2 793	2 554	2 534	2 653	2 897	3 202	4 087	4 262	4 013	5 613	6 515	5 254	5 148	5 758
Ecuador	1 318	1 384	1 396	1 381	1 550	1 832	1 716	1 998	1 568	1 503	1 756	1 612	1 823	2 331
Perú	758	655	704	697	704	934	1 155	1 578	1 808	1 728	1 864	1 819	1 955	2 254
Venezuela	9 853	6 835	7 140	7 955	8 205	8 460	13 552	12 474	8 026	9 798	16 323	12 756	10 919	11 518
IMPORTACIONES CIF														
Comunidad														
Andina	6 583	8 945	10 736	11 281	10 409	13 176	13 953	15 970	15 462	12 526	12 713	13 512	10 612	9 737
Bolivia	154	253	267	259	232	317	455	439	513	677	431	282	276	254
Colombia	1 960	1 816	2 548	3 469	3 721	4 631	5 162	5 419	4 671	3 831	3 893	4 412	4 009	3 739
Ecuador	587	751	787	810	926	1 290	1 220	1 515	1 614	834	926	1 221	1 368	1 225
Perú	737	937	1 037	1 199	1 575	1 905	2 024	2 158	2 176	1 799	1 730	1 683	1 437	1 728
Venezuela	3 145	5 188	6 096	5 544	3 956	5 034	4 191	6 439	6 488	5 386	5 733	5 914	3 522	2 791
BALANZA COMERCIAL FOB-CIF														
Comunidad														
Andina	8 323	2 649	1 150	1 579	3 252	1 561	7 691	4 610	255	6 582	14 095	8 117	9 426	12 360
Bolivia	30	-87	-154	-85	73	-7	-221	-170	-210	-212	-81	-94	-83	-19
Colombia	833	738	-15	-816	-823	-1 429	-1 074	-1 157	-658	1 782	2 622	842	1 139	2 019
Ecuador	730	633	608	571	624	542	495	483	-46	670	831	391	455	1 106
Perú	21	-282	-333	-502	-871	-971	-870	-580	-368	-70	134	136	518	526
Venezuela	6 708	1 647	1 044	2 411	4 249	3 426	9 361	6 034	1 538	4 412	10 590	6 842	7 397	8 728

P/Cifras preliminares

Nota:

Las importaciones de Bolivia para el año 2003 son estimadas teniendo en cuenta la data de enero a noviembre

Las importaciones de petróleo de Venezuela en el año 2003 son estimadas

FUENTE: COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General, Sistema Subregional de Información Estadística. Decisión 115. SICEXT.

ELABORACION: COMUNIDAD ANDINA, Secretaría General, Proyecto 4.37.52 Estadística

Bibliografía

- BLANCO MUÑOZ, Agustín (1998). *Habla el comandante*. Caracas: UCV.
- CARDOZO, Elsa (2003). "Venezuela ante el conflicto colombiano". En *Dimensiones territoriales del conflicto colombiano*. Bogotá: UNAC.
- GARRIDO, Alberto (2003). *Notas sobre la Revolución Bolivariana*. Mérida: Ediciones del Autor.
- GUERÓN, Carlos (1976): "La integración y el Nuevo Orden Económico Internacional: un ensayo de evaluación de dos paradigmas normativos de articulación internacional", *Revista Politeia*, no. 5. Caracas: UCV, 1976.
- MALDONADO LIRA, Héctor (1999): *30 años de integración andina*. Lima: Comunidad Andina.
- RAMÍREZ, Socorro y otros (1999). "Venezuela y Colombia: proyección internacional y relación bilateral". En *Colombia y Venezuela. Agenda Común para el siglo XXI*. Eds.

- Socorro Ramírez y José María Cadenas. Bogotá: IEPRI-UNAC-UCV-Secab-CAF-TM Editores.
- SCHIFTER, Michael (2004). "Breakdown in the Andes", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre. <http://www.foreignaffairs.org/20040901faessay83511-p40/michael-shifter/breakdown-in-the-andes.html> (consultado: 13-09-2004).
- ROMERO, María Teresa y CARDOZO, Elsa (2002). "Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol VIII-no.1. Caracas: enero-junio 2002.
- TOMASSINI, Luciano (1990) "El sistema internacional y América Latina". En *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Buenos Aires: s.e
- Documentos:**
Programa de Gobierno 1998.
Programa de Gobierno 2000.
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.

Elsa Cardozo

Internacionalista. Doctora en Ciencias Políticas. Profesora Titular de la Escuela de Estudios Internacionales.

Email:
psc@cantv.net

Fecha de recepción:
septiembre 2004

Fecha de aprobación definitiva:
noviembre 2004