

# La política exterior de Hugo Chávez

*Rodrigo Salazar Elena*

Desde principios de la década de los noventa, la evolución de la política interna venezolana ha llamado la atención de diversos especialistas debido a los factores de desestabilización que transformaron profundamente lo que se consideraba como una de las democracias más sólidas de América Latina. Numerosos estudios académicos han analizado las causas y las consecuencias de estas transformaciones del sistema político venezolano. Existe un aspecto de estos cambios que no ha recibido atención en magnitud similar, consistente en la forma en la que el gobierno de Venezuela conduce sus relaciones con otros Estados. En este artículo me propongo, en primer lugar, describir las dimensiones en las que la política exterior venezolana se distingue, tanto de la pauta seguida por la mayoría de los países latinoamericanos, como del curso de acción anteriormente seguido por este mismo país. Un segundo objetivo consiste en establecer algunas posibles causas que podrían explicar esta desviación.

A partir del momento en que asumió el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez ha emprendido una política exterior arriesgada y contraria a la norma general adoptada desde los años noventa por los países de América Latina. Cuando la democracia representativa y la integración económica marcan el rumbo para una buena parte de los países de la región, Chávez promueve modelos de “democracia parti-

cipativa” y exalta a líderes y grupos de dudosas credenciales democráticas, al mismo tiempo que, apelando a la figura de Simón Bolívar, propone una unificación latinoamericana que “se basa, más que en dimensiones económicas, productivas y comerciales, en una perspectiva ideológica, militar y política”.<sup>1</sup> Por otro lado, en los diversos foros multilaterales y en reiteradas declaraciones ha desarrollado un estilo diplomático de confrontación con gobiernos, instituciones y candidatos que considera opuestos a su propuesta política.

Las diversas acciones de Chávez son consistentes con un objetivo que ha declarado en diversas ocasiones; a saber, la creación de polos de poder alternativos que reduzcan la hegemonía mundial de Estados Unidos. Podría argumentarse que, de manera más implícita, se ve a sí mismo como el líder del polo de poder latinoamericano,<sup>2</sup> lo que implicaría no sólo el desafío a la superpotencia, sino un desplazamiento del papel que tradicionalmente había desempeñado Brasil en América del Sur. De esta forma, la política exterior desarrollada por Chávez representa un enigma no sólo por su carácter anómalo, sino por la posibilidad que existe de que se proponga alterar el equilibrio geopolítico de poder entre las naciones latinoamericanas.

En este trabajo, presentaré los rasgos característicos de la conducción de las relaciones internacionales por parte del actual gobierno venezolano, y me concentraré en la forma en que ha dividido a las diversas naciones en aliados de Estados Unidos, por un lado, y polos emergentes de contrapoder, por el otro, así como en la subordinación de la política comercial a la estrategia

---

<sup>1</sup> Andrés Serbin, “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre de 2006, p. 84.

<sup>2</sup> Herbert Koenecke y Francisco Toro, “La coherencia de la política exterior de Chávez”, en *Veneconomía*, vol. 18, núm. 8, mayo de 2001. Disponible en [www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp571\\_331.pdf](http://www.veneconomia.com/site/files/articulos/artEsp571_331.pdf).

de creación de un “mundo multipolar”. Posteriormente, expondré que, tras dicha estrategia, existen objetivos de alcance más inmediato, relacionados con necesidades internas de permanencia en el poder, estrategia que es sustentada tanto por la coyuntura del alza en los precios del petróleo como por el más estructural deterioro de las instancias democráticas de contrapeso en Venezuela.

### **Los ejes de la política exterior de Hugo Chávez**

Las actitudes de Chávez hacia la distribución mundial del poder forman parte de su ideario y se desprenden de la plataforma política que ofreció a los electores durante la campaña de 1998. Desde que inició sus actividades en la competencia por el poder, de acuerdo con su diagnóstico sobre la situación internacional, puesto que existe un solo polo de poder, representado por Estados Unidos, sin contrapesos tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, es necesario contrarrestarlo mediante alianzas entre distintas naciones, lo que el presidente venezolano llama la “creación de un mundo multipolar”. En diversos documentos de la época anterior a su ascenso a la presidencia, culpa a las naciones poderosas de la crisis venezolana y vincula la hegemonía norteamericana con la globalización económica (a la que se refiere como “transnacionalización”), a la vez que promulga la formación de un bloque de países latinoamericanos bajo la bandera de la unidad latinoamericana.<sup>3</sup> Ya en el poder, su canciller declaró que “contribuir a la promoción de un mundo multipolar es objetivo primordial de la política exterior de esta Venezuela nueva, revolucionaria y bolivariana”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ingrid Jiménez, “Venezuela y la OEA durante la era de Chávez”, en *Politeia*, vol. 25, núm. 29, julio de 2002, pp. 191-206.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 196.

Junto a una retórica explícitamente antinorteamericana, en los primeros años de su gestión, Chávez se negó al tránsito de aviones estadounidenses para detectar vuelos asociados con el narcotráfico; se opuso abiertamente al Plan Colombia, y solicitó el desalojo de la misión militar de Estados Unidos apostada en el Fuerte Tiuna.<sup>5</sup> Sin embargo, las tensiones entre estos países adquirieron un carácter hostil cuando Chávez comparó la campaña militar en Afganistán con los ataques de Al Qaeda en Estados Unidos. Tras el intento de golpe en su contra de 2002, acusó al gobierno de Bush de estar directamente involucrado y de mantener lazos con los conspiradores. Un tercer momento de escalada en el antagonismo de la relación bilateral siguió al referéndum revocatorio de 2004.

Chávez ha calificado al gobierno norteamericano de “genocida” en diversas ocasiones y, en septiembre de 2006, en las Naciones Unidas, se refirió al presidente George Bush como “el diablo”. Meses antes, en febrero de ese año, ordenó expulsar al agregado naval de la embajada de Estados Unidos, a quien acusó de espionaje. Estados Unidos respondió expulsando a una funcionaria de la embajada venezolana. John Negroponte, director de Inteligencia, aseguró a una comisión senatorial que Chávez es el principal desafío para Estados Unidos en términos de seguridad, en América Latina.<sup>6</sup>

La búsqueda de autonomía con respecto a Estados Unidos en la toma de decisiones no es un elemento novedoso de ninguna política exterior, incluida la que tradicionalmente lleva a cabo el país andino.<sup>7</sup> En los años sesenta, el activismo de Ve-

---

<sup>5</sup> Daniel Mora Brito, “La política exterior de Chávez en tres actos”, en *Aldea Mundo*, año 8, núm. 16, 2004, p. 80.

<sup>6</sup> Democracia y Desarrollo, “La política exterior de Chávez”, 2006. Disponible en [www.venezuelatoday.org/06-02-16\\_es.htm](http://www.venezuelatoday.org/06-02-16_es.htm).

<sup>7</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, p. 77.

nezuela invertido en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) fue un punto delicado. Durante los años setenta y ochenta se generaron tensiones entre ambos países en virtud del acercamiento que tuvo Venezuela hacia Cuba y de su actitud hacia los conflictos centroamericanos. En su segunda presidencia, Rafael Caldera fue poco entusiasta con el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>8</sup> En la década de los noventa, se puso en práctica una política exterior en varios frentes, que promovió un mundo más equilibrado y la integración latinoamericana.<sup>9</sup> Sin embargo, el marco general siempre fue de entendimiento y cooperación.

De la misma forma, la discrepancia con Washington alrededor de temas específicos es parte de la diplomacia normal de todos los países latinoamericanos, sea cual sea su signo ideológico. Los dirigentes de países aliados tradicionales de Estados Unidos suelen tomar medidas no aprobadas por este país cuando consideran que sus intereses estratégicos están en juego.<sup>10</sup>

Es decir, si la política exterior de Hugo Chávez se distingue tanto de la seguida por sus predecesores venezolanos como de la de sus pares en la región no es por representar intereses y preferencias distintos a los del gobierno de Estados Unidos. El sello distintivo de esta política es el carácter sistemático de la confrontación, guiado por el objetivo de crear una alianza

---

<sup>8</sup> Carlos A. Romero, "Venezuela: su política exterior y el Caribe", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 243-259, y Michael Shifter, *Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de Estados Unidos*, Washington, Diálogo Interamericano, 2007.

<sup>9</sup> Edmundo González Urrutia, "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", en *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre de 2006, p. 161.

<sup>10</sup> Éste es el caso, por ejemplo, del reciente acercamiento de Turquía hacia Irán y Siria, basado en el interés común de los tres Estados en mantener a raya a la minoría kurda que reside en sus respectivas fronteras. Véase Stephen Larabee, "Turkey Rediscovered the Middle East", en *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007.

multinacional antiestadunidense.<sup>11</sup> Esta confrontación incluye diversos frentes, los cuales serán expuestos en lo que resta de esta sección.

### *El enemigo de mi enemigo...*

En la campaña presidencial de 2006, Chávez insistió en que la alternativa era entre él mismo, representante del socialismo del siglo XXI, y George Bush, encarnado en sus competidores, por lo que su reelección equivalía a derrotar a Bush. La revisión de la forma en que se relaciona con los diversos gobiernos y las fuerzas políticas de América Latina parece seguir un criterio similar.

En una palabra, Chávez divide el campo político en aliados de Washington y adversarios de la potencia hegemónica. Esta división, en su discurso, es tan válida para la política interna venezolana como para el escenario internacional. En ambos campos la consecuencia es la misma, una vez que se toma en cuenta el objetivo de construir la multipolaridad: la unión de los potenciales contrapoderes a fin de ganar terreno a Estados Unidos y sus aliados.

En la implementación de la estrategia de multipolaridad, uno de los medios más notorios ha sido el apoyo del gobierno venezolano a todo gobierno considerado como una amenaza por la administración Bush o que se haya destacado por una actitud antinorteamericana. Este apoyo se ha dado en términos de visitas, discursos, relaciones comerciales y votaciones en los organismos multilaterales.

En este sentido, posiblemente la decisión más desafiante ha sido el acercamiento a diversos países de Medio Oriente. Chávez fue el primer mandatario occidental en visitar Iraq,

---

<sup>11</sup> M. Shifter, *op. cit.*, pp. 1-2.

bajo el mandato de Sadam Hussein, tras la imposición del bloqueo resultante de la Guerra del Golfo. Más recientemente, su relación con el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, ha sido motivo de preocupación en Washington. En febrero de 2006, Venezuela, Siria y Cuba fueron los únicos países de los 35 miembros del Consejo del Organismo Internacional de Energía Atómica de las Naciones Unidas en votar en contra de someter al Consejo de Seguridad el programa nuclear iraní. Durante 2007, Ahmadinejad se reunió con Chávez en Caracas y ha realizado visitas a los presidentes latinoamericanos más cercanos a éste, como Daniel Ortega (Nicaragua), Rafael Correa (Ecuador) y Evo Morales (Bolivia).

Frente a la política tradicional de abstención, Venezuela apoyó a China, Afganistán, Iraq e Irán en la 56 Reunión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>12</sup>

En América Latina, destaca el estrechamiento de relaciones que se ha dado con el gobierno de Cuba a partir de 2001, del que Venezuela se ha convertido en el principal socio comercial y principal defensor en los foros multilaterales. Además, se negó a reconocer al gobierno interino de Haití, instituido tras el derrocamiento de J. B. Aristide en 2004, por considerarlo una obra de Estados Unidos.

Otro motivo de disputa ha sido la compra a Rusia, por parte de Venezuela, de aviones de combate, helicópteros militares y 100 000 fusiles AK-47, bajo el argumento de que el armamento tiene la finalidad de repeler una agresión norteamericana y combatir el narcotráfico.<sup>13</sup> En una alocución reciente, Álvaro Uribe, presidente de Colombia, se refirió a este hecho para acu-

---

<sup>12</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, pp. 79-80, y C. A. Romero, "El pasado y el presente de la política exterior de Venezuela", en Marisa Ramos Rollón (ed.), *Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002, p. 131.

<sup>13</sup> M. Shifter, *op. cit.*

sar a Chávez de iniciar una carrera armamentista en la región. A su vez, el gobierno de Estados Unidos intervino activamente para disuadir a España y Brasil de vender armas a Venezuela.<sup>14</sup>

Otros gobiernos con los que Chávez ha estrechado sus relaciones son Bielorrusia, Viet Nam, Siria, Libia, Qatar, Benin y Angola.<sup>15</sup> Cabe destacar que los gobiernos con los que Venezuela ha tenido acercamientos en virtud de su antagonismo hacia Estados Unidos, salvo el caso de Benin, también sobresalen por el autoritarismo en el que sustentan su poder, lo que representa una desviación frente a la política anterior de promoción de la democracia. Volveré sobre este tema más adelante.

Desde la perspectiva estratégica del gobierno venezolano, este tipo de acciones contribuye a la creación de un mundo multipolar, aprovechando para ello el contexto favorable definido por la consolidación de la Unión Europea y el crecimiento económico de India y China.<sup>16</sup>

### *Continente bipolar*

En noviembre de 2004, Chávez planteaba que América Latina estaba dividida en “dos ejes contrapuestos”. Por un lado, se encontraba el eje formado por Caracas-Brasilia-Buenos Aires, al que después añadió a Uruguay, al que calificaba como adverso al “imperio”. Por el otro, el eje Bogotá-Quito-Lima-La Paz-Santiago, “dominado por el Pentágono”. Sobre este último, establecía: “La estrategia nuestra debe ser quebrar ese eje y conformar la unidad Sudamericana”.<sup>17</sup> En la misma línea, tres

---

<sup>14</sup> Democracia y Desarrollo, *op. cit.* Véase *supra*, nota 6.

<sup>15</sup> M. Shifter, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> E. González Urrutia, *art. cit.*, p. 166.

<sup>17</sup> Hugo Chávez Frías, *Taller de Alto Nivel. “El nuevo mapa estratégico”*, Caracas, Ministerio de Comunicación e Información, 2004, p. 25. Recuerdo aquí que el documento de donde se extrae la cita fue redactado antes del triunfo electoral de Evo Morales y Rafael Correa en Bolivia y Ecuador, respectivamente.

años más adelante, en el documento *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* se añadió: “Fortalecer los movimientos alternativos en Centroamérica y México en la búsqueda del desprendimiento del dominio imperial”.<sup>18</sup>

Aunque es natural que los gobiernos desarrollen afinidades en función de sus similitudes programáticas, esta división en dos bandos de los países latinoamericanos a partir de la posición que se les atribuye con respecto a Washington aparece como excepcional, particularmente al colocar a un grupo de países como obstáculo al que hay que “quebrar” para el logro de un objetivo deseado: la “unidad”.

Por supuesto, este planteamiento es plenamente consistente con la multipolaridad que el gobierno venezolano considera geoestratégicamente necesaria. Para efectos de las relaciones con los diversos países de América Latina, Chávez ha desarrollado tres medios para lograr sus objetivos declarados: la toma de partido en la lucha político-partidaria de otros países del continente; la cooperación económica y energética con gobiernos afines, y la subordinación de la política comercial a los objetivos de la política exterior. En esta sección abordaré los dos primeros puntos; el tercero se tratará en la sección posterior.

Aparte de las palabras ofensivas hacia el presidente de Estados Unidos, uno de los motivos por los que Chávez causa gran atención en la prensa consiste en los intercambios hostiles que ha tenido con diversos presidentes, candidatos, fuerzas políticas y parlamentos de América Latina. Con la progresiva difusión del régimen político-democrático en la región, los respectivos gobiernos se abstienen de manifestar sus preferencias por los

---

<sup>18</sup> *Id.*, *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2007, p. 48.

resultados sustantivos de la lucha por el poder, y la mayoría de las veces se conforman con que ésta se rija por los procedimientos formales que caracterizan la competencia democrática. Por lo general, son los partidos políticos las instancias encargadas de asumir una posición ante los hechos relativos a la política partidaria de otras naciones. Chávez, en cambio, no duda en mostrar su apoyo hacia los candidatos que de una u otra forma presentan plataformas críticas hacia las políticas de libre mercado, a la vez que dirige descalificaciones hacia los candidatos y presidentes que considera “neoliberales”.

Tanto Evo Morales como Daniel Ortega fueron elogiados por Chávez cuando ambos eran candidatos a la presidencia. Recientemente, en un contexto de enfrentamiento entre el ya presidente Morales y los sectores autonomistas de la sociedad boliviana, Chávez aseguró que Venezuela defendería a Morales con las armas si la “oligarquía” lo derrocara o asesinara.

En octubre de 2006, tras la celebración de la primera ronda de las elecciones presidenciales en Ecuador y antes de que se celebrara la segunda entre el conservador Álvaro Noboa y el izquierdista Rafael Correa (cuya plataforma incluía la promoción del “socialismo del siglo XXI”), Chávez acusó a Noboa de ser un “explotador de niños” y un “fundamentalista de extrema derecha”, a la vez que reprodujo la acusación de Correa en el sentido de que en la primera vuelta había ocurrido un fraude.

Durante el proceso electoral peruano del mismo año, apoyó expresamente a Ollanta Humala, a la vez que lanzó críticas tanto para los candidatos Lourdes Flores y Alan García como para el entonces presidente Alejandro Toledo. Incluso, amenazó con retirar a su embajador en Perú si García ganaba la elección, lo que cumplió durante un tiempo cuando éste asumió la presidencia.

En 2005, durante la Cuarta Cumbre de las Américas, Chávez llamó “cachorro del imperio” al presidente mexicano

Vicente Fox, en virtud del apoyo que otorgó al proyecto de formación de un área continental de libre comercio. Tras las elecciones de julio de 2006, hizo eco de las acusaciones de fraude esgrimidas por el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, al afirmar que no reconocía al gobierno del conservador Felipe Calderón.

Más recientemente, sostuvo un enfrentamiento con el presidente del gobierno español Rodríguez Zapatero en el marco de la 17 Cumbre Iberoamericana. Se había referido al anterior presidente español, José María Aznar, como “fascista”, a lo que Zapatero respondió pidiendo respeto ante un mandatario democráticamente electo. Después del incidente, Chávez expresó que, si la derecha española volviera al poder, se terminarían las relaciones entre ambos países y tomaría medidas como la de expulsar de Venezuela a la empresa petrolera española Repsol.

La decisión de no renovar la concesión televisiva a la cadena opositora Radio Caracas Televisión motivó desencuentros con los poderes legislativos de Chile y Brasil. En los dos casos, los respectivos senados expresaron su reprobación a la medida. La reacción de Chávez fue llamar “loros del imperio” a los senadores brasileños y afirmar que el Senado chileno estaba dominado por “la misma derecha” que apoyó el golpe de 1973.

De manera relativa, la relación con Colombia representaba una excepción a la norma seguida por Chávez. El presidente colombiano Álvaro Uribe es un promotor entusiasta del libre comercio y es visto como el principal aliado de George Bush en América del Sur. Aunque en su momento existieron tensiones alrededor de una supuesta cooperación entre el gobierno venezolano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), las relaciones entre ambos países adquirieron una cordialidad inusitada, dadas las diferencias programáticas. Sin duda, esto se explica por la necesidad de no agravar las viejas disputas fronterizas que sostienen Colom-

bia y Venezuela,<sup>19</sup> así como por la posibilidad de construir un gasoducto en territorio colombiano, que permitiría a Venezuela exportar petróleo a Oriente.<sup>20</sup> En agosto de 2007, el gobierno de Colombia solicitó la mediación de Chávez con las FARC para lograr la liberación de un grupo de secuestrados retenidos por la guerrilla. Sin embargo, en noviembre del mismo año, Uribe dio por concluida la mediación, en virtud de una violación por parte del mandatario venezolano de los términos requeridos por el gobierno de Colombia. A continuación se sucedieron una serie de descalificaciones entre estos dos presidentes, incluida la amenaza por parte de Chávez de suspender las relaciones con su vecino mientras que Uribe se mantenga en la presidencia.<sup>21</sup>

Caracas, pasando de las palabras a los hechos, ha extendido su ayuda a los países cuyos gobiernos considera afines ideológicamente. Esta ayuda ha provenido en la forma de asistencia financiera, proyectos de inversión y venta de petróleo a precios preferenciales. Así, en una gira reciente por Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, Chávez comprometió millones de dóla-

---

<sup>19</sup> Diego B. Urbaneja, *La política exterior de Venezuela*, Real Instituto Elcano, ARI núm. 41/2005, 2005.

<sup>20</sup> H. Chávez Frías, *Taller de Alto Nivel...*, p. 26.

<sup>21</sup> Al momento de concluirse este artículo, los hechos mencionados ya sugerían que las relaciones de Venezuela con Colombia dejaban de constituir una excepción. Eventos posteriores confirmaron esta impresión. Es decir, Chávez terminó por dar a Uribe el trato que reserva para quienes sostienen una política pro Washington, lo que incluye la toma de partido a favor de sus adversarios, que en este caso se trata de una fuerza insurgente. Desde entonces, Chávez ha acusado a Uribe de ser el principal obstáculo para la pacificación de Colombia. En cambio, en su balance de gobierno de 2007, aseguró que las FARC “no son cuerpos terroristas sino ejércitos verdaderos que ocupan un espacio. [...] son fuerzas insurgentes que tienen un proyecto político bolivariano, que aquí [en Venezuela] es respetado”. Actualmente, tras la incursión del Ejército colombiano en territorio ecuatoriano, que resultó en el asesinato de dos decenas de miembros de las FARC, Chávez reaccionó movilizándolo tropas a la frontera con Colombia y rompiendo relaciones con su gobierno —es decir, la misma reacción tomada por el país agraviado, Ecuador.

res (MDD) en asistencia financiera para construir refinerías y plantas de petróleo y gas, y proveer de petróleo “por 100 años”. Venezuela otorga el petróleo a precios preferenciales, o bien lo intercambia por ganado, maquinaria agrícola y programas informáticos. Esta ayuda es muy bien recibida en momentos en los que la región atraviesa por una crisis de abastecimiento energético. Nótese que naciones como Chile, pertenecientes a lo que Caracas considera el “eje del Pentágono” e igualmente requeridas de asistencia en este sentido, son excluidas de este tipo de acuerdos.<sup>22</sup>

Sin duda, el país más beneficiado con la benevolencia venezolana ha sido Cuba, que recibe 98 000 barriles diarios de petróleo, suficientes para cubrir más de la mitad de sus necesidades. La isla paga una parte de lo recibido en efectivo y otra con el envío de personal médico y deportivo.<sup>23</sup> Desde 2005, el precio máximo fijado es de 27 dólares por barril. Dado el precio internacional del petróleo, durante ese mismo año el acuerdo implicó un subsidio de 1000 MDD.<sup>24</sup>

Con respecto a Centroamérica y el Caribe, Venezuela ha garantizado abastecimiento petrolero con créditos cómodos e

---

<sup>22</sup> La alianza entre el presidente boliviano Evo Morales y Chávez hace menos probable que Venezuela extienda lazos energéticos con Chile. Bolivia sostiene antiguos reclamos territoriales hacia Chile, los cuales han sido apoyados por el presidente venezolano en foros multinacionales. De hecho, la posibilidad de exportar gas hacia Chile estuvo entre los factores que motivaron las movilizaciones populares encabezadas por Morales, que culminaron en la caída del presidente pro mercado Sánchez de Lozada en 2003. En estas condiciones, un gesto amistoso por parte de Venezuela podría ser mal visto por su aliado boliviano —agradezco a un dictaminador(a) anónimo haber llamado mi atención sobre este punto—. Sin embargo, si la política exterior chavista responde a las líneas aquí planteadas, un gobierno chileno que Venezuela no considerara favorable a Washington se vería beneficiado por la generosidad de Chávez.

<sup>23</sup> Juan Francisco Alonso, “Chávez saca pecho con la ‘petrodiplomacia’”, *El País*, 2 de septiembre de 2007.

<sup>24</sup> A. Serbin, *art. cit.*, p. 86.

inversiones en infraestructura a través del Acuerdo Energético de Caracas y Petrocaribe. Nótese que, en este último, Venezuela rechazó inicialmente el ingreso de Haití, a propósito de lo cual argumentó la cercanía de su gobierno a Estados Unidos. La nación antillana fue aceptada una vez que René Preval asumió la presidencia en mayo de 2006.<sup>25</sup>

La cooperación venezolana hacia los países con los que sostiene relaciones amistosas no se limita a la esfera de los energéticos, sino que incluye donativos en efectivo, la realización de misiones médicas y educativas, entre otras medidas que de alguna forma u otra implican una transferencia de recursos entre naciones. Una de las medidas más publicitadas en este sentido fue la compra, por parte de Venezuela, de bonos de deuda argentina. Esta transacción fue utilizada por el gobierno argentino para liquidar su deuda con el Fondo Monetario Internacional, lo que ambos gobiernos presentaron como una forma de ampliar la soberanía nacional en la toma de decisiones en materia de política económica.<sup>26</sup>

De acuerdo con datos de The Economist Intelligence Unit, la política de asistencia internacional emprendida desde 2004 representa para el Estado venezolano un desembolso de 28 905 MDD. De esta cantidad, el 90% se destina a los países que integran la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y el Mercado

---

<sup>25</sup> *Idem.* Barbados y Trinidad y Tobago, ambos productores de petróleo, se abstuvieron de suscribir el Acuerdo, por considerar que afectaba su propio acuerdo con la Comunidad Caribeña de Naciones.

<sup>26</sup> En este caso, la liberalidad venezolana debe ser evaluada con cuidado. La tasa de interés que Venezuela cobra a Argentina es de 10.5%, superior a la ofrecida en el mercado, a la vez que Venezuela ha puesto a la venta parte de los bonos así adquiridos, lo que ha incrementado la vulnerabilidad del gobierno argentino. Sin embargo, la reticencia de las bolsas internacionales a colocar los bonos argentinos ha hecho atractiva la oferta venezolana. Véase Jorge Marirrodiga y Antonio Ávila, "Chávez y Lula rivalizan por Latinoamérica", *El País*, 13 de agosto de 2007.

Común del Sur (Mercosur), 46.6 y 43.4%, respectivamente. La importancia política que para Chávez revisten estos dos bloques será tratada en la próxima sección.

### *Política comercial*

Junto con la defensa de los precios del petróleo, la política comercial venezolana se proponía la diversificación de las relaciones comerciales<sup>27</sup> y durante los años setenta este país fue un temprano promotor de la integración económica.<sup>28</sup> El programa chavista, por el contrario, identifica el libre comercio con los intereses imperiales de Estados Unidos. Así, Hugo Chávez se opuso a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el argumento de que ésta es una expresión del “neoliberalismo salvaje”, que rendiría a toda América Latina al poder de Estados Unidos.<sup>29</sup> Definió el proyecto como un “instrumento del imperialismo norteamericano” para imponer el control político y económico sobre América Latina.<sup>30</sup>

En cambio, propone un modelo de integración regional que subordina los temas comerciales y económicos a los aspectos políticos, sociales e ideológicos. En las *Líneas generales del Plan de Desarrollo...*, se establece “como prioridad la construcción de valores políticos compartidos, que posibilite la unificación y diseño de estrategias comunes para el afianzamiento del intercambio económico y social, así como en la unificación de posiciones comunes en el concierto internacional”. Las iniciati-

---

<sup>27</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, p. 77.

<sup>28</sup> C. A. Romero, “Venezuela: su política exterior...”.

<sup>29</sup> José Briceño Ruiz, “La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la Unión Europea”, en *Aldea Mundo*, año 8, núm. 16, 2004, p. 62.

<sup>30</sup> M. Shifter, *op. cit.*, p. 23.

vas de multipolaridad, continúa, parten de un criterio político unificado y tienen como “herramienta” los instrumentos de integración.<sup>31</sup>

Esta estrategia no sólo incluye la constitución de un nuevo bloque comercial, sino que motivó un cambio en la selección de los socios comerciales privilegiados por Venezuela.

Por supuesto, en este sentido destaca la creación del ALBA, bloque integrado por Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, cuyos gobiernos pueden ser considerados los más cercanos al de Hugo Chávez. En el terreno declarativo, el ALBA es un modelo de integración alternativo a los tratados de libre comercio y el ALCA. De manera correspondiente, sus principios rectores son la complementación, la cooperación, la solidaridad y el respeto a la soberanía, que se presentan como opuestos al principio de competencia de libre mercado.<sup>32</sup>

El presidente venezolano ha declarado que su prioridad en la región es fortalecer el ALBA. Sin embargo, en su política comercial parecen al menos igualmente relevantes la integración de Venezuela al Mercosur y su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

En su momento, Chávez intentó hacer de la CAN una herramienta de su estrategia de creación de un mundo multipolar. Declaró que la “integración política” debía tener prioridad sobre la integración económica, y que esta última no debía seguir el modelo neoliberal. Sin embargo, encontró poca receptividad a sus ideas entre el resto de los miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), cuyos gobiernos de entonces se encontraban

---

<sup>31</sup> H. Chávez Frías, *Líneas generales...*, p. 46.

<sup>32</sup> M. Shifter, *op. cit.*, y Alejandro Gutiérrez, “Venezuela y sus patrones de comercio: la importancia de la CAN y el Mercosur”, ponencia presentada en el Quinto Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas, Bruselas, 11-14 de abril de 2007.

en su integridad orientados al fortalecimiento de lazos comerciales con Estados Unidos. Cuando este último país inició negociaciones con Perú y Colombia para firmar un TLC, Chávez aseveró que tales medidas eran contrarias a los intereses del bloque regional. Sin embargo, la CAN autorizó a sus miembros para que llevaran a cabo las negociaciones bilaterales.<sup>33</sup> El desacuerdo alrededor de este punto determinó la salida de Venezuela de la CAN en abril de 2006.

El camino seguido por Chávez posteriormente fue buscar el ingreso de su país al Mercosur. Al parecer, el hecho de que tres de los cuatro miembros de esta unión aduanera (Argentina, Brasil y Uruguay) estén bajo gobiernos de izquierda fue uno de los elementos de mayor peso en la decisión del presidente venezolano. Nótese que Argentina y Brasil son las economías más importantes del subcontinente, y sus gobiernos se opusieron a la creación del ALCA, mientras que Estados Unidos mantuviera actitudes proteccionistas hacia su sector agrícola.

Es evidente que Chávez pretende hacer del Mercosur una plataforma para sus objetivos programáticos. En un documento estratégico reciente,<sup>34</sup> se habla de utilizar al “nuevo” Mercosur para la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones “sobre la base de evaluación, revisión y reorientación de los contenidos de la integración”.

La forma general en la que Chávez concibe la política comercial hacia América Latina se revela, asimismo, cuando notamos el componente antieconómico que conlleva el abandono de la CAN, en comparación con el ingreso al Mercosur. En términos globales, en 2004-2005 la CAN representó únicamente el 4.1% de las exportaciones venezolanas. Sin embargo, representa el 22% de las exportaciones no petroleras, segundo destino

---

<sup>33</sup> J. Briceño Ruiz, *art. cit.*

<sup>34</sup> H. Chávez Frías, *Líneas generales...*, p. 48.

después de Estados Unidos, y el 32% de las manufacturas de alto valor agregado. Entre 1998 y 2003 la balanza comercial de Venezuela con la CAN fue superavitaria. El destino más importante de las exportaciones venezolanas fue Colombia (55% en 2004-2005) y después Perú (27%). Las exportaciones hacia los países de la CAN sirvieron de base de aprendizaje para las empresas venezolanas, que después incursionaron en otros mercados. En cambio, desde 1998 las exportaciones de Venezuela hacia el Mercosur han declinado (como porcentaje del total) y su balanza comercial con la región es cada vez más deficitaria. En términos absolutos, la intensidad del comercio de Venezuela con la CAN es 10 veces mayor que la que tiene con el Mercosur.<sup>35</sup>

Frente al retraso de los congresos de Brasil y Paraguay para ratificar el ingreso de Venezuela al Mercosur, Chávez, volviendo a su línea discursiva conocida, denunció la mano norteamericana y amenazó con retirar su solicitud de ingreso. Dijo: “No estamos desesperados por entrar a un viejo Mercosur que no quiera cambiar”, y añadió que el bloque está “signado por el capitalismo y la competencia feroz”.

Junto con el ALBA, una de las iniciativas más ambiciosas de Chávez ha sido la creación del recientemente inaugurado Banco del Sur, con la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La entidad iniciará operaciones en 2008 con un capital inicial de 7000 MDD. En este proyecto, no obstante, también existen divergencias marcadas por la prioridad que los criterios políticos tienen para Chávez. Para este último, el Banco se propone impulsar el desarrollo mediante vías alternativas a las seguidas por los organismos financieros internacionales. Esta intención se refleja en que en la toma de decisiones todos los miembros disfrutarán de igualdad de voto,

---

<sup>35</sup> A. Gutiérrez, véase *supra*, nota 32.

a diferencia del voto proporcional al peso de las aportaciones, seguida por lo general en las agencias de financiamiento. Asimismo, se ha sugerido que en el otorgamiento de créditos no se impondrán condicionamientos.

Sin embargo, esta concepción parece no ser unánime. En particular, el gobierno de Brasil, país del que se espera sea el mayor contribuyente del organismo, ha tomado medidas para evitar que adquiera un carácter del todo heterodoxo. En primer lugar, se opuso a la idea de Chávez de que el Banco del Sur sustituyera al Fondo Monetario Internacional (FMI) en el apoyo para emergencias de balanza de pagos. Por otro lado, a cambio de conceder la igualdad de voto, obtuvo la condición de que los préstamos del Banco sólo fueran para países sudamericanos. De acuerdo con el análisis de The Economist Intelligence Unit, así pretendía evitar que el Banco financiara a aliados como Cuba y Nicaragua, siguiendo criterios ideológicos que distorsionaran la institución.

Si bien aún existen muchos puntos por definir antes de que el Banco del Sur inicie sus operaciones, estos diferendos ponen de realce el carácter atípico de la forma en que Hugo Chávez conduce los aspectos financieros y comerciales de su política hacia el exterior. A diferencia de lo que viene sucediendo desde la década de los ochenta en la mayoría de los países, Chávez no parece tomar en cuenta los beneficios económicos esperados de sus acciones. Por el contrario, en éstas revela estar dispuesto a incurrir en costos si con ello logra promover sus objetivos programáticos declarados.

### *Democracia participativa*

Venezuela había incorporado en su tradición diplomática la promoción de la democracia en la región,<sup>36</sup> y durante un tiempo

---

<sup>36</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, p. 77.

se guió incluso por la Doctrina Betancourt, consistente en el no reconocimiento de los gobiernos surgidos del derrocamiento de las autoridades civiles.<sup>37</sup> El giro en la actualidad es muy notorio. Además de su apoyo incondicional a regímenes políticos abiertamente autoritarios, el gobierno venezolano se ha mostrado reacio a incorporarse a los instrumentos internacionales de promoción y defensa de la democracia.

En particular, destacan sus reticencias para firmar la Carta Democrática Interamericana. En su totalidad, esta Carta, el Protocolo de Washington y la Resolución de Santiago constituyen mecanismos internacionales de acción conjunta internacional para el caso de riesgo del régimen democrático en algún país del continente americano.<sup>38</sup> En particular, el artículo 9 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), conocido como “cláusula democrática”, determina la posibilidad de suspensión de la Asamblea General y otros cuerpos del organismo para aquel “miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”. La Declaración de Quebec, por su parte, dispone la exclusión de las cumbres de las Américas de los Estados en donde “se haya producido una alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático”. Asimismo, se dispone de criterios relativamente claros para determinar cuál es el orden democrático cuya ruptura o alteración sería sancionado. La Carta Democrática, en su artículo 3, define la democracia representativa a partir del:

Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de

---

<sup>37</sup> C. A. Romero, “Venezuela: su política exterior...”.

<sup>38</sup> Sobre estos instrumentos, véase Theodore J. Piccone, “Mecanismos internacionales para proteger la democracia”, documento de discusión, Tercera Asamblea General del Club de Madrid, Madrid, 12-13 de noviembre de 2004.

derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos.

Los instrumentos de promoción y defensa del régimen democrático han sido invocados en Haití, con el derrocamiento en 1991 de Aristide; en Perú, cuando en 1992 Fujimori disolvió el Congreso e intervino el Poder Judicial; en Guatemala, cuando el presidente Serrano decretó la suspensión constitucional en 1993, cerrando el Congreso y la Suprema Corte, y en Paraguay, durante la insurrección de Lino Oviedo en 1996, que demandaba la renuncia del presidente Wasmosy,<sup>39</sup> así como en la crisis desatada en Perú cuando, en el año 2000, Alberto Fujimori se presentó para un tercer mandato.<sup>40</sup>

Las principales objeciones de Chávez a estos instrumentos (que, sin embargo, terminó signando) fueron la no incorporación del término *democracia participativa* al definir al régimen democrático, así como el uso de la expresión “alteración o ruptura del orden democrático” en vez de “derrocamiento por la fuerza”. Al respecto, Jiménez<sup>41</sup> comenta que esta última expresión es de aplicación más restringida que la primera, pues alude directamente al golpe de Estado y prácticamente excluye la posibilidad de que el gobierno promueva el resquebrajamiento democrático.

---

<sup>39</sup> Eira Ramos, “Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. VIII, núm. 1, enero-junio de 2002, p. 87.

<sup>40</sup> T. J. Piccone, véase *supra*, nota 38, pp. 7-8.

<sup>41</sup> I. Jiménez, *art. cit.*, pp. 197-198.

## Los determinantes de una política exterior heterodoxa

La descripción anteriormente presentada de los principales ejes de la política exterior de Chávez debe haber dejado claro que el venezolano es un caso excepcional para los parámetros usuales en la conducción de los asuntos diplomáticos y comerciales en América Latina. En lo sucesivo, intentaré adelantar algunos elementos que contribuyen a explicar el curso seguido por Hugo Chávez. Podría decirse que las características del programa chavista están en el origen de su política exterior. Finalmente, en el repertorio ideológico de la izquierda latinoamericana ocupan un lugar destacado tanto las posturas anti-norteamericanas como la vocación de unidad entre las naciones para enfrentar a la potencia hegemónica.<sup>42</sup> Sin embargo, en la actualidad existen diversos gobiernos de izquierda en la región que claramente favorecen el intercambio comercial con Estados Unidos, como los gobiernos chileno y uruguayo. El mismo gobierno de Brasil, a pesar de los desacuerdos en torno al ALCA y la Ronda de Doha, sostiene relaciones cordiales con la administración Bush. Otro tanto podría decirse de la gestión de Ernesto Kirchner, que buscó dar a Argentina un papel de mediador en caso de desacuerdo entre Brasil y Estados Unidos en los foros multilaterales.<sup>43</sup>

Asimismo, no puede negarse que existe un componente personal que necesariamente influye en la estrategia diplomática adoptada. Es decir, los dirigentes de las naciones varían en cuanto a su disposición a enfrentar riesgos y aceptar como

---

<sup>42</sup> Véase Jorge Castañeda, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, México, Ariel, 1993.

<sup>43</sup> Véase Miriam Gomes Saraiva, "Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes", en *América Latina Hoy*, vol. 45, abril de 2007, pp. 127-140.

dadas las características del escenario internacional.<sup>44</sup> Chávez ha revelado patrones de conducta que sugieren propensión al conflicto e inconformidad con el statu quo. Sin embargo, los cambios en las mismas características de la política exterior durante su periodo indican que los rasgos de carácter no bastan. Como se mencionó más arriba, los cambios en la intensidad de la estrategia de Hugo Chávez hacia el exterior han correspondido a dos momentos clave de la política interna venezolana; a saber, el intento de golpe de Estado de 2002 y, más especialmente, el referéndum revocatorio de 2004. Ambas situaciones han representado los mayores desafíos a la continuidad en el poder del presidente venezolano. González Urrutia<sup>45</sup> ha destacado que el triunfo chavista en el referéndum marcó una etapa de radicalización general por parte del gobierno, de la que la política exterior es sólo un aspecto.

Para profundizar en los posibles factores explicativos, es conveniente recurrir a la guía de teorías recientes de las relaciones internacionales. En particular, me refiero a aquellas corrientes que consideran que la política exterior de un país es una función de las necesidades y restricciones que la dirigencia de dicho país enfrenta en el intento por maximizar sus posibilidades de mantenerse en el poder.<sup>46</sup> Desde esta perspectiva, quienes definen la política exterior operan en un ambiente conformado tanto por los actores que internamente les disputan el poder como por dirigentes de otros países que tienen

---

<sup>44</sup> Sobre la importancia de las características de la personalidad del liderazgo político en lo que se refiere a los conflictos internacionales, consúltense Jonathan W. Keller, "Leadership Style, Regime Type, and Foreign Policy Crisis Behavior: A Contingent Monadic Peace?", en *International Studies Quarterly*, vol. 49, núm. 2, junio de 2005, pp. 205-231.

<sup>45</sup> E. González Urrutia, *art. cit.*, p. 165.

<sup>46</sup> Véase Bruce Bueno de Mesquita, "Central Issues in the Study of International Conflict", en Barry R. Weingast y Donald A. Wittmann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 831-851.

sus propias preferencias y necesidades estratégicas. Dadas las acciones esperadas de estos actores, la dirigencia de cada país escogerá el curso de acción que, a su juicio, mejore sus perspectivas de conservar su posición de liderazgo.

Al seleccionar este curso de acción, las dirigencias nacionales deben tomar en cuenta los aspectos institucionales que definen a sus respectivas naciones. Las democracias se caracterizan por dispersar los centros de poder e incorporar las preferencias de distintos actores en la toma de decisiones. En este sentido, la capacidad de un gobierno para modificar la política exterior con respecto a la que se venía siguiendo anteriormente se hace tanto más difícil en la medida en que los centros de decisión se multiplican y son ocupados por una mayor diversidad de actores.<sup>47</sup> Estos actores, como mínimo, incluyen a la oposición organizada en partidos políticos, aunque de manera relativamente más informal también participan los distintos grupos de presión y/o la sociedad civil organizada.<sup>48</sup> Más distintivo aún de una democracia es la capacidad de los electores para sancionar la política exterior. Dependiendo de la atención y centralidad que éstos otorguen a dicha dimensión de la toma de decisiones, los gobiernos deben tener en cuenta las preferencias y las reacciones de los electores en general al decidir sobre la conducción de los asuntos internacionales.<sup>49</sup>

Por último, otro factor que se espera que los gobernantes nacionales tomen en cuenta al decidir sobre un curso de acción

---

<sup>47</sup> Witold J. Henisz y Edward D. Mansfield, "Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness", en *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 1, marzo de 2006, pp. 189-211.

<sup>48</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.

<sup>49</sup> Véase John H. Aldrich *et al.*, "Foreign Policy and the Electoral Connection", en *Annual Review of Political Science*, vol. 9, junio de 2006, pp. 477-502.

consiste en el costo de las distintas alternativas. Aun existiendo una estrategia que convenga a los objetivos del gobierno y capaz de superar los obstáculos arriba mencionados, siempre es posible que los tomadores de decisiones se conformen con la alternativa menos preferida porque enfrentan restricciones financieras que les hacen imposible costear la primera.

Desde el ascenso de Hugo Chávez al poder, la política interna venezolana se ha caracterizado por una paulatina y creciente concentración del poder en la figura de la presidencia, con un correlativo deterioro en el alcance y ejercicio de las libertades civiles. A diferencia de lo que sucede en los regímenes abiertamente autoritarios, esta evolución se ha dado sin eliminar las instituciones de división de poderes y competencia electoral que caracterizan a la democracia representativa.<sup>50</sup> De hecho, Chávez ha recurrido de manera frecuente al mecanismo electoral para refrendar su poder con el respaldo popular y, hasta el referéndum sobre las reformas constitucionales de diciembre de 2007, siempre había conseguido el voto mayoritario. Sin embargo, son evidentes las diversas formas en las que su gobierno ha restringido las libertades de expresión y asociación que dan contenido a la capacidad formal de la oposición para presentarse como alternativa real.<sup>51</sup>

La creciente atención de las organizaciones multilaterales de América Latina a la situación de la democracia en los países individuales de la región es, en este sentido, la característica ambiental ante la que reacciona la política exterior de Chávez. El deterioro de las libertades durante su gobierno motiva la

---

<sup>50</sup> Michael Coppedge, "Explaining Democratic Deterioration in Venezuela Through Nested Inference", en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, pp. 289-316.

<sup>51</sup> Véase el reporte correspondiente a Venezuela de la organización Freedom House. Disponible en [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

oposición de Venezuela a la forma en que la OEA ha definido la democracia y las condiciones bajo las que se considera que ésta se encuentra en riesgo. Las propuestas de Venezuela se ajustan mejor a las condiciones por las que atraviesa su propio proceso político.

Asimismo, debe destacarse la apelación al principio de no intervención, por parte de Chávez, ante los intentos de intervención interamericana a favor de la democracia. Bajo esta doctrina, el mandatario venezolano descalifica a las misiones de observación internacional. Cuando los informes de misiones internacionales de observación electoral criticaron la parcialidad de las autoridades y la falta de transparencia en los procesos electorales, Chávez los acusó de ser parte de una componenda entre Bush, la OEA y la Unión Europea.

Su interés en contrarrestar las tendencias de promoción internacional de la democracia también fue manifiesto cuando apoyó a Alberto Fujimori durante la crisis del año 2000.<sup>52</sup> Entre 1999 y 2002 diversas personalidades y organizaciones venezolanas denunciaron violaciones a los derechos humanos relacionados con la actividad de los medios informativos ante organismos internacionales como la Corte Interamericana de

---

<sup>52</sup> I. Jiménez, *art. cit.*, p. 196. En general, la no intervención y la soberanía de los Estados son principios invocados para impedir o moderar la capacidad de vigilancia interestatal a la vigencia de los derechos en los países individuales. Así, por ejemplo, México reaccionó en 1992 a la aprobación del Protocolo de Washington rechazando la imposición de la democracia desde afuera. Las naciones democráticas no están exentas de tomar estas precauciones. Uruguay adoptó una “norma interpretativa” para el Estatuto de la Corte Penal Internacional haciendo hincapié en el principio de salvaguarda de las leyes nacionales previas a la adopción del Estatuto, en particular la facultad para absolver, y el principio de no retroactividad, incluido el crimen de desaparición forzada (véase Didier Opertti, “La política exterior de Uruguay en el actual contexto internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 67-68, febrero de 2003, pp. 150-154). Es claro que la norma interpretativa se dirige a proteger la amnistía en virtud de la cual el Ejército abandonó el poder en 1985.

Derechos Humanos, la Sociedad Interamericana de Prensa y la Organización Internacional del Trabajo.<sup>53</sup>

Estas consideraciones explican la reticencia del gobierno venezolano hacia los mecanismos internacionales de defensa de la democracia.<sup>54</sup> Ahora bien, la forma en que ha politizado tanto la política exterior como la política comercial también tiene una relación directa con estas formas de intervención, en conjunto con los hechos relevantes de la política venezolana.

A lo largo de los dos periodos más críticos del gobierno chavista, la comunidad internacional ha jugado un papel muy relevante. Durante el golpe, ciertamente, la OEA prestó su apoyo al gobierno electo frente al intento de derrocamiento. Sin embargo, previamente, los gobiernos de Estados Unidos y España se apresuraron a reconocer al gobierno de facto e iniciaron gestiones para que los gobiernos latinoamericanos los imitaran.<sup>55</sup>

Chávez estuvo fuera del poder dos días, si bien la oposición continuó movilizándose para pedir su renuncia. La OEA, a través de su secretario general, junto con el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, envió una misión mediadora cuyo mayor resultado fue la convocatoria a referéndum sobre la continuación de Chávez en el poder. La Constitución venezolana reconoce la figura de referéndum revocatorio para el puesto de presidente. Sin embargo, dada la delicadeza de la situación política y el descontento provocado

---

<sup>53</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, p. 81.

<sup>54</sup> Aquí podría objetarse que los países de la OEA invocaron la Carta Democrática para reaccionar conjuntamente en contra del golpe de Estado de abril de 2002. Efectivamente, Chávez terminó beneficiándose del mecanismo que él mismo había cuestionado. Sin embargo, se debe considerar que el golpe estuvo precedido por síntomas de alerta que podrían haberse considerado como alteración del orden democrático (T. J. Piccone, *op. cit.*, p. 12). Esto implica que el gobierno de Venezuela tenía buenos motivos para desconfiar de las estipulaciones de la Carta.

<sup>55</sup> Nancy Faría, “Gobiernos de Colombia, España, El Salvador y EEUU apoyaron el golpe en Venezuela”, *Agence France Presse*, 28 de noviembre de 2004.

por la crisis económica por la que atravesaba Venezuela, es poco probable que el referéndum se hubiera llevado a cabo sin la intervención internacional. En la práctica, el gobierno puso al proceso tantas trabas como pudo, aprovechando, en parte, su control sobre el organismo encargado de la organización de elecciones.

El hecho de que sea en este periodo cuando Chávez inicia su campaña internacional contra las oligarquías de América Latina y los partidos y gobiernos que considera pro norteamericanos<sup>56</sup> da motivos para suponer una relación entre este aspecto de la política exterior venezolana y los mecanismos interamericanos de defensa de la democracia. En concreto, las herramientas multilaterales para restaurar la democracia en una nación particular “constituyen compromisos políticos más que compromisos formalmente vinculantes conforme al derecho internacional, por lo que su aplicación resulta problemática”.<sup>57</sup> Aunque los criterios para definir qué se entiende por democracia son claros, los mecanismos de reacción internacional tienen debilidades, como la necesidad de reunir mayorías calificadas, la dependencia hacia la solicitud de un Estado Miembro y la ausencia de indicaciones sobre la conducción de las relaciones bilaterales con los gobiernos que incurriesen en violaciones.<sup>58</sup>

En general, estas condiciones dan un amplio margen de discrecionalidad en lo que se refiere a la acción colectiva multilateral. Es decir, dadas estas características, un gobierno que deseara al mismo tiempo: a) evitar la injerencia externa cuando violase ocasionalmente principios democráticos, y b) obtener protección externa frente a amenazas internas, tiene motivos para procurar la afinidad de otros gobiernos a través de lazos

---

<sup>56</sup> D. Mora Brito, *art. cit.*, p. 83.

<sup>57</sup> T. J. Piccone, *op. cit.*, p. 3.

<sup>58</sup> *Idem.*

ideológicos y de relaciones de dependencia. Sea por convicción o por interés, tales gobiernos afines serían más propensos a comportarse en la forma deseada en caso de que órganos como la OEA sometieran a discusión la modalidad de intervención ante situaciones problemáticas.

Es así que Chávez ve promovidos sus propios intereses cuando candidatos de ideologías cercanas acceden a la presidencia en otros países. El discurso de la multipolaridad resulta, de este modo, funcional para establecer un marco de entendimiento programático. La proximidad ideológica, a su vez, es reforzada por la generosa pero selectiva política de cooperación del presidente venezolano. Al intercambiar recursos por apoyo, su manera de relacionarse con otros países asemeja las tácticas del clientelismo frecuentes en la política interna de América Latina. Otro tanto puede decirse sobre la política comercial. Chávez ha demostrado que, si no se comparten los criterios programáticos, está dispuesto a abandonar acuerdos provechosos a favor de acuerdos inciertos (abandono de la CAN con ingreso al Mercosur), o bien a crear bloques con gobiernos del todo afines aun si su importancia económica es prácticamente nula (ALBA).<sup>59</sup>

Bajo la perspectiva aquí propuesta, también adquiere sentido su activismo en la promoción de la multipolaridad, expresado en el permanente enfrentamiento con Estados Unidos. Visto en sí mismo, el objetivo de coordinar y encabezar una alianza de naciones capaz de neutralizar el poder norteamericano se antoja desproporcionado para un país de desarrollo medio. Sin embargo, con este curso de acción Chávez apoya su discurso ra-

---

<sup>59</sup> Sobre el papel que juega la similitud de preferencias programáticas frente a los beneficios económicos al celebrarse tratados comerciales, véase Alberto Asesina *et al.*, "The Political Economy of International Unions", National Bureau of Economic Research (NBER), Documento de Trabajo, núm. 8645, diciembre de 2001.

dical con acciones. Al tomar decisiones que dan la sensación de ir en contra de sus intereses inmediatos, incrementa la credibilidad de sus objetivos ideológicos declarados.<sup>60</sup>

Una vez más, recuérdese que la unidad latinoamericana y las actitudes antinorteamericanas constituyen el ideario de una buena parte de la izquierda radical de América Latina. Los militantes de varios partidos de izquierda pueden ver en Chávez a un líder firme en sus convicciones, en comparación con los presidentes surgidos de sus propias filas quienes, tras llegar al poder, se han acomodado a las reglas del mercado. Presidentes de este tipo enfrentarían conflictos con los sectores radicales de sus partidos si adoptaran posturas adversas al gobierno venezolano en los foros multilaterales y se ubicaran junto con los países aliados a Washington. Éste parece ser el caso de Lula da Silva y algunos sectores del Partido del Trabajo,<sup>61</sup> y algo similar podría estar ocurriendo en Uruguay y Chile.

El hecho de que Venezuela sea un caso excepcional en el panorama latinoamericano actual no puede ser imputado exclusivamente a la personalidad de su presidente. Más bien, la estrategia internacional de Chávez se hace posible por una coyuntura que reduce tanto los costos asociados con una política exterior como la capacidad de que otros actores del sistema político venezolano, con distintas preferencias, ejerzan vetos sobre las políticas presidenciales.

Comencemos con la posibilidad de que esta arriesgada política exterior enfrente vetos internos. Hasta el momento

---

<sup>60</sup> El uso de este tipo de tácticas para fortalecer la propia reputación es abordado en Jon Elster, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa, 1997.

<sup>61</sup> Susanne Gratius, "Lula de nuevo: ¿influencia regional sin liderazgo?" (mimeo.), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, noviembre de 2006. Sobre el proceso paulatino de desradicalización de Lula da Silva, véase Wendy Hunter, "The Normalization of an Anomaly: The Worker's Party in Brazil", en *World Politics*, vol. 59, núm. 3, abril de 2007, pp. 440-475.

Chávez disfruta de un control considerable de las instituciones que potencialmente podrían rechazar cualquier política que no incorporara preferencias distintas a las del presidente. Esto es en parte el resultado de la propia popularidad de Chávez, la creciente concentración del poder en la presidencia y los desatinos estratégicos de la oposición. Así, tras la reforma constitucional de 1999, el Congreso venezolano pasó, de componerse por dos cámaras, al formato unicameral, con lo que se eliminó un potencial obstáculo a la consecución de sus objetivos. De manera adicional, el Congreso actual está totalmente integrado por la coalición que apoya al mandatario venezolano, toda vez que en las elecciones de 2005 la oposición decidió no participar y llamar a la abstención.

La posibilidad de un castigo electoral tampoco ha formado parte del horizonte del presidente. Más allá de que sus triunfos dan cuenta de esto, es interesante abordar este aspecto desde una perspectiva comparada. En el año 2005, Venezuela era el segundo país en el continente en cuanto a opinión negativa de Estados Unidos, con un 46.3% que afirmaba tener una opinión mala o muy mala de ese país.<sup>62</sup> Esto daría apoyo no sólo a su política de multipolaridad, sino también a la que concierne a las relaciones comerciales, en la medida en que estudios de opinión han encontrado una asociación entre las actitudes negativas hacia Estados Unidos y el rechazo al libre comercio.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Véase *www.latinobarometro.org*. Nótese que, en las medidas anteriores (1996-2004), Venezuela no se distinguía de la media de América Latina por una actitud antinorteamericana. De hecho, hasta el año 2000 este país destacaba por la buena opinión que tenía de Estados Unidos. Es posible que Chávez haya utilizado su popularidad para convencer a los electores de cambiar su opinión, con lo que estaría generando las condiciones de sustentabilidad de la política exterior.

<sup>63</sup> Matthew A. Kocher y Susan Minushkin, "Antiamericanismo y globalización económica", en *Política y Gobierno*, vol. XIV, núm. 1, primer semestre de 2007, pp. 77-115.

Queda por cubrir el aspecto de los costos. La política exterior de Venezuela no sólo es arriesgada, sino que es cara e incurre en costos de oportunidad. Su financiamiento ha sido posible gracias al incremento constante en los precios del petróleo, registrado desde 2004. Aunque en esto intervienen factores de mercado que pueden ser considerados como “suerte”, Chávez ha revelado su cara más pragmática en acciones dirigidas a fortalecer sus finanzas con los abundantes recursos petroleros de su país. Los ingresos por este concepto representan alrededor de un tercio del PIB venezolano.<sup>64</sup>

En primer lugar, varios países con los que hace frente común en contra de Estados Unidos (Irán, Libia y, en su momento, Iraq) son a su vez miembros de la OPEP. Desde los inicios de su gestión, Chávez fue un activo promotor de la reunificación de este organismo, a fin de estabilizar los precios del petróleo.

En segundo lugar, en su enfrentamiento con Estados Unidos, lo único que no se ha sacrificado es el abastecimiento de petróleo. De hecho, bajo el gobierno de Chávez, Venezuela ha aumentado la proporción de las exportaciones petroleras que se destinan a este país, al pasar de 50% en 1997 a 65% en 2006. Aunque el presidente venezolano ha buscado intensificar el intercambio con China e India, cuya demanda es creciente, a la vez que ha amenazado con cortar las ventas a Estados Unidos, existen razones estructurales por las que Venezuela continuará proveyendo del energético a la potencia. El petróleo venezolano es, en su mayor parte, pesado, con alto contenido de metales y azufres, y requiere para su procesamiento de refinería especializada y costosa. El país que concentra la mayor parte de la capacidad para refinar tal petróleo es Estados Unidos. Para colocar el producto en otros países, Venezuela tendría que otorgar un descuento que hiciera rentable el procesamiento y contratos

---

<sup>64</sup> M. Shifter, *op. cit.*, p. 18.

a largo plazo que permitieran recuperar la inversión. Así, una interrupción de petróleo venezolano a Estados Unidos le representaría una reducción de entre 3000 y 4000 MDD,<sup>65</sup> lo que reduciría el alcance de su política multipolar.

## Comentarios finales

En este trabajo se definieron las características más sobresalientes de la política exterior venezolana desde que asumiera la presidencia Hugo Chávez: el enfrentamiento constante con Estados Unidos; la politización de las relaciones con otros países de América Latina; la cooperación selectiva, y la subordinación de la política comercial a criterios ideológico-programáticos. Presenté argumentos a favor de la hipótesis de que estas características obedecen a un interés, por parte de Chávez, de minimizar la intervención multilateral frente a los déficits democráticos que presenta su gobierno, y maximizar el apoyo internacional frente a desafíos internos a la estabilidad de su poder. La posibilidad de seguir una política exterior arriesgada y heterodoxa ha sido construida por tres elementos: a) el dominio sobre las instituciones de contrapeso al poder presidencial; b) un clima de opinión favorable, y c) el incremento de los precios internacionales del petróleo.

Del reciente resultado adverso en el referéndum al que sometió una serie de reformas constitucionales podría deducirse que Chávez va perdiendo el control interno, una de las precondiciones de la forma en que conduce las relaciones internacio-

---

<sup>65</sup> Véase Ramón Espinasa, “Las contradicciones de PDVSA: más petróleo a Estados Unidos y menos a América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto de 2006, pp. 50-70, y Dan Restrepo, *US-Venezuela Policy. A Reality Based Approach*, Washington, Center for American Progress, 2006.

nales de su país, lo que a su vez se reflejaría en una política exterior menos agresiva que la actual. Esto bien puede ser una posibilidad. Sin embargo, quisiera cerrar estas líneas planteando la relación inversa. Actualmente, es incierto cuáles son los planes de Chávez después de su primera derrota en las urnas. Una posible guía puede ser encontrada en la política exterior: si observamos en el futuro inmediato rasgos de continuidad, una inferencia viable es que plantea reconstituir su poder interno, para lo cual necesitará de apoyos internacionales.