

La situación estratégica de Venezuela

Aníbal Romero

«**L**a pugnacidad, falta de sentido de los límites, inmodestia en la presunción de considerar la democracia venezolana como un “modelo para la exportación”, carencia de un orden de prioridades y tendencia a asumir expectativas falsas que caracterizaron la “Doctrina Betancourt”, fueron el preludio que anunciaba una etapa, todavía vigente, de sobreextensión sistemática de nuestra política exterior». Tal es el planteamiento central del presente artículo, que constituye un serio análisis de la política internacional de Venezuela durante los últimos años.

* * *

“Bien sea que uno esté lidiando con el viento, el agua, o la política internacional, la supervivencia es en gran medida una cuestión de ajustarse a fuerzas irresistibles, y no de combatirlos”.

J. L. Gaddis¹.

ME PROPONGO ACADESTUDIAR los rasgos fundamentales de la política exterior de la democracia venezolana, que si bien puede ser considerada, desde un punto de vista teórico, como un área relativamente autónoma, está desde luego estrechamente conectada con las realidades internas del Estado, sus fines y capacidades. La política exterior puede entonces conceptualizarse como “un proceso de fines, medios, acción y resultados que se manifiestan en actos oficiales (verbales y no verbales) hacia un actor o actores en el sistema internacional. El conjunto de estos actos dirigidos al exterior configura un todo más o menos coherente, la Política Exterior, que comprende una multiplicidad de políticas exteriores sectoriales o regionales...”². Mi objetivo primario no será discutir en detalle esas “políticas sectoriales” o proponer un catálogo de “soluciones” a los muy diversos y complejos problemas que en el terreno de la política exterior confronta Venezuela. La intención, más bien, es someter a consideración crítica lo que creo son ciertas fallas “estructurales” de nuestra acción externa en el periodo democrático, así como de las ideas y percepciones que han servido de plataforma conceptual en la

III TRIMESTRE 1986

formulación e implementación de esa política. Me concentraré en aspectos que a mi modo de ver merecen un juicio esencialmente negativo, con la advertencia de que apuntar las fallas no significa desconocer los logros. Sencillamente el propósito de este análisis no es exaltar los éxitos sino enfrentar las dificultades.

Me aproximo a este estudio desde una perspectiva según la cual la política exterior, en cuanto proceso, "está en función del nivel de potencial del Estado, de la naturaleza del sistema político nacional, y del estado del sistema internacional"¹. En relativo contraste con la consideración crítica de la política interna, en el análisis de la política exterior juega un papel clave el sistema internacional como "marco de acción dentro del cual actúa el Estado y... resultado de la interacción entre los actores Estados". En consecuencia, al menos en teoría, este sistema "delimita los fines formulables, permite el establecimiento de objetivos y constituye una variable en la elaboración del sistema de prioridades"². No obstante, como tendremos ocasión de ver, la influencia de este "marco" sobre las percepciones y decisiones de los distintos actores en el sistema es variable, y en buena parte depende de las características internas de los Estados en cuestión.

Lo que por el momento me interesa enfatizar es que la extraordinaria complejidad y dinamismo del marco externo dentro del cual existe Venezuela, su carácter cambiante y básicamente impredecible, da a la vida internacional y al estudio de la política exterior una naturaleza propia, en no poca medida diferente al de la política interna. Las relaciones internacionales son el dominio de lo impredecible, y en esta situación la búsqueda de certeza absoluta es una prescripción para la parálisis política. Por esto, la formulación de una política exterior no debe ser confundida con el esfuerzo de crear un mundo que satisfaga la imagen ideal de los que planifican y toman decisiones. Como bien apuntaba Rómulo Betancourt —en frases ajenas a su frecuente rebuscamiento lingüístico—, "En política internacional las herejías de hoy, cuando tienen una seria base de sustentación, devienen las ortodoxias de mañana"³. Tal realidad sugiere que la importancia de poseer un adecuado sentido de las proporciones, es decir, un sentido de los límites de la acción política, se acrecienta aún más en el terreno de la política exterior. El "control" que se puede ejercer sobre el curso de los eventos, ya de por sí usualmente precario a nivel doméstico, se reduce considerablemente, en especial para países "pequeños" y débiles, en un marco mucho más amplio, y sujeto a un número mucho mayor de fuerzas y voluntades que persiguen su propio interés en un juego azaroso de intensa competencia y cooperación

limitada. El sistema internacional, en lugar de generar grandes ambiciones, debería inducir cierta moderación en los actores políticos, en frentados a un horizonte hostil al idealismo y en el cual, para citar las crudas palabras de De Gaulle, "la lógica y los sentimientos pesan muy poco en comparación con las realidades del poder". Esa moderación, sin embargo, es menos común de lo que sería deseable, y —como trataré aquí de mostrar— ha estado bastante ausente de la política exterior venezolana.

La "moderación" a la que me refiero no debe consistir solamente en un manejo cuidadoso de las expectativas y proyectos de reforma, para así evitar en lo posible las frustraciones y fracasos derivados del "pecado de orgullo" y de las aspiraciones excesivas, sino que también debe incluir una perspectiva realista sobre la naturaleza que las "soluciones" tienden a adoptar en la vida internacional. Me explico: como han dicho O'Donnell y Oszlak, toda cuestión política atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su "problematización" hasta su "resolución". "A lo largo de este proceso" —escriben— "diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos, (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado". Eventualmente la cuestión es "resuelta", etapa última que O'Donnell y Oszlak conciben como la "desaparición como tal" del asunto en torno al cual existía la polémica. Tal "resolución", no obstante, no implica que la "cuestión" haya sido solucionada en sentido sustantivo: "También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes... o porque se ha concluido que nada puede hacerse... o porque el sector social que la planteaba ha sido reprimido, eliminado o de cualquier otra forma desposeído de los recursos que le permitieron en su momento imponer la cuestión ante la oposición de otros actores". De esta manera la "resolución" de una cuestión política puede ir desde intentos de hallarle una solución sustantiva hasta la coerción física de quienes la plantearon, con objeto, por supuesto, de silenciarlos⁴.

En América Latina conocemos numerosos ejemplos de "resolución" de conflictos políticos a través de la opresión y de la implantación de regímenes autoritarios. En una democracia como la venezolana, por otra parte, se presume que las confrontaciones deben "resolverse" en la medida de lo posible sustantivamente, a través de la persuasión, la conciliación, el compromiso y el más amplio consenso que las circunstancias permitan. No obstante, en el plano internacional —no importa que los actores sean países democráticos o autoritarios— el nivel de las "soluciones" no-sustantivas se eleva considerablemente, en particular en el caso de los Estados relativamente "pequeños" y débiles que encuentran aún más obstáculos, inhibiciones y dificultades para imponer su voluntad que otros poderes "medios" o superpoderes con mayores recursos para actuar. Son incontables los ejemplos que

1/ J.L. Gaddis: "Containment: Its Past and Future", *International Security*, Vol. 5, No. 4, 1981, pág. 91.

2/ Eva Josko de Guéron: "La Civilización Científico-Tecnológica y la Política Exterior", *Politeia*, UCV, No. 3, Caracas, 1974, pág. 48.

3/ Y. Ferrigni, C. Guéron y E. de Guéron: "Hipótesis para el Estudio de una Política Exterior, Estudio de Caracas, Vol. VIII, Tomo II, *Gobierno y Política*, EBUC, UCV, 1973, pág. 22. Véase también, Carlos A. Romero, *Política Exterior de Venezuela*, Centro Gumilla, Caracas, 1984, págs. 4-8.

4/ *Ibid.*, pág. 23. Las limitaciones de espacio, y las que se derivan de mis propias prioridades, me impiden entrar en detalles en cuanto a las características definitorias del sistema internacional contemporáneo. El lector interesado en el tema puede consultar al respecto el excelente libro de Barry Buzan, *People, States, and Fear*, Wheatsheaf Books, London, 1983.

5/ Rómulo Betancourt: *Hacia América Latina Democrática e Integrada*, Editorial Senderos, Caracas, 1967, pág. 63.

6/ Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak: *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Documento CEDES/CLACSO, No. 4, Buenos Aires, 1976, pág. 18.

podrían ilustrar este punto; en lo que respecta a Venezuela, tiene especial interés, entre otros, el así llamado "Protocolo de Puerto España", que fue una medida de "congelación" de una disputa destinada a posponer, por cierto tiempo, una solución sustantiva ante la "cuestión" planteada. De tal forma que, así como en política exterior —de manera aún más acentuada que en política interna— nos movemos en un mundo sin respuestas simples y fáciles, tales respuestas tienden, en este terreno, a producir un promedio no muy alto de soluciones sustantivas, todo lo cual no hace sino acrecentar la exigencia de moderación.

Además de incierto, en asuntos internacionales y política exterior todo es relativo: a la posición, necesidades, fines, expectativas y propósitos de cada país. La política exterior, en palabras de Vital, se fundamenta en el "egocentrismo", es decir que —dada la naturaleza del actual sistema de Estados soberanos— una política exterior tiene sentido en la medida en que se diseñe para promover, o al menos defender, los intereses del Estado en cuestión: "Si no existe otro marco lógico dentro del cual una política exterior pueda ser concebida, de igual forma no existe otro 'standard' mediante el cual pueda ser juzgada"⁷. El concepto de "interés nacional" es notoriamente elástico e impreciso, y a veces puede resultar imposible definirlo con claridad, tanto para los decisores en ciertas coyunturas como para los analistas e historiadores que las estudian retrospectivamente. Sin embargo, creo que hay un aspecto bastante claro conceptualmente en relación al tema: los contenidos del "interés nacional" de un Estado en una situación determinada no incluyen en forma exclusiva el elemento primario, básico, o "estata" referido a la supervivencia del Estado en cuanto tal, sino que ese "interés" integra también elementos más específicos de cada sociedad, en la medida que toma en cuenta "las instituciones sociales que esa sociedad considera deseables, perfeccionables y defendibles"⁸. Para Venezuela, la "esencia" del interés nacional no sólo se refiere a la supervivencia de los elementos constitutivos del Estado —población y territorio—, sino que también viene dada "por los valores institucionales dominantes en una sociedad y en un momento dado: autodeterminación, defensa de los derechos y garantías individuales, sustentación y defensa de instituciones democráticas..."⁹. En otras palabras, el "interés nacional" debe definirse de manera amplia, para evitar las distorsiones derivadas de una consideración exclusivista del elemento "estata" —que si bien es un componente permanente de ese "interés", no es el único. Todo esto tiene especial relevancia en el caso venezolano, pues la defensa del orden democrático interno ha jugado y sigue jugando un papel clave en la formulación e implementación de nuestra política exterior.

El "interés nacional" venezolano no es entonces —como apuntó en una ocasión uno de nuestros embajadores— "la suma de todos los intereses

que conforman al país"¹⁰, pues de hecho tal "suma" no puede hacerse; pero tampoco se limita a lo que el excanciller Zambrano Velasco llamó las "tres cuestiones fundamentales: la existencia física, de la autonomía del Estado, y la búsqueda del desarrollo"¹¹, pues aquí se deja de lado, o no se hace lo suficientemente explícita, la cuestión básica del tipo de Estado cuya "autonomía" se defiende y de sus valores específicos, es decir, en lo que concierne a Venezuela, un Estado democrático con valores "liberales" establecidos constitucionalmente. En consecuencia, no debe la política exterior concebirse como una rama por completo separada de la política interna, pero tampoco debe entenderse como una simple expresión de la política doméstica. Decir —para citar de nuevo al excanciller Zambrano Velasco— que "la política interior y la política exterior constituyen el anverso y el reverso de una misma medalla", y que debe haber entre ellas "una interrelación necesaria y una influencia mutua"¹² es cierto en un sentido, pues, como ya vimos, los valores e instituciones que sustentan el orden político doméstico deben inspirar la política exterior y a la vez integrarse a la definición del "interés nacional". Esa "mutua influencia", no obstante, no debe llevarnos a perder de vista las significativas diferencias —algunas de las cuales ya señalé— entre el ámbito interno y las usualmente más complejas y menos maleables realidades del sistema internacional.

La política exterior de un Estado democrático se enfrenta entonces al reto de lograr un equilibrio entre los principios y valores ético-políticos que alientan su estructura constitucional, y las realidades de poder y competencia que caracterizan las relaciones internacionales. La armonización entre principios y poder, aunque deseable, no siempre es posible, mucho menos de manera óptima, y la misma plantea dilemas que se cuentan entre los más agudos dentro del proceso de formulación e implementación de nuestra política exterior. Una política exterior basada exclusivamente en principios y pronunciamientos éticos es tan irresponsable como una política exterior basada únicamente en consideraciones de poder. De allí que llevar adelante una política exterior sea a la vez un proceso "hacia afuera" e introspectivo: tiene que ver tanto con el ambiente externo como con lo que el Estado puede hacer para preservarlo o modificarlo en función de determinados valores y propósitos. En el "barco" del Estado, el "capitán" debe "decidir el curso de acuerdo a la configuración de la costa y la fuerza y dirección de los vientos y corrientes, pero también debe navegar de una forma que resulte compatible con el poder de sus motores, la resistencia de su buque y la disponibilidad de combustibles"¹³, a lo que habría que añadir "y los fines a los que se orienta su brújula".

La interacción entre el contexto internacional y las capacidades, objetivos y valores de un Estado determinado conforman su "situación estratégica". Dicho en otros términos, definir la "situación estratégica" de Ve-

7 / David Vital: *The Making of British Foreign Policy*, Allen & Unwin, London, 1968, pág. 19.
8 / Elsa Cardozo de Da Silva: *Seguridad Nacional y Política Exterior. Aproximación a la Política Exterior de Venezuela: 1959-1969*. Escuela de Estudios Internacionales, UCV, 1982, pág. 81 (mimeografiado).
9 / *Ibid.*, pág. 82.

10 / Leopoldo Castillo, de Copei: Véase su intervención, recogida en el libro *La Agenda de la Política Exterior de Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, EBUC, 1983, pág. 41.

11 / Citado en *Ibid.*, pág. 97.

12 / *Ibid.*, pág. 99.

13 / Vital: pág. 21.

nezuela consiste fundamentalmente en evaluar aquéllos factores que inciden de manera crucial sobre la supervivencia y viabilidad a largo plazo del país como entidad autónoma, independiente y democrática, y en determinar la dirección general que debe seguir nuestra política exterior —de acuerdo a las características propias de nuestra nación— para el más efectivo logro de esos fines. ¿Qué somos? ¿Qué tipo de país es Venezuela? ¿Cómo debemos comportarnos en el plano internacional? Estas son las preguntas cuya respuesta esbozará en sus rasgos definitorios nuestra “situación estratégica”.

La “fortaleza” y “debilidad” de los Estados son en líneas generales fenómenos relativos y no absolutos. Muchos de los problemas que los débiles enfrentan son con frecuencia también compartidos por los poderosos, aunque usualmente en menor medida. Es obvio que si la fortaleza y debilidad de los Estados fuesen fenómenos absolutos y fijos, en lugar de cualidades dinámicas en un contexto internacional cambiante, las confrontaciones entre los poderosos y los vulnerables siempre concluirían a favor de los primeros, pero de hecho no es así. Los Estados Unidos no pudieron ganar la guerra de Vietnam, ni imponerse sobre la Cuba de Castro; la URSS, por su parte, ha tenido que tolerar numerosas provocaciones de países débiles como Yugoslavia, Rumania y Albania, y ha encontrado enormes dificultades en su intento de subyugar Afganistán. Los países “débiles” no son totalmente débiles, y en ciertos casos poseen importantes fuentes de fortaleza que en determinadas circunstancias pueden utilizar ventajosamente, incluyendo la posibilidad de manipular para su beneficio la competencia entre los grandes poderes¹⁴. Sin embargo, este espacio de maniobra e influencia para los débiles tiene sus limitaciones. Como con acierto señala Vital, la proliferación de nuevos Estados, en su mayoría muy débiles, en décadas recientes ha tenido lugar en una atmósfera “particularmente conducente al surgimiento de ilusiones sobre la fortaleza nacional, y a un marcado énfasis sobre la igualdad legal y formal de las naciones. Esto puede ser bueno o malo, pero lo que no está claro es que vaya a durar. El hecho es que los grandes poderes, de vez en cuando, han suprimido las inhibiciones que controlan el uso de sus vastas capacidades militares y económicas para imponer su voluntad, lo cual sugiere que colocar excesiva confianza en las limitaciones de tipo formal es errado y que el factor operacional en las crisis continúa siendo el interés nacional visto en términos de poder”¹⁵. En momentos decisivos, la URSS no vaciló en atacar Finlandia, anexar Estonia, Latvia y Lituania, y dividirse Polonia en complicidad con Alemania; los Estados Unidos, por su lado, le impusieron un tratado de paz a Vietnam del Sur a pesar de las objeciones de su aliado, no dudaron en sacrificar los intereses de Taiwán en la ONU cuando lo consideraron conveniente, e invadieron la isla caribeña de Granada en flagrante violación del derecho internacional. Todo esto apunta hacia la sencilla pero significativa constatación de que, en general,

14 / Michael Handel: *Weak States in the International System*, Frank Cass, London, págs. 7, 45-46, 50-51. Véase también el trabajo de N. Amstrup, “The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts”, *Cooperation and Conflict*, Vol. XI, 1976, págs. 163-182.
15 / D. Vital: *The Inequality of States*, Oxford University Press, 1972, pág. 4. Como apuntó Bismarck el siglo pasado: “vivimos en un mundo extraño, en el que el fuerte es débil por sus escrúpulos morales y el débil se hace fuerte por su audacia”.

y sin entrar en excesivo detalle, los grandes poderes y poderes “medios” — en términos militares y económicos— son más poderosos que débiles, y los “pequeños Estados” o “Estados débiles” al contrario, no se caracterizan por su fortaleza sino por su debilidad relativa.

El problema de definir qué tipo de Estado, en el contexto internacional, es el Estado venezolano está implícito en la discusión previa. Evidentemente no somos un “gran poder”, en comparación a Estados Unidos o la URSS, pero tampoco somos un “mini-Estado” como lo son algunas islas-Estado caribeñas (Dominica, Granada, Santa Lucía, etc.). Michael Handel, que ha realizado un profundo y pormenorizado estudio del tema, llegó a la conclusión de que “es imposible definir cualquier grupo de Estados en la jerarquía internacional de manera concisa, precisa y elegante. En lo que se refiere a su fortaleza los Estados no son entidades estáticas; su posición en un *continuum* es constantemente desafiada, sometida a pruebas y transformaciones”¹⁶. No obstante, Handel prefiere utilizar la expresión “Estados débiles” en lugar de “pequeños Estados”, pues la primera puede aplicarse no sólo a países que son pequeños (en cuanto a territorio) y débiles, sino también a naciones que ocupan un amplio territorio pero que son, sin embargo, débiles y vulnerables. En su esfuerzo por hallar una definición que cubra las características más relevantes de los Estados débiles, este autor fija su atención sobre los factores de mayor peso en la determinación de su acción externa, así como en el tipo de comportamiento internacional que les es más común. Así, Handel indica que “los determinantes domésticos de la política exterior juegan un rol de importancia secundaria en los Estados débiles”, y afirma que estos últimos “se encuentran constantemente preocupados por el problema de la supervivencia”¹⁷.

Otros autores que han analizado el asunto comparten la opinión de Handel. Según Annette Baker Fox, los líderes de los Estados débiles “reconocen que el peso político de su país se limita a la arena local y no se extiende a la global, y que dependen de fuerzas políticas externas para garantizar su seguridad”¹⁸. También se ha sostenido que la perspectiva internacional de los Estados débiles y sus líderes es “provinciana y parroquial”, y que “en los casos en que los grandes asuntos mundiales les afectan directamente, los líderes de los Estados débiles operan generalmente a la luz de sus intereses, conflictos y temores regionales”¹⁹. Spence insiste en que el estudio de los Estados débiles debe concentrarse “en el ambiente externo en el cual su sujeto existe”²⁰, lo cual es otra forma de decir que los factores domésticos juegan un papel secundario. Y Vital, por su parte, argumenta que la percepción de debilidad es el elemento predominante en el marco de convicciones ideológicas de los dirigentes de este tipo de Estado —que no son superpoderes o poderes medios, pero tampoco “mini-Estados”, y que tal percepción les aflige de muchas maneras, y “afecta su comportamiento decisivamente

16 / Handel: pág. 48.

17 / *Ibid.*, págs. 3, 36.

18 / Citado en *Ibid.*, pág. 42.

19 / *Ibid.*

20 / J.E. Spence: *Republic under Pressure: A Study of South African Foreign Policy*, Oxford University Press, 1967, pág. 6.

te". Ello, presuntamente, les conduce a "asumir con elevado grado de autoconciencia que sus naciones son inherentes y estructuralmente débiles como entidades políticas, y extensamente vulnerables debido a la existencia de muy diversas fallas y deficiencias"²¹.

La importancia de esta discusión para Venezuela se deriva de que las opiniones expuestas acerca de las características de la política exterior de los "Estados débiles" no se aplican al caso de la política exterior de nuestra democracia. Nuestros líderes, especialmente a partir de 1973, pero, como veremos, también antes, no sólo no han adoptado una perspectiva limitada y "defensiva" sobre nuestra influencia e intereses, sino que han formulado una política exterior basada precisamente en la constante y sistemática expansión de nuestros compromisos, tanto materiales como de seguridad y de "imagen" política en la región latinoamericana y más allá de ella. Encima de esto, nuestro sistema político ha sido percibido como un adecuado producto de exportación, que en palabras de un ex canciller, puede servir como "modelo político a las jóvenes naciones"²². Cuando otro ex canciller, Ramón Escobar Salom, dijo en julio de 1975 que Venezuela, como productora de petróleo, tenía un "instrumento de significación mundial" y por lo tanto debía "hacer una política internacional de alcance mundial", estaba de hecho expresando los más hondos anhelos y convicciones de nuestra élite política democrática, la cual, no conforme con el manejo errático y poco estimulante que hasta ahora ha hecho de nuestros asuntos internos, se ha visto permanentemente tentada a jugar un rol "protagónico" en la región y en el mundo, en base a una "conciencia de poderío" que no se corresponde a las realidades de un país con una economía desequilibrada, una sociedad altamente desigual y un sistema político sobresaturado de demandas a las que sólo puede responder a medias. Ello ha conducido, como tuve ocasión de señalar en otro trabajo²³, a lo que he denominado la "tentación retórica", a la exaltación de la palabra como instrumento de acción, al profetismo moralizante, el mesianismo y la simplificación de nuestras concepciones sobre la política internacional de hoy.

Acá quisiera aclarar lo siguiente: no estoy cuestionando el objetivo de defender el sistema democrático, que sin duda ha sido prioritario en el diseño de nuestra política exterior, sino el tipo de estrategia político-diplomática desplegada en función de esa meta. Venezuela no es un "gran poder", ni un poder "medio" (como Francia, Alemania, Japón, o —en lo militar— Israel), tampoco un mini-Estado (como Barbados), sino un "Estado débil" en el sentido que he venido esbozando. No obstante, hemos tratado de jugar en el escenario internacional un rol de extraordinario activismo y desbordadas pretensiones, sin conexión realista con un diagnóstico de nuestro potencial y debilidades. Que somos un "Estado débil", con más vulnerabilidades que fortalezas, lo muestra nuestra economía, distorsionada y

aún esencialmente monoprodutora; nuestro atraso tecnológico; la baja calidad de nuestro sistema educativo y la escasa preparación de muy amplias capas de la población; la dependencia casi total de nuestras Fuerzas Armadas en materia de suministro de equipos, y, en menor medida, de mantenimiento y entrenamiento; las dificultades de nuestro sistema político para satisfacer las expectativas que ha generado; y aún nuestra posición geográfica expuesta a las presiones de numerosas fronteras, en dos de las cuales (con Colombia y Guyana) tenemos controversias no resueltas y potencialmente desestabilizadoras. Este no es propiamente un cuadro de fortaleza sino de debilidad, pero sin embargo ello no ha inducido moderación, sobriedad o un sentido de las proporciones en nuestros dirigentes, quienes por el contrario han llevado adelante a lo largo del período democrático una política exterior crecientemente ambiciosa, que Carlos Andrés Pérez no dudó en calificar como "agresiva"²⁴. ¿Cuáles son las raíces de este fenómeno? ¿Ha sido esto conveniente para Venezuela? ¿Cuáles deben ser los objetivos generales y la estrategia de la política exterior venezolana?

Comenzaré por la última pregunta. La viabilidad a largo plazo de un país como Venezuela, que aspira preservar su independencia política sin para ello aliarse estrechamente a un gran poder, se deriva, por un lado, de su capacidad para resistir presiones (políticas, económicas o militares) que amenacen su soberanía, territorio, población y libertades, y por otro lado de su posibilidad de actuar en forma flexible y con cierto espacio de maniobra en el contexto internacional, en función de sus intereses. Dicho más claramente, la capacidad de resistir presiones y la habilidad de implementar una política exterior propia son los criterios claves de la viabilidad e independencia de un país. No hay una estrategia única e infalible que garantice el logro de estos objetivos generales. Hay países pequeños y en diversos sentidos "débiles", como Holanda, Dinamarca y Portugal, que mantienen su soberanía a pesar de estar inmersos en una alianza militar (la OTAN) con fuerte predominio norteamericano, y dentro de ese marco conducen una política exterior sobria y moderada. Cuba e Israel, que son militarmente poderes "medios" pero en otros campos adolecen de serias vulnerabilidades, conducen políticas externas en extremo agresivas en base a una peculiar relación con sus "patrones" (la URSS y EEUU) que, paradójicamente, a la vez les contiene y dinamiza. Más allá de estas diferencias, sin embargo, hay una característica que asemeja a los Estados débiles, y es que, como indica Vital, en sus asuntos exteriores a largo plazo todos conducen una "vida defensiva": "Su mayor problema es evitar situaciones donde sus debilidades se expongan y sean explotadas, y por otra parte extraer el mayor provecho de sus limitados recursos"²⁵. Ya que para un Estado débil como el nuestro la política exterior es un instrumento que debe ayudarnos a resistir presiones y a implementar acciones de nuestra propia escogencia, es claro que nos conviene movernos en un sistema internacional de tipo *multipolar*, ajeno a las rigideces del bipolarismo, que abra espacio a un juego diversificado y no

21 / Vital: *The Inequality...*, págs. 33, 35.

22 / J. A. Zambrano Velasco *Clase Magistral* dictada al Curso Superior No. 10, IAEDEN, Caracas, octubre 1980 pág. 54 (mimeografiado).

23 / Véase mi ensayo: "La Política Exterior: Balance y Futuro", en el volumen colectivo *Venezuela 1979: Examen y Futuro*, publicado por el diario *El Nacional*, Caracas 1979, págs. 63, 73.

24 / Véanse sus declaraciones a la revista *Perfil Internacional*, Escuela de Estudios Internacionales, UCV, No. 1, 1980; págs. 12-17.

25 / Vital: *The Inequality...*, pág. 87.

suma-cero, donde los actores, para sobrevivir, no se vean obligados a subordinarse a un gran poder —o lo hagan, como Venezuela entre 1948 y 1958, por escogencia del régimen. Durante este periodo nuestra política exterior estuvo “irremisiblemente ligada a las rigideces del sistema bipolar”: “El elemento de potencial más importante con que cuenta el país depende del capital y de los mercados norteamericanos. El sistema político nacional ha producido una dictadura militar que identifica los intereses generales del bloque con su permanencia en el poder, y encuentra en la mesianización ideológica del conflicto internacional el medio de su legitimización. El sistema internacional bipolarizado favorece el *statu quo* intrabloque y desalienta cualquier intento de política exterior separada del bloque...”²⁶.

La democracia es instaurada en Venezuela en un momento en el cual, a raíz del impacto de la Revolución Cubana, el conflicto bipolar se agudiza en nuestro continente; no obstante, a nivel global, la tendencia del sistema internacional es hacia una progresiva multipolarización. Pero aún antes de que esta tendencia hacia la flexibilización de las relaciones internacionales se hiciera presente en forma nítida, la democracia venezolana comenzó a diseñar y ejecutar una política exterior extraordinariamente activa, a nivel regional y global, caracterizada por un estilo elocuente y pugnaz, y cuyas ambiciones y compromisos, desde 1959 hasta el presente, no han hecho sino crecer. ¿A qué se debe esto? ¿Ha sido conveniente para el país? A mi modo de ver, y contrariamente a la tesis sostenida por los teóricos de los “Estados débiles”, en la Venezuela democrática el sistema político interno y no el ambiente externo ha sido el determinante central de la política exterior, y continúa siéndolo. Al mismo tiempo que esa política ha sido implementada principalmente para servir el interés de supervivencia del régimen democrático (y su progreso a través del “desarrollo”), ha estado impregnada por las características propias de nuestra democracia populista: la ausencia de un sentido de las proporciones en el liderazgo nacional, el personalismo presidencialista, la creación de expectativas excesivas y a veces completamente irreales, la multiplicación de compromisos de todo tipo, la tendencia a evitar soluciones sustantivas a los problemas y a no actuar respecto a ciertos asuntos sino en base a un casi monolítico consenso interno.

La “Doctrina Betancourt” se explica en parte como un mecanismo para contrarrestar la fragilidad de un régimen que para la época apenas entraba en vigencia y se sentía altamente vulnerable; pero no cabe duda de que, por otra parte, también expresaba unas aspiraciones de democratización continental en nada conectadas con el poder real de Venezuela para materializarlas. Como ha apuntado un comentarista venezolano, el anuncio *a priori* de la decisión de no tener relaciones con los golpistas suponía que ellos eran la “otra” parte de un juego de dos actores. La capacidad preventiva de la amenaza de ruptura hubiese sido efectiva si los golpistas estuviesen “jugando” con Venezuela, es decir “si los actos del grupo de golpistas en un país latinoamericano, estuviesen sujetos a expectativas de premio o castigo

provenientes de Venezuela”²⁷. Dicho de otra manera, la Doctrina sólo hubiese logrado disuadir eficazmente a un golpista si su decisión de actuar se originase en sus relaciones con Venezuela (lo cual parecía ser la presunción medular de la Doctrina como arma de política exterior) y no en el proceso político interno de su propio país (como, desde luego, era siempre el caso). En cuanto a sus efectos internos de apuntalamiento de la democracia, Guerón correctamente indica que no es posible especular si la Doctrina funcionó o no como preservador del régimen: “No se pueden estudiar las causas de golpes que no se dieron (o no se intentaron) porque no existe evidencia empíricamente verificable, o, en otras palabras, precisamente porque no se dieron”²⁸.

La pugnacidad, falta de sentido de los límites, inmodestia en la presunción de considerar la democracia venezolana como un “modelo para la exportación”, carencia de un orden de prioridades y tendencia a asumir expectativas falsas que caracterizaron la “Doctrina Betancourt”, fueron el preludio que anunciaba una etapa, todavía vigente, de sobreextensión sistemática de nuestra política exterior. Venezuela, un “Estado débil”, empezó a comportarse como todo un “poder”, que proyecta hacia afuera el dinamismo desbocado del populismo. Otros dos factores han influido en el rumbo tomado por nuestra política exterior, particularmente a lo que se refiere a su estilo, y conviene comentarlos brevemente: me refiero al personalismo y al peso de la versión heroica de nuestra historia como elementos constitutivos de un estilo político caracterizado por el exceso, y no la moderación.

En cuanto a la impronta personal que nuestros presidentes democráticos han impreso sobre el carácter y estilo que en diversos periodos ha asumido nuestra política exterior, me parece evidente que en el caso de Rómulo Betancourt, su experiencia de gobierno entre 1945 y 1948, el golpe militar de ese año a Rómulo Gallegos y la lucha contra la dictadura perezjimenista fueron todos factores que influyeron en su empeño de “hacer triunfar la tesis de que en torno a los gobiernos antidemocráticos del continente se establezca un cordón profiláctico”²⁹. A todo esto se sumó la confrontación de la Venezuela democrática frente a las dictaduras dominicana y nicaragüense de la época. Además, la lucha militar e ideológico-política contra las guerrillas inspiradas por el castrismo no estuvo desprovista de una dimensión personalizada, que hizo de Betancourt y Castro los símbolos de dos alternativas claramente diferenciadas para el continente. Castro fracasó en su intento de extender la revolución a otras partes; Betancourt, por su lado, seguramente vio frustrada hacia el fin de su vida la esperanza, expresada en 1967, de que “En la medida en que se generalice y afirme el sistema democrático en la región (latinoamericana, A.R.) se irá corrigiendo ese inescrupuloso y sucio proceder (la corrupción administrativa, A.R.)”³⁰. De hecho, y desafortunadamente,

27 / Carlos Guerón: “La Doctrina Betancourt y el Papel de la Teoría en Política Exterior”, *Politeia*, UCV, No. 1, 1972, págs. 239, 240.

28 / *Ibid.*, pág. 239.

29 / Rómulo Betancourt: *Venezuela, Política y Petróleo*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1956, pág. 463.

30 / *Betancourt: Hacia América Latina...*, pág. 134.

26 / Ferrigni, Guerón y Guerón: pág. 339.

tunadamente —como lo muestra la propia experiencia venezolana— la democracia no es un remedio mágico contra la corrupción.

Considero también bastante evidente que el tema de la “justicia social internacional” y otros aspectos doctrinales relacionados al mismo, puestos “de moda” por el primer gobierno de Copei entre 1969 y 1974, fueron una transposición al plano global de las convicciones ideológicas del expresidente Caldera y su Canciller, Aristides Calvani, en materia de política, economía y organización social internas. Estas ideas demócratacristianas provienen de la así llamada “Doctrina Social de la Iglesia”, que pretende presentar una “tercera vía” entre capitalismo y socialismo, pero que en realidad no pasa de ser un conjunto de pronunciamientos bien intencionados que nadie ha logrado aún llevar a la práctica —ciertamente, no lo han hecho los gobiernos socialcristianos en Italia, Alemania, Chile y Venezuela. Como explicó el Dr. Caldera, “concebida y desarrollada la justicia social como aquella que exige todo lo necesario al bien común, no ha de circunscribirse a la vida interna de cada pueblo, sino aplicarse también a sus relaciones con los demás pueblos, que integran junto con él la comunidad humana universal”³¹.

La influencia personal de Carlos Andrés Pérez sobre el activismo y el desbordamiento de las ambiciones de nuestra política exterior entre 1974 y 1979 es un fenómeno fácil de comprobar, y acerca del cual he tenido ocasión en otros trabajos de hacer algunos comentarios³². Baste recordar por ahora que durante ese período nuestra política exterior pretendió nada menos que transformar el orden económico y político internacional, y multiplicó su activismo en todos los campos, hasta un punto que ni países tan poderosos como Brasil habrían imaginado, todo lo cual desembocó en aspiraciones excesivas, sobreextensión, percepciones distorsionadas sobre nuestro peso específico regional y mundial, compromisos imposibles de cumplir, y, en síntesis, una visión totalmente exagerada sobre lo que estamos en capacidad de hacer para influir en relación a los desarrollos políticos y económicos en otras latitudes.

Esta tendencia prosiguió bajo el gobierno de Luis Herrera Campíns. Durante estos años, sin embargo —y en buena medida a raíz de los compromisos del partido Copei con la Democracia Cristiana regional, y de las relaciones personales entre el Presidente y sus principales asesores con políticos como el salvadoreño J. N. Duarte—, se produjo una parcial “aberración” dentro de la línea que había venido siguiendo nuestra política exterior. En efecto, al menos desde mediados de los años 60 nuestra política exterior había tratado, para citar a Guerón, “de zafarse de las horcas caudinas de la concepción polarizante de la guerra fría y el enfrentamiento Este-Oeste”³³, optando más bien —como lo recomienda una apreciación realista de nuestro interés nacional— por el multipolarismo (teñido, en nuestro caso, por un poco velado dogmatismo “Norte-Sur”). No obstante, la crisis centroa-

mericana, y en particular la guerra civil en El Salvador, despertaron en el Presidente y un sector del partido gobernante —que tuvo en sus manos el control de la política exterior— un nuevo “espíritu de cruzada” Este-Oeste, que les llevó a transformarse en los principales y más confiables aliados de la Administración Reagan en el área, es decir, de un gobierno norteamericano que propugna un radical retorno a las concepciones bipolares de otros tiempos, y que ha contribuido decisivamente a agudizar las tensiones internacionales y regionales en detrimento de los “Estados débiles”.

Algunos comentaristas han hablado de este proceso como una manifestación de “subimperialismo” de parte de Venezuela³⁴. Yo no usaría este término aunque no dudo que la intoxicación de un grupo de nuestros decisores con el presunto “poderío” venezolano les haya llevado en ocasiones a acariciar sueños “imperiales” en el Caribe. Pienso más bien que aquí nos encontramos ante otra instancia de la influencia de factores ideológicos y personalistas internos en la evolución seguida por nuestra política exterior democrática. Conviene recalcar que al mismo tiempo que nos sumábamos a la nueva cruzada Este-Oeste en Centroamérica y el Caribe, nuestros representantes ante la ONU, UNESCO, OEA, y muchos otros organismos internacionales continuaban dando discursos sobre el “Nuevo Orden Internacional”, procurando mantener la línea de demarcación Norte-Sur en el lenguaje diplomático venezolano. Para mencionar una frase de Leibniz, nuestra política exterior quiere “el mejor de los mundos posibles”, y por eso se mueve en todos ellos.

En esta etapa el proceso de extensión de la definición de nuestros propósitos y ambiciones adquirió contornos más precisos. Si bien se mantuvo la idea de buscar un “Nuevo Orden Económico Internacional” (político, jurídico y militar), se presentó un planteamiento más concreto acerca de lo que presuntamente debemos considerar como “zona vital” para la seguridad y defensa nacional. Así, el expresidente de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el diputado socialcristiano José Rodríguez-Iturbe, definió tal “zona” en estos términos: “En el oeste abarca toda Colombia y se extiende por Panamá y la América Central (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Belice y Guatemala) incluyendo los estados mejicanos del sur-este (Yucatán, Campeche, Quinana Roo, Tabasco y Chiapas). En el norte, comprende todas las Antillas Mayores (Cuba, Jamaica, Haití, Santo Domingo y Puerto Rico). En el este, el rosario de islas del Caribe Oriental, las islas de Barlovento, desde las Islas Virgenes hasta Granada y Trinidad-Tobago. Complementan el perímetro de la zona vital la parte del Brasil ubicada al norte del Amazonas, desde el Triángulo de Leticia hasta su desembocadura en el Atlántico (es decir, la parte norte del Estado de Amazonas, la parte norte del Estado de Pará y los territorios de Roraima y Amapá); Surinam; Guyana Francesa y la República Cooperativa de Guayana”. Para que no quedasen dudas, el diputado Rodríguez Iturbe explicó que “Como bien puede verse, la zona vital para la seguridad y defensa de Venezuela comprende

31 / Rafael Caldera: *Ideario Político*, pág. 189.

32 / *El Diario de Caracas*: Artículos publicados en 1985.

33 / Carlos Guerón: “El Sistema Internacional Contemporáneo”, en: *La Agenda de la Política Exterior de Venezuela*, pág. 22.

34 / Véase el interesante, aunque a veces un tanto confuso libro de Eloy Lanza, *El Subimperialismo Venezolano*. Fondo Editorial Carlos Aponte, Caracas, 1980.

no sólo los vecinos inmediatos... sino que se extiende abarcando en su perímetro una extensa área en la cual figuran numerosos Estados, de entidad variable"; y añadió que "nada de lo que ocurra en la zona vital es indiferente o neutro para el interés nacional. Todo fenómeno en ella puede ser valorado como positivo o como negativo para la seguridad y defensa. Y, en situaciones de crisis, todo fenómeno positivo debe ser respaldado y potenciado por nuestra acción exterior mientras cualquier fenómeno negativo debe ser adversado y derrotado, o, al menos, reducido al mínimo en su perfil o incidencia"³⁵.

Si las palabras del diputado Rodríguez Iturbe no son una receta para el más flagrante y peligroso intervencionismo, para la más inflada visión posible de Venezuela como "poder garante del orden", y para la más intensa y exagerada adquisición de todo tipo de compromisos que no podemos respaldar, si sus palabras no significan eso, entonces, ¿qué es lo que significan?

Una concepción como la formulada por Rodríguez Iturbe —que hace explícitos los sueños de grandeza externa que en nuestra democracia populista acompañan nuestras deficiencias internas—, tal concepción, repito, es a mi modo de ver en extremo negativa para Venezuela y presenta tres tipos de problemas que Juan Carlos Rey ha analizado con gran lucidez. El primero tiene que ver con el control democrático de la política exterior. Sin duda, al igual que en el terreno doméstico, los gobernantes electos democráticamente deben tener un margen de acción que les permita implementar políticas "hacia afuera" sin requerir de un constante plebiscito que las ratifique. Si bien no es posible en teoría precisar qué tan amplio debe ser ese "margen", en términos prácticos no resulta difícil comprender que el mismo no debe extenderse más allá de lo que en un momento dado puede razonablemente concebirse como el consenso general. Es obvio, por ejemplo, que Salvador Allende fue electo en Chile en 1970 para llevar adelante una decidida política de reformas, pero no, como asumían algunos de sus partidarios radicales, para hacer una revolución. El intento de avanzar demasiado rápido y de hacer cambios revolucionarios fue uno —entre otros— de los factores que contribuyeron a su derrocamiento. En lo que toca a nuestra política exterior y lo planteado por Rodríguez Iturbe, Rey tiene esto que decir: "el problema es: ¿cómo en un régimen democrático, se pueden tomar decisiones que implican afirmar que la seguridad de Venezuela está amenazada en áreas geográficamente alejadas, donde una parte importante de la población venezolana, con razón o sin ella, equivocados o no, no percibe estas amenazas a la seguridad?... ¿hasta qué punto el régimen democrático puede unilateralmente... arriesgar recursos, crear vulnerabilidad, etc., en áreas donde no existe un alto grado de consenso sobre qué es la seguridad?"³⁶. La pregunta es muy pertinente, particularmente en vista del marcado rechazo que se ha dado en Venezuela ante todo intento de nuestro gobierno de intervenir unilateralmente en otras naciones. Los venezolanos —como lo demostró el caso de la guerra de las Malvinas— somos capaces de sentir intensa solidaridad

con otros pueblos latinoamericanos, pero estoy convencido de que una aplastante mayoría de la población es renuente a extender en forma desmesurada ese "parámetro de seguridad" que parece obsesionar a algunos de nuestros decisores. Existe, en cambio, gran interés y sensibilidad por los problemas limítrofes con Colombia y Guyana, más cercanos a una comprensión intuitiva de las mayorías, pero la democracia ha ignorado en ocasiones esta realidad, con serias consecuencias.

El segundo problema, conectado al anterior, tiene que ver con nuestra disponibilidad de recursos —políticos, diplomáticos, económicos y militares— para cubrir y proteger una "zona vital" de tal dimensión y complejidad, y de la competencia inevitable entre necesidades internas y compromisos externos para un país con posibilidades limitadas y requerimientos sociales crecientes. Como correctamente sostiene Rey, "en última instancia lo que define los intereses vitales de un país es lo que uno está dispuesto a jugarse en defensa de esos intereses"³⁷. Si no es así, hay que tener claro entonces que "No se puede ser poderoso, sin llevar a cabo una política exterior activa, sin sacrificar recursos necesarios para las necesidades internas a otros fines... Pero los venezolanos parecemos no percatarnos a veces de eso y actuamos como si nuestros recursos no fuesen limitados..."³⁸. Este ha sido un mal congénito de nuestra política exterior democrática, que se prolonga hasta nuestros días, pero que quizás, en vista de las nuevas y más estrechas circunstancias económicas del país, empiece poco a poco a amainarse. Para hablar con seriedad de una "zona vital" como la descrita, Venezuela tendría que poseer, entre otras cosas, unas Fuerzas Armadas de un tamaño, poder de fuego y movilidad muy superiores a los actuales. Dejando de lado el costo de semejante estructura militar —que absorbería probablemente un presupuesto cinco o seis veces mayor del que ahora se asigna a nuestra FAN—, la misma presentaría al resto de los países de la "zona vital" una amenaza grave, que tendrían que contrarrestar, todo lo cual contribuiría a acentuar las tensiones regionales y derribar el presunto objetivo venezolano de hacer del Caribe una "zona de paz", y de América Latina "área de reserva para la paz".

El tercero y último problema derivado de las concepciones en discusión es acertadamente formulado por Rey a través de las siguientes preguntas: "¿hasta dónde tiene Venezuela la obligación de garantizar la seguridad colectiva en Centroamérica o en el Caribe? ¿Hasta qué punto tiene la obligación Venezuela de hacer lo que Estados Unidos no puede, o no quiere hacer en esas áreas? ¿Hasta qué punto debemos invertir nuestros escasos recursos para unos objetivos que no han sido el objeto de una clara definición y una clara evaluación de lo que nos cuesta y de lo que nos beneficia y en qué materia nos cuesta y (de) qué manera nos beneficia?"³⁹. En otras palabras, ¿tiene Venezuela la capacidad real para conformar el panorama sociopolítico de las regiones circundantes de acuerdo con nuestros deseos y voluntad? Y aún si la tuviésemos —y estoy convencido de que no es así—

35 / José Rodríguez Iturbe: "El Área Vital para la Seguridad y Defensa y la Política Exterior Venezolana", en *La Agenda...* págs. 192, 196.

36 / Rey: en *La Agenda...*, pág. 223.

37 / *Ibid.*

38 / *Ibid.*, pág. 61.

39 / *Ibid.*, pág. 87.

¿convendría que nos dedicásemos unilateralmente a “garantizar el orden” en la que es, y ha sido históricamente, una de las zonas (Caribe y Centroamérica) más conflictivas y turbulentas de la tierra?

No propongo que Venezuela adopte ante los problemas que ocurren en nuestro contorno, y que pueden de una manera u otra afectarnos, una actitud pasiva. Propongo una *estrategia defensiva*, ajustada a nuestras realidades y a las del sistema internacional y el marco regional que nos circundan. Tal estrategia requiere una *política activa realista y limitada*, que evite las ambiciones desbordadas y compromisos desmesurados que han caracterizado hasta el presente la política exterior de la democracia. Acá he buscado señalar que esto ha sido efectivamente así, y he intentado encontrar las raíces del fenómeno en la naturaleza de nuestro sistema populista, factores personales e ideológicos que nos han conducido a tratar de jugar un “papel protagónico” de elevados costos, excesiva retórica, y magros resultados prácticos. A estos factores se añade la ya mencionada influencia de la visión heroica de nuestra historia sobre nuestra actual realidad política, que también contribuye a la grandilocuencia de todo lo que los venezolanos hacemos en materia de política exterior.

Este es otro “terreno minado” ideológicamente, y debo por lo tanto hacer una aclaratoria: lejos está de mis propósitos intentar cuestionar la relevancia y heroicidad de nuestra extraordinaria gesta independentista, acerca de la cual expuse un conjunto de ideas en otro trabajo⁴⁰. Se trata, al contrario, de cuestionar un cierto uso contemporáneo de la independencia, y de la figura histórica de Simón Bolívar, para crear una especie de “religión civil”, que lleva a nuestros dirigentes a concebir la política exterior como una especie de recreación constante de las luchas de independencia, una empresa de “liberación” que con frecuencia es más útil para redactar discursos altisonantes que para afrontar con eficiencia problemas concretos. En esta línea ideológica, el nombre de Bolívar —para citar a Caldera— se convierte “no sólo en talismán para curarnos de todas nuestras debilidades (SIC), sino en compromiso de pensar en grande, de levantar nuestra mirada hacia dilatados horizontes y sentirnos responsables ante toda la humanidad”. A veces nuestros líderes han pensado tan “en grande” que han perdido de vista las realidades actuales, y los terribles males que aquejan a una parte sustancial de los habitantes de nuestra propia tierra. No sé si es indispensable, como lo pedía el expresidente Pérez, que surjan de Venezuela “hombres capaces de hazañas como la de Simón Bolívar”⁴¹; lo que sí me parece inaceptable, pues distorsiona su legado así como nuestra imagen de las realidades contemporáneas, es que se invoque el nombre del Libertador —y de nuevo cito a Carlos Andrés Pérez— para explicarlo y justificarlo todo, desde, por ejemplo, la posición de Venezuela en la Conferencia del Mar (“Venezuela, el país de Simón Bolívar... no puede ver el mar sólo

por lo que a ella corresponde sino también por su dramático valor universal”)⁴², hasta nuestra actitud frente a los programas turísticos latinoamericanos⁴³, para sólo mencionar dos casos.

Una cosa es apreciar el heroísmo de nuestros Libertadores y otra muy distinta tener una visión heroica de la historia. Lo primero nos enaltece, lo segundo —como de hecho ocurre— puede dañarnos. Sobre este tema podría escribirse una excelente monografía; aquí, sin embargo, sólo me interesa señalar que esa “visión heroica” también cumple un papel en el desbordamiento de nuestras expectativas en política exterior, y en nuestra tendencia a revestir nuestra proyección externa —que por nuestro tamaño y condición debería ser sobria y moderada— con los colores más deslumbrantes y los propósitos más exaltados, y con un lenguaje que en poco se adapta a las crudas exigencias de la diplomacia en nuestros días. Lo más grave del asunto es que al concentrarnos exclusivamente en una etapa de nuestra historia como nación autónoma —la independencia—, los venezolanos olvidamos todo lo demás, ese largo período que corre desde el fallecimiento de Bolívar en 1830 hasta buena parte del presente siglo, un tiempo de extrema debilidad y dificultades que también podría arrojar enseñanzas provechosas sobre los vaivenes de la vida internacional.

A pesar de todos los señalamientos críticos realizados, cabe todavía preguntarse: ¿ha sido exitosa la política exterior de la democracia? En vista de que uno de sus principales objetivos ha sido la preservación del sistema político interno, y dado que el mismo aún está vigente, ¿no es éste acaso un signo de éxito? Pienso que sería inválido responder en forma negativa y afirmar que no hay nada favorable en los resultados obtenidos por nuestra política exterior durante los pasados 25 años. Creo más bien que, al igual que ocurre con nuestra realidad doméstica, nuestra política exterior ha arrojado, en ciertos terrenos, beneficios para el país, tanto a nivel multi como bilateral, pero a un costo excesivamente elevado, y en base a concepciones erradas sobre nuestra situación estratégica, que nos ha llevado a asumir expectativas falsas y en consecuencia ha aumentado nuestras frustraciones. Además, esa visión equivocada acerca de nuestro peso específico regional y global ha terminado por colocarnos en una posición muy expuesta y peligrosa, con muchos “frentes” y compromisos que reclaman respuestas y recursos, y que plantean riesgos y amenazas, en un período de particular vulnerabilidad interna. El cambio en nuestra posición relativa en el mundo a raíz de la explotación petrolera nos llevó a multiplicar nuestras relaciones con otros países y organizaciones multilaterales, así como a ampliar la visión de nuestros intereses y responsabilidades, y no tendría sentido suponer que de la enorme actividad desplegada estos años no han surgido algunos aspectos favorables para el país. No obstante, la acumulación de dificultades y desafíos en todos los “frentes” en que ahora se mueve nuestra política exterior, y la reducción paulatina en nuestras capacidades de respuesta, indican claramente que nos hemos sobreextendido en nuestras pretensiones, y que se

40 / Véase mi libro: *La Idea de la Política en el Pensamiento de Simón Bolívar*, Ateneo, Caracas, 1985.

41 / Rafael Caldera: *International Social Justice and Latin American Nationalism*, Caracas, 1974, pág. 70.

42 / Carlos Andrés Pérez: *Manos a la Obra*, Tomo 1, Vol. 2, pág. 129.

43 / *Ibid.*, Vol. 1, pág. 250.

44 / *Ibid.*, Vol. 2, pág. 413.

impone un sustancial cambio de rumbo que establezca un adecuado equilibrio entre fines y medios, de acuerdo con una apreciación sobria y mesurada de nuestro peso específico en el contexto internacional. ¿Cuáles pueden ser los elementos constitutivos esenciales de ese cambio de rumbo en algunos de los más importantes “frentes” de nuestra política exterior?. Desarrollaremos en otra oportunidad con mayor detalle la tesis de que Venezuela no es un “poder” sino un “Estado débil” con significativas vulnerabilidades, con un margen de seguridad estrecho, y que tiene en los elementos de tipo cualitativo —la calidad de las políticas públicas y del liderazgo— una posibilidad de superar, hasta cierto punto, deficiencias y fallas en otros campos de la vida nacional. Dentro de los parámetros que básicamente caracterizan a un “Estado débil” debemos movernos con prudencia, con un orden sensato de prioridades, con firmeza temperada por una clara conciencia de lo que podemos en determinadas circunstancias lograr. La moderación se mezcla bien con la firmeza, pero es perjudicial unir el dogmatismo ideológico con las ambiciones excesivas, y el “espíritu de cruzada” con la retórica y el aventurerismo.