

## LA POSICIÓN DE VENEZUELA FRENTE AL ALCA Y LAS RELACIONES DE LA CAN CON ESTADOS UNIDOS Y LA UE\*

José Briceño Ruiz\*\*

### Resumen

*En este ensayo se analiza la forma como la política exterior del gobierno de Hugo Chávez Frías ha incidido en la formulación de la política exterior de la Comunidad Andina (CAN) hacia Estados Unidos y la Unión Europea. El argumento principal es que existe una profunda diferencia en la forma como Venezuela y los otros cuatro socios de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) conciben sus relaciones externas, en particular su visión con relación al ALCA. Esto ha producido una fragmentación en la CAN y ha debilitado la capacidad del gobierno venezolano de incidir en las posiciones comunes andinas en materia de política exterior.*

*Palabras clave: política exterior, Comunidad Andina, Estados Unidos, Unión Europea, ALCA.*

### Venezuelan position towards FTAA and the Andean Community relations with United States and European Union.

*Abstract: This paper analyses the extent to which the Hugo Chávez Frías government foreign policy has influenced in the design of the Andean Community Foreign Common Policy towards the United States and the European Union. The main argument of this paper is that two different conceptions on foreign policy exist in the Andean Community, in particular concerning the Free Trade of the Americas (FTAA). This has produced a fragmentation of the Andean Community, weakening so the capacity of Venezuela of influencing in the design of a common foreign policy.*

*Key words: foreign policy, Andean Community, United States, European Union, FTAA.*

### 1-. Introducción:

**D**esde fines de la década del setenta, el Pacto Andino, transformado en Comunidad Andina (CAN) a partir de 1996, gradualmente ha intentado desarrollar una política exterior común (PEC) que responda a los intereses de la subregión y comprenda los aspectos políticos, económicos, comerciales y socio-culturales. Esta PEC comprendería modalidades de acción como la adopción de posiciones y acciones conjuntas, vocerías únicas, concertación de votaciones y candidaturas. Asimismo, comprendería la

coordinación regular entre las Misiones Diplomáticas y Representaciones de los Países Miembros ante terceros países y en organismos internacionales y, eventuales representaciones diplomáticas conjuntas (CAN, 2004). Era lógico suponer que en el marco de la profundización del proceso de integración andina durante la pasada década, también se definiera de “una política exterior y una estrategia comunitaria que permita la proyección de la Comunidad Andina en el contexto internacional”, como se asevera en el Protocolo de Sucre de 1997 (CAN, 2004). En este contexto, era previsible que las relaciones de la CAN con sus dos más importantes socios extrarregionales, Estados Unidos y la Unión Europea

(UE), fueran discutidas y diseñadas en el marco de la PEC.

Sin embargo, la realidad ha resultado ser bastante distinta, pues en la actualidad existe una división interna en la CAN que ha incidido en la conducta internacional de este esquema de integración. Algunas herramientas teóricas de la teoría de las Relaciones Internacionales pueden ayudar a comprender esta situación. Hace ya varias décadas Raymond Aron realizó una distinción entre sistemas internacionales homogéneos y heterogéneos. Al respecto señaló:

*“Llamo sistemas homogéneos a aquellos en los cuales los Estados pertenecen al mismo tipo y obedecen al mismo concepto de política. Llamó heterogéneo, por el contrario, aquellos sistemas en los que los Estados están organizados de acuerdo con otros principios y reclaman valores contradictorios” (Aron, 1963:18).*

Si se concibe a la CAN como un sub-sistema internacional, es válido argumentar que durante décadas pudo correctamente ser descrito como homogéneo. A pesar que en algún momento pudieran haber existido formas de gobierno distintas, la manera como se concebía la política era más o menos semejante. Esta homogeneidad fue mucho más marcada durante la década del noventa, cuando todos los miembros de la CAN optaron por un sistema político basado en la elección popular de los gobernantes y un modelo de desarrollo económico centrado en la apertura y el libre juego de las fuerzas del mercado. En un contexto de homogeneidad política es mucho más fácil alcanzar metas que requieren delicados consensos entre los actores, como el caso de la Política Exterior Común. En la década del noventa la homogeneidad permitió que se avanzara de forma considerable en la elaboración de posiciones comunes en materia de firma de

acuerdos comerciales, como lo evidencian las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) o el relanzamiento de una agenda bi-regional con la UE. En materia política ha sido más difícil, pero la experiencia europea, un subsistema altamente homogéneo, demuestra que los temas de alta política continúan siendo bastante sensibles para los Estados nación.

El ascenso al poder de Hugo Chávez Frías en Venezuela ha significado la ruptura del carácter homogéneo del subsistema político andino. Algunas de las políticas de la Revolución Bolivariana han producido un distanciamiento entre Venezuela y sus socios andinos, en particular de su vecina, Colombia. Un aspecto particularmente importante de esta ruptura ha sido la posición de Caracas frente al proceso negociador del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesto por Estados Unidos. A diferencia de su predecesor (Rafael Caldera), Chávez ha decidido ser un actor estelar en el proceso del ALCA, con una postura que giró de una tibia y por momentos, dubitativa crítica, en sus años iniciales, a una oposición frontal en los últimos años. Esta fractura frente al ALCA en el seno de la CAN tiene un impacto indiscutible en el proceso de formación de la política exterior común de la CAN, pues se trata de regular el patrón de relación con el más importante socio comercial y aliado político de varios países andinos (Estados Unidos). La forma como se conciben los vínculos con Washington, inciden en el proceso de reestructuración de las relaciones que actualmente promueve la CAN con su gran otro socio extrarregional, la Unión Europea.

En este ensayo, se analiza la heterogeneidad que caracteriza al actual sistema político andino, su incidencia en la formación de una agenda común y en la conducta de la CAN en el contexto hemisférico y mundial. En particular, se examina

el papel que ha desempeñado el gobierno venezolano, su postura frente al ALCA y la manera como esto ha incidido en las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE.

## **2-. El proceso de integración hemisférica y las relaciones entre los países de la CAN y Estados Unidos.**

Salvo la oposición notoria del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela, la mayoría de los países andinos apoyan la propuesta del ALCA e incluso le otorgan un lugar prioritario en su agenda de comercio exterior. Esta estrategia fue confirmada después del fracaso de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA, en noviembre de 2003, cuando se acordó establecer varias modalidades de negociación, más allá del *single undertaking* acordado en la primera Cumbre de las Américas de Miami de diciembre de 1994. En este CNC, se convino que algunos temas sensibles, como la propiedad intelectual, compras gubernamentales, agricultura, etc. podrían ser excluidos por aquellos países que así lo considerasen favorable a sus intereses. De esta manera, se reducía el ámbito temático del proceso negociador y se sustituía el “ALCA abarcante” por un “ALCA ligero”, en el que cada país podía excluir los temas que fuesen sensibles o de difícil consenso entre los actores políticos internos. Sin embargo, aquellos que quisieran continuar la “negociación abarcante” con Estados Unidos, podían hacerlo mediante la firma de acuerdos bilaterales. Mientras Venezuela aplaudió los resultados de la reunión del CNC de Miami y optó por el ALCA ligero, Colombia y Perú insistieron en un acuerdo bilateral con Estados Unidos.

La propuesta de los acuerdos bilaterales fue una jugada estratégica de Estados Unidos para enfrentar, por un lado, a aquellos países que se oponían al ALCA en América Latina y el Caribe, y, por otro lado, para consolidar su posición en zonas sensibles del hemisferio. Este es el

caso de la región andina, que se ha convertido cada vez más en un área de interés vital para Estados Unidos, debido a problemas como el tráfico de drogas, la creciente inestabilidad política en países como Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela o la crisis económica en Ecuador y Venezuela. A esto se suma que la estrategia de lucha contra el terrorismo promovida por Washington después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 incluye a los grupos guerrilleros que son parte del conflicto colombiano. La región andina ha adquirido tanta importancia para Estados Unidos, que especialistas como Juan Gabriel Tokatlian (2000:142), han llegado incluso a afirmar que la esfera de influencia de Estados Unidos se está desplazando de su tradicional *mare nostrum* —la amplia Cuenca del Caribe— y se proyecta con más fuerza en el vértice andino del continente. La creación del Sistema Andino de Preferencias (ATPA) (1), el Plan Colombia de lucha contra el narcotráfico y las acusaciones de intervención en la crisis política que vive la región (2), son ejemplos de la mayor intervención estadounidense en la zona.

Esta creciente presencia estadounidense en la región andina ha producido una división interna en la CAN. Por un lado, **Colombia y Perú**, se muestran claramente favorables a una relación comercial cercana con Estados Unidos, mientras que, al mismo tiempo, apoyan la estrategia de lucha antidroga expresada en el Plan Colombia. Por otro lado, **Venezuela** se distancia cada vez más de Washington. El gobierno de Chávez ha sido un constante crítico del Plan Colombia y un fuerte activista en contra del ALCA. La profunda crisis política que atraviesa este país desde diciembre del año 2001 ha radicalizado el discurso anti-estadounidense del gobierno de Chávez. Al mismo tiempo, las relaciones con Bogotá se han enrarecido debido al rechazo de Venezuela al Plan Colombia y por las denuncias de un supuesto apoyo

de Caracas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). También las relaciones con Perú fueron afectadas por el incidente generado durante el año 2001 por las denuncias sobre la protección que el gobierno venezolano habría brindado a Vladimiro Montesinos. A esto se debe sumar el acercamiento a Cuba y, más recientemente, la búsqueda de una alianza con Luiz Inácio Lula de Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, lo que aleja a Venezuela cada vez más de sus socios andinos.

**Bolivia y Ecuador**, por su parte, han atravesado períodos de turbulencia política, lo que no permite determinar, en este momento, cuál será el rumbo de su política frente a Estados Unidos, aunque esto puede cambiar después de su ingreso a la negociación del tratado de libre comercio bilateral con este país. El presidente Lucio Gutiérrez en Ecuador era descrito como una nueva versión de Chávez, pero hasta el momento ha sido un moderado, mientras que en Bolivia, el presidente Carlos Meza es apenas el jefe de un periodo de transición y resta por definir cuál será el nuevo gobierno una vez que se realicen las elecciones y cuál será el papel del dirigente indígena Evo Morales, líder de las revueltas que condujeron a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Losada durante el año 2003.

Lo cierto es que, para los miembros de la CAN, las relaciones con Washington son importantes y en este contexto, el ALCA no es un tema de conflicto. No se pretende afirmar que los andinos no tengan algunas diferencias con Estados Unidos respecto al modelo del ALCA. La CAN ha planteado la necesidad de atender las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías andinas, a lo que se opone Estados Unidos. También la CAN apoya un régimen de disciplinas estrictas en materia sanitaria y normas técnicas, así como la eliminación de prácticas proteccionistas en el sector agrícola, lo que también es rechazado por

Washington (Cardoso de da Silva, 2003:390). Sin embargo, los gobiernos de los países andinos no perciben al ALCA como un peligro para su soberanía, sino que, por el contrario, parecen estar interesados en un acuerdo comercial con Estados Unidos. Este no es caso de Venezuela.

En diversas ocasiones y en distintos foros, Chávez ha manifestado la necesidad de crear un mundo multipolar. En la óptica de Chávez, el orden global posterior a la Guerra Fría se caracteriza por el unipolarismo estadounidense, lo que ha significado un desequilibrio de poder en las relaciones internacionales. Por ello, es necesario crear, según Chávez, “polos de poder alternativos” que permitan restablecer el equilibrio perdido una vez concluida la Guerra Fría. En una entrevista a la versión en español de la revista *Foreign Affairs*, el presidente venezolano señaló a este respecto: “*Hay que luchar contra un mundo unipolar y a favor de un nuevo orden internacional del que se viene hablando desde hace ya décadas, pero que se ha quedado en el discurso. Una política internacional justa, democrática, equilibrada resulta indispensable. Pero para lograrlo hay que contribuir a la creación de ese mundo pluripolar. Este es un objetivo estratégico esencial*” (Chávez Frías, 2001).

Este objetivo fue consagrado en el **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**, en el que se fijaron los lineamientos generales de la política exterior del gobierno venezolano. En este documento, se establecieron cuatro equilibrios en torno a los cuales se desarrollará el plan de gobierno, siendo uno de ellos el “equilibrio internacional”. Para el logro de esta meta, el Plan de Desarrollo plantea una serie de acciones enfocadas en la búsqueda de un orden multipolar, entre las cuales destaca la ampliación de las relaciones políticas y económicas más allá de Estados Unidos, principal socio del país. En el documento se plantea la diversificación de las relaciones con

los países del Sur y también con China, Rusia y la Unión Europea.

La búsqueda de un mundo multipolar ha llevado a Chávez a promover “una política exterior independiente”. En un documento oficial del gobierno venezolano esto se describe en los siguientes términos: “*El Ministerio de Relaciones Exteriores se ha propuesto reivindicar el espacio soberano de Venezuela al establecer lineamientos que no permiten la injerencia extranjera en la definición de políticas del Estado venezolano, por más poderosos que sean los intereses en juego*” (MRE, 2003). De igual manera, la promoción del mundo multipolar ha sido realizada personalmente por Chávez en sus diversas giras internacionales, que ha incluido visitas a tradicionales enemigos de Washington como Muamar Kadafi o Saddam Hussein durante el año 2000. Según el antiguo canciller Luis Alfonso Dávila, los viajes de Chávez al exterior, así como las visitas a Venezuela de mandatarios extranjeros, “*responden al propósito de ampliar soberanamente y con base en el pluralismo internacional, las posibilidades y alternativas de acción de Venezuela en los más diversos escenarios y con los más diversos actores*” (Dávila García, 2003).

Expresión de la lucha contra el mundo unipolar es la oposición de Chávez al ALCA. Participar en este proceso de integración implicaría el sometimiento a Estados Unidos no sólo de Venezuela sino de toda América Latina y el Caribe, algo inadmisibles y contradictorio con la propuesta de un mundo multipolar. Además, la oposición al ALCA es también un rechazo al “neoliberalismo salvaje”, expresión con la que Chávez describe el proceso de reformas económicas desarrolladas en América Latina desde fines de la década del ochenta. No pocas veces Chávez ha expresado que “*el neo-liberalismo es el camino al infierno*”. Para el presidente venezolano el ALCA es una manifestación de este “neoliberalismo salvaje”, o como lo

señaló en febrero de 2003, el ALCA es hijo del “*fracasado modelo neo-liberal*” (El Nacional, 21/02/2002: B/6).

La oposición al ALCA se acompaña con un fuerte discurso en favor de la integración entre los países latinoamericanos y en iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, el apoyo a la integración entre este esquema de integración y la CAN, etc. No obstante, su participación en el proceso de integración andino no ha dejado ser compleja y, por momentos, bastante polémica. En la XII Cumbre de Presidentes Andinos, realizada en Valencia, Venezuela, en junio de 2001, Chávez describió cómo concebía a la integración andina. En primer lugar, planteó que debía darse prioridad a lo político sobre lo económico. Al respecto señaló: “*La CAN antes que nada debe estar impulsada por una profunda voluntad política, no sólo por un deseo económico, porque no podemos colocar las carretas delante de los caballos, y lo económico es una consecuencia de la integración política*”. En segundo lugar, rechazó que la integración estuviese inspirada en el neoliberalismo, aseverando que “*no creemos, desde Venezuela, que el neoliberalismo sea el camino, es un camino imperfecto*” (Agencia EFE, 23 de junio de 2001).

Chávez percibe a la CAN como un proceso que se ha circunscrito a la eliminación de los aranceles, sin atender los aspectos estratégicos implícitos en la integración regional. Este interés en privilegiar lo político se inscribe en la lucha contra el mundo unipolar, pues se trata de construir un bloque que unifique a los países andinos. Así lo señaló en Valencia al sugerir que la CAN debía convertirse en el mediano plazo en una Unión Bolivariana de Naciones, porque “*la patria es esta América, una sola América bolivariana*” (Agencia EFE, 23 de junio de 2001). Este bloque de poder contribuiría a transformar el mundo

unipolar en multipolar. Como corolario de esta argumentación, este bloque debería consolidarse primero internamente y sólo luego negociar con el poder hegemónico en el hemisferio, lo que significaría revisar la participación en el ALCA.

La propuesta de Chávez entusiasma poco a los andinos. Desde el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) Colombia ha regresado a la doctrina del *res pice polum*, privilegiando sus relaciones con Estados Unidos. Perú, ha desarrollado una estrategia de regionalismo abierto, en la que tiene importancia la firma de un acuerdo comercial con Washington. En Ecuador, Lucio Gutiérrez ha optado por una actitud pragmática, que evita el conflicto con Estados Unidos y no se aleja de las recetas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional. En consecuencia, ninguno de los países andinos ha apoyado la estrategia anti-ALCA de Chávez, por lo que éste ha optado por acercarse a Brasil y al MERCOSUR, incluso antes de la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva al poder en enero de 2003. La idea de un bloque de poder sudamericano tiene una mayor recepción en países como Argentina y Brasil, aunque quizás no la conciben de forma exactamente igual a Chávez.

Los andinos, muy a pesar de Chávez, están comprometidos con la integración con Estados Unidos, ya no mediante el ALCA, sino a través de un acuerdo de libre comercio bilateral. En principio, Colombia y Perú eran los interesados, pero la situación cambió cuando, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, anunció, en noviembre de 2003, la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) de carácter bilateral con Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Las negociaciones se iniciaron con Colombia, Ecuador y Perú, en el primer semestre de 2004 y luego seguirá Bolivia. El anuncio de Zoellick fue el comienzo de un intenso debate en el seno de la CAN, en el que Venezuela, de forma manifiesta, ha rechazado el

llamado TLC, mientras que sus cuatro socios se han mostrado decididos a negociar. La CAN quedaría *de facto* fragmentada entre los cuatro beneficiarios del ATPA, que negociarían un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos y Venezuela, opuesta a tal iniciativa y reticente frente al ALCA. El momento estelar de este debate ocurrió en la XV Cumbre de Presidentes Andinos, realizada en Quito, en julio de 2004. Allí Chávez, reafirmó que la firma de un TLC con Estados Unidos era contraria a los intereses de la CAN y ponía en riesgo este proceso de integración. En su discurso, Chávez aseveró. *“Pedimos a los miembros de la Comunidad Andina de Naciones que detengamos la velocidad con el Norte (Estados Unidos). No es tiempo, cuidado con una integración con el más poderoso país del mundo y, por separado, no conviene”*. Afirmó que la CAN debería tener como prioridad la consolidación de su proceso de integración para, posteriormente, *“negociar con el Norte en condiciones de igualdad, pero no en condiciones de subordinación”* (El Universal, 13 de julio de 2004).

La oposición de Chávez no impidió que en la Cumbre de Quito, la CAN aprobara una decisión que permite a sus miembros negociar acuerdos comerciales con terceros países. De esta manera, los países andinos establecieron el marco institucional que les permite negociar el TLC con Estados Unidos, sin violentar las normas comunitarias andinas. El ALCA ha dividido a la CAN de forma notoria, expresión de lo cual ha sido la ausencia de una posición común en las negociaciones hemisféricas. A pesar de que en la reunión ministerial de Valencia se acordó una “vocería única” en el proceso del ALCA, esto fracasó debido a lo antagónico de la posición venezolana con relación a sus vecinos. El desenlace del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA de Miami y los resultados de la Cumbre Presidencial de Quito confirmaron esta división en la

CAN.

Varios escenarios hipotéticos pueden presentarse en el provenir de la CAN. El primero es la continuidad de la situación actual, Venezuela manteniéndose al margen de una negociación comercial en común con Estados Unidos y, posiblemente, sin ser parte de una política exterior común frente a Washington. En este escenario, se prevé que Colombia asuma el liderazgo sub-regional y Estados Unidos fortalezca su presencia en la región andina. Tampoco pareciera existir, por el momento, interés en Washington en invitar a Venezuela a incorporarse en las negociaciones. En la Conferencia Anual de la Corporación Andina de Fomento celebrada en la capital estadounidense en septiembre de 2004, Zoellick manifestó que Caracas estaba excluida de las negociaciones del TLC porque no estaba interesada en el libre comercio y había obstaculizado las negociaciones del ALCA. Aseveró que: *“No querría a Venezuela allí, a no ser que quiera que las negociaciones se extiendan por los próximos diez años”* (El Universal, 09/9/04).

Un segundo escenario es la consolidación del acercamiento de Venezuela al MERCOSUR, no sólo en términos de la creación de una zona de libre comercio, sino también en una mayor coincidencia en materia de política internacional. En este caso, Venezuela continuaría su estrategia de apoyo a la creación de un bloque sudamericano, como elemento de equilibrio frente a Estados Unidos. En ambos escenarios, la CAN deja de ser una prioridad para Venezuela.

### **3-. Las relaciones de la CAN frente a la Unión Europea: entre el pragmatismo de los cuatro ATPA y la estrategia venezolana**

Como señala Diego Cardona (2004:117), para la UE las relaciones con la CAN tienen mucha menor intensidad que las existentes con los países del Cono Sur, pues los andinos no tienen el potencial político o económico como para

convertirse en un factor de equilibrio en los asuntos mundiales. Esto sí ocurre en el caso del Brasil, y en consecuencia del MERCOSUR, lo que explica la importancia que la UE concede a sus relaciones con este proceso de integración.

A pesar de esto, la UE y la CAN tienen una agenda bilateral diversificada, cuyos pilares son el diálogo político, la lucha contra las drogas, el sistema generalizado de preferencias, la cooperación bi-regional y las relaciones económicas y comerciales. El diálogo de alto nivel en la lucha contra las drogas ha sido en gran medida el eje de las relaciones entre andinos y europeos, remontando sus orígenes a una reunión entre la Troika de Ministros de Interior y Justicia a cargo de la lucha contra las drogas realizada en 1995. Este encuentro antecedió al diálogo político entre ambas regiones y constituye para la UE el único tipo de “diálogo específico” que desarrolla con cualquier región del Tercer Mundo (UE, 2003). Tanto para los andinos como para los europeos el tema de las drogas es altamente significativo. La UE, a diferencia de Estados Unidos, apoya un enfoque de “responsabilidad compartida” en el que no se culpabiliza exclusivamente a los países productores, sino que se reconoce que los consumidores también son parte del problema. En consecuencia, es necesario fomentar acciones conjuntas entre ambas partes para lograr combatir de manera eficiente este flagelo. La UE tiene un enfoque diametralmente opuesto al estadounidense, cuyo carácter unilateral ha encontrado resistencia en muchos países productores. Para la CAN, la UE es un aliado para enfrentar el unilateralismo de prácticas como la “certificación” de países con conductas consideradas favorables al tráfico de drogas.

El tema económico, en cambio, ha sido secundario en las relaciones bilaterales. En primer lugar, aunque el intercambio comercial entre ambas regiones ha crecido en los últimos 10 años, la CAN representa apenas el 0,8 % del comercio total

de la UE. Para los países andinos las exportaciones europeas equivalen apenas al 14.1% del total del intercambio comercial (UE, 2003). Estas cifras evidencian la poca importancia que ambas regiones tienen como socios. No obstante, en el caso andino esto se agrava debido a la persistencia de una balanza comercial negativa para la CAN y la asimetría en el intercambio, ya que los andinos exportan productos básicos a cambio de manufacturas (Moncayo, 1999: 130).

Desde inicios del nuevo milenio se ha estado produciendo un proceso de revisión de las relaciones entre la CAN y la UE que, en particular desde la perspectiva andina, no pueden continuar teniendo como fundamento el "SGP anti-droga" (3). Al parecer se trata de una exigencia para que las relaciones con la CAN se orienten por los mismos principios que guían los vínculos con el MERCOSUR, Chile y México. En tal sentido, los países de la CAN han tenido éxito en incluir los temas comerciales y la integración interregional en la agenda de discusiones, ejemplo de lo cual fue la firma de un Acuerdo de Cooperación Diálogo Político y Cooperación suscrito en diciembre de 2003 que, según un documento de la CAN, constituye "*un paso previo al inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre ambos bloques, el cual deberá incluir una zona de libre comercio*" (CAN, 2003). De esta manera, se estaría avanzando en la sustitución de un patrón de relación bilateral en el que la economía ha tenido un papel secundario.

¿Cómo incide el escenario de heterogeneidad al interior de la CAN en el proceso de construcción de una nueva relación entre ésta y la UE? Los desencuentros al interior de la CAN se pueden considerar como una variable crucial en la configuración del nuevo patrón de relación con la UE. Para algunos países andinos, aunque la UE pasará a ser un socio comercial más cercano y dejará de ser un simple donante de ayuda al desarrollo, no

sustituirá a Estados Unidos en la región. Las relaciones más cercanas con la UE tampoco se conciben como un equilibrio frente a Estados Unidos y el ALCA. En otras palabras, países como Colombia, Ecuador y Perú tienen un enfoque pragmático de las relaciones con Europa, a la que utilizan como carta cuando Washington se vuelve demasiado intransigente. Una alianza estratégica entre andinos y europeos para contrarrestar el predominio estadounidense, como se plantea en el MERCOSUR, no tiene ningún apoyo en las elites políticas y económicas en los países andinos.

La excepción puede ser Venezuela. El gobierno venezolano podría concebir el desarrollo de relaciones más cercanas entre la CAN y la UE como parte de una estrategia dirigida a favorecer la creación de un mundo multipolar, en el que se reduzca la hegemonía estadounidense. Sin embargo, esta estrategia parece ser poco realista. Por un lado, ningún otro socio de la CAN está promoviendo una estrategia de enfrentamiento con Washington, sino que, contrariamente, se plantea una relación más cercana desde el punto de vista comercial. Por otro lado, la UE tampoco está interesada en una competencia con Estados Unidos en el área andina. Aunque mantenga su interés político en la zona y eventualmente incremente sus relaciones económicas debido a un acuerdo de libre comercio, la región andina no será una prioridad en la política comunitaria, que seguirá privilegiando al MERCOSUR, Chile y México. Los europeos no buscan un conflicto con Estados Unidos por la hegemonía en la zona. Esto es válido también en materia comercial, pues incluso si se firmase un acuerdo de libre comercio, lo que sería un proceso de negociación difícil debido a la competitividad agrícola de los andinos, la CAN sería un aliado comercial o un destino de inversiones relevantes menos importante que el norte de África, Asia y la Europa no comunitaria.

Autores como Pacheco Medrano (2003:429-430), argumentan que la relación euro-andina no tiene tanto potencial en términos de vínculos comerciales y de cooperación tradicional para el desarrollo, sino para garantizar la seguridad y promover la democratización de la región andina

#### 4- Conclusiones

La región andina se ha convertido en un espacio heterogéneo, de grandes transformaciones políticas que inciden, indudablemente, en la configuración del patrón externo de relación de la CAN. Uno de estos cambios es la nueva estrategia económica y política del gobierno venezolano que ha provocado una ruptura en el seno de la CAN. El rechazo al neo-liberalismo como fundamento ideológico de la integración a conducido al gobierno venezolano ha replantear el fundamento mismo de la integración andina. La búsqueda de un orden multipolar ha significado una crítica mordaz al ALCA y supone una reformulación de las relaciones con Estados Unidos, en un momento en que este país justamente adquiere una mayor relevancia en la sub-región.

Hasta ahora, el gobierno venezolano ha tenido poco éxito en su intento de convertir la CAN en una instancia de expansión de su modelo político y económico. Como la mayor parte de los esquemas de integración, la CAN sigue, en gran medida, inspirada en las ideas de regionalismo abierto y apertura. Aunque no es exactamente un modelo neo-liberal, sí tiene una impronta comercial importante, que no agrada al gobierno venezolano. Por otro lado, la CAN tampoco se ha podido convertir en un mecanismo para promover un mundo multipolar, produciéndose, en vez de ello, un realineamiento de la región con Estados Unidos. Si bien el ALCA parece cada vez más un proyecto debilitado a nivel hemisférico, su modelo de integración se estima que se impondrá en la CAN a través de la

firma del TLC.

En otras palabras, Venezuela parece estar aislada en el marco de la CAN. El diseño de la política exterior común que este esquema promueve hacia Estados Unidos y la UE es resultado del acuerdo entre los otros cuatro miembros. Así por ejemplo, la posición de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en las negociaciones del ALCA se canalizó a través de una vocería única, de la que Venezuela se excluyó de facto. En el proceso de construcción de una nueva relación con la UE el elemento fundamental ha sido el interés en suscribir un tratado de libre comercio que consolide y otorgue permanencia a las preferencias concedidas en la el "SGP anti-drogas". Las propuestas de un orden multipolar han sido excluidas en el proceso de elaboración de una política exterior común andina. En síntesis, la nueva estrategia venezolana ha limitado la capacidad del país de incidir en la estrategia de relacionamiento externo de la CAN.

Esta es una manera de analizar las cosas. Otra podría ser que la CAN ya no es importante para Venezuela. Colombia, el otro gran líder de la CAN, tiene como objetivo estratégico fortalecer sus relaciones con Estados Unidos. Los otros tres países, de alguna manera, se han sumado a esta tendencia. En este marco, Chávez no encuentra en la CAN un escenario en el cual promover su estrategia de búsqueda de un equilibrio internacional. La esperanza de conseguir en Lucio Gutiérrez un aliado pronto se esfumó, cuando este optó por una actitud de amistad con Washington. En consecuencia, si la CAN no es el escenario, Chávez ha buscado otros y ha tenido éxito en ello. Es preciso señalar acá que el gobierno venezolano está asilado en la CAN, pero no en América del Sur y en el Caribe.

Al igual que Chávez, los países del MERCOSUR son poco entusiastas con el ALCA y han encontrado en Chávez un nuevo aliado. Aunque las críticas mercosurianas al ALCA, tanto en

la forma de realizarlas como en su contenido, no son exactamente iguales a las venezolanas, manifiestan un consenso en el sentido de considerar riesgosa la integración hemisférica. Los países del MERCOSUR, y Brasil en particular, no utilizan un discurso a favor de un mundo multipolar, pero tienen una práctica diplomática dirigida a convertir a América del Sur en un espacio de poder internacional. Ejemplo de ello es el interés de Brasil en ser miembro permanente de la Organización de las Naciones Unidas. Al igual que Chávez, aunque con un adecuado uso del lenguaje diplomático, el MERCOSUR desea diversificar sus relaciones con el mundo, siendo la UE un actor importante y factor de equilibrio frente al deseo estadounidense de expandir su hegemonía en el Cono Sur. En síntesis, aunque la estrategia del gobierno de Venezuela no es exactamente igual a la desarrollada por el MERCOSUR, existen muchos puntos en común y, ciertamente muchas menos contradicciones que las existentes con los países de la CAN.

En este contexto, es previsible un mayor distanciamiento entre Venezuela y la CAN. Los países andinos están negociando ya el TLC con Estados Unidos, mientras Chávez continúa con su campaña anti-ALCA. Tal situación puede tener un impacto significativo en la CAN, pues Venezuela ha sido un país líder en este proceso de integración. No obstante, es previsible que paralelo a este alejamiento de la CAN, se consolide la relación con el MERCOSUR. Si los gobiernos de Luiz Inácio Lula de Silva y Néstor Kirchner mantienen su estrategia y si la América del Sur mercosuriana puede convertirse en un espacio geopolítico nuevo, en el que pueda tener una mayor aceptación algunas de las ideas del gobierno chavista. Sin embargo, tampoco debe haber lugar a confusiones. Los países del MERCOSUR no quieren enfrentamiento con Estados Unidos, sólo un grado de autonomía frente

a éste. Tampoco se oponen a "un ALCA" con América del Norte sino al modelo de integración impuesto desde la Cumbre de Miami y siempre considerarán a Europa como socio estratégico. ¿Esta dispuesto Chávez a aceptar estas condiciones? Sólo el tiempo lo dirá, pero es acá necesario recordar la frase de Hans Morgenthau: "*Si se desea entender una política exterior, resulta importante conocer no tanto los motivos primarios del estadista, sino su habilidad intelectual para comprender lo esencial de la política extranjera así como su habilidad política para trasladar esa comprensión a un acto político*".

#### Notas

(1) Programa de exenciones arancelarias Estados Unidos ha otorgado a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, desde inicios de la década del noventa, en el marco de su estrategia de lucha contra el narcotráfico.

(2) Por ejemplo, son reiteradas las acusaciones de una supuesta intervención de Estados Unidos en el fallido golpe de Estado contra el presidente de Venezuela Hugo Chávez el 11 de abril de 2001. Según el presidente venezolano, esto es demostrado por evidencias que incluyen información recogida por radares costeros que detectaron buques y aeronaves extranjeras operando en aguas venezolanas el día del golpe. Estos aparatos habrían desaparecido de los radares el día que Chávez regresó de su detención en la base militar ubicada en la Isla de la Orchila (véase The Washington Post en línea, 8 de mayo 2002). Estas denuncias fueron confirmadas por otras fuentes. En una declaración al Diario inglés The Guardian, Wayne Madsen, antiguo funcionario de inteligencia estadounidense, aseveró que Estados Unidos había considerado derrocar al Chávez desde junio de 2001 y que se habían establecido contactos con militares venezolanos. Madsen confirmó que naves estadounidenses brindaron apoyo a los golpistas el 11 de abril, concentrándose en las comunicaciones de las embajadas de Cuba, Irán, Irak y Libia en Caracas (véase The Guardian en

línea, 24 de abril 2002). Sin embargo, voceros del gobierno estadounidense desmienten estas versiones. En el artículo de la revista Newsweek, Rogelio Pardo-Maurer, el oficial del Pentágono encargado de las operaciones especiales y los conflictos de baja intensidad en América Latina, reconoció haberse conversado con militares venezolanos los meses antes del golpe. A pesar de confesar tener simpatías con las quejas de los militares, Pardo señala que él les advirtió de manera amistosa “no golpes” (véase Newsweek en línea, abril 2003).

(3) Modalidad europea del Sistema Generalizado de Preferencial, que desde 1990 concede reducciones arancelarias y facilidades de acceso al mercado a comunitario a productos provenientes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, como parte del proceso de lucha contra el tráfico de drogas. Venezuela ha sido excluida de esta iniciativa.

### Bibliografía

- ARAON, Raymond (1963): *Paz y Guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente.
- AGENCIA EFE, 23 de junio de 2001.
- CARDONA, Diego (2004), “Las relaciones Comunidad Andina–Unión Europea: tareas inmediatas”, *Nueva Sociedad*, marzo – abril 2004.
- CARDOSO DE DA SILVA, Elsa (2003): “La Comunidad Andina de Naciones: MERCOSUR y ALCA”, en Roy, Joaquín, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional. Europa y América Latina*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Chair Jean Monnet, Florida International University.
- CHÁVEZ, Hugo (2003): “Globalización: la enfermedad del nuevo milenio (entrevista)”, *Foreign Affairs*, otoño-invierno 2001, en línea <http://www.foreignaffairs-esp.org> (consulta 20 de febrero

- 2003).
- COMUNIDAD ANDINA (2003): *Política Exterior Común. Relaciones con la Unión Europea*, en línea: [www.comunidadandina.org/external/ue.htm](http://www.comunidadandina.org/external/ue.htm) (consulta: 29 de diciembre de 2003).
- COMUNIDAD ANDINA (2003): *Política Exterior Común*, en línea: <http://www.comunidadandina.org/external/pec.htm> (consulta: 6 de octubre de 2004).
- EUROPEAN COMMISSION (2002): *The EU's Relations with the Andean Community*, en línea: [http://www.Europa.eu.it/comm/external\\_relations/andean/intro/intro.htm](http://www.Europa.eu.it/comm/external_relations/andean/intro/intro.htm) (consulta: 29 de diciembre de 2003).
- DÁVILA GARCÍA, Luis Alfonso (2003): *La nueva política exterior de Venezuela*, en línea: [www.mre.gov.ve](http://www.mre.gov.ve) (consulta: 16 de mayo de 2003).
- EL NACIONAL, 21/02/2002, p. B/6.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE VENEZUELA (2003), *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, en línea: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).
- MONCAYO JIMÉNEZ, Edgardo (1999): *Las relaciones externas de la Comunidad Andina: entre la globalización y el regionalismo abierto*, Lima, Secretaría General de la CAN.
- MORGENTHAU, Hans Joachim (1985): *Política entre naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- PACHECO MEDRANO, Karina (2003), “Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina”, en Roy, Joaquín, Roberto Domínguez Rivera y Rafael Velásquez Flores (coordinadores), *Retos e interrelaciones de la integración regional. Europa*

y *América Latina*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo, Chair Jean Monnet, Florida International University.

- PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2001-2007. Caracas.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2001): “La Unión Sudamericana: ¿Inexorable o contingente?”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, no. 161, 4-6, 2001.
- EL UNIVERSAL, 13 de julio de 2004.
- EL UNIVERSAL, 09 de septiembre de 2004.



Este trabajo constituye parte de una investigación sobre “Venezuela en el proceso de negociación del ALCA. Oportunidades y Riesgos”. Dicha investigación cuenta con el apoyo del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Técnico (CDCHT) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela (Proyecto NUTA-G-172-03-09-C).

#### José Briceño Ruiz

Docente Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela.

#### Email:

[bricenoruz@hotmail.com](mailto:bricenoruz@hotmail.com)

#### Fecha de recepción:

septiembre 2004

#### Fecha de aceptación definitiva:

noviembre 2004