

HUGO CHÁVEZ

Un Desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos

Informe Especial del Diálogo Interamericano

Michael Shifter

Marzo 2007

Prólogo

Tras la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, Venezuela se ha convertido en uno de los desafíos de política exterior más formidables que ha enfrentado Estados Unidos en el hemisferio occidental. Su rol como proveedor clave de petróleo, sumado a una relación política tensa y en proceso de deterioro, han creado un serio dilema para Washington.

Desde el inicio de la gestión de Chávez, el Diálogo Interamericano ha intentado jugar un papel constructivo, auspiciando un debate activo e informado en torno a Venezuela y las distintas opciones de política exterior que los Estados Unidos tienen a su alcance. Hemos organizado una serie de eventos –incluyendo un encuentro con el propio Presidente Chávez– en que representantes del gobierno han podido expresar sus posiciones sobre una serie de temas y han sido cuestionados por un público informado. Asimismo, también hemos tratado de dar a representantes de la oposición la oportunidad de plantear sus perspectivas. Sin embargo, dada la reciente polarización política que existe en Venezuela, no ha sido fácil organizar actividades en las cuales ambas partes estuvieran representadas.

A partir de la publicación de este informe preparado por Michael Shifter, vicepresidente para política del Diálogo Interamericano, hemos intentado contribuir al debate sobre Venezuela de forma más sistemática. *Hugo Chávez: Un Desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos* se propone ayudar a las autoridades del gobierno a sortear los múltiples escollos que plantea la situación venezolana y contribuir a la implementación de una política eficaz y sostenible hacia ese país. Las pautas que aquí se plantean surgen de un cuidadoso análisis del gobierno de Chávez y de la relación entre Estados Unidos y Venezuela durante los últimos ocho años.

En esta tarea, Shifter ha contado con el apoyo competente de un grupo de distinguidos colaboradores provenientes del sector privado, del ámbito de las políticas públicas y del servicio público, entre ellos cinco ex-embajadores estadounidenses en Venezuela. A todos ellos les estamos muy agradecidos por su participación en un encuentro celebrado en la sede del Diálogo Interamericano en junio del 2006, así como también por sus valiosas contribuciones al proyecto. Es importante aclarar que ninguno de ellos es responsable por el análisis y las líneas de acción planteadas en este informe.

El presente proyecto se inscribe en el marco del interés del Diálogo Interamericano por la gobernabilidad democrática en América Latina y la región andina en particular, por las instituciones multilaterales y por el estado de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en general. Esperamos que este informe contribuya a una política más constructiva hacia Venezuela en los años venideros y a relaciones más productivas y cooperativas entre los países del continente. Por último, agradecemos a la Fundación Smith Richardson por brindar su apoyo y hacer posible esta importante iniciativa.

*Peter Hakim
Presidente
Marzo 2007*

Presentación

Existen al menos dos razones por las cuales la tarea de preparar un informe sobre la política exterior de Estados Unidos hacia el actual gobierno de Venezuela está plagada de riesgos. La primera se refiere simplemente a que la polarización que se vive en la Venezuela de Hugo Chávez constituye un obstáculo al diálogo racional y hace muy difícil alcanzar un acuerdo amplio respecto de cuál debiera ser la respuesta de Estados Unidos hacia ese país. Sin embargo, luego de ocho años de señales confusas y contradictorias emitidas desde Washington y con Chávez enquistado en el poder, pensé que la presentación de algunas líneas de acción podría contribuir, de alguna medida, a construir un enfoque más coherente y productivo para enfrentar el problema.

La segunda razón por la cual escribir este informe puede ser considerado como una tarea llena de riesgos es un poco más prosaica. Dada la intensidad y reciente aceleración de los pronunciamientos programáticos de Chávez, existe una buena posibilidad de que partes del informe final queden desactualizadas. Por cierto, todos los informes de esta naturaleza enfrentan este problema, pero se exagera dado el singular estilo de gobierno de Chávez. A modo de ejemplo, baste mencionar que la versión final de este informe difiere bastante del borrador que di por concluido a fines de diciembre del 2006, antes de que Chávez anunciara sus planes de construir el socialismo del siglo XXI.

A pesar de que el presente informe busca un consenso sobre la forma en la que Estados Unidos debiera interpretar y responder ante el particular desafío que representa Chávez, éste no es un informe de consenso. Aunque tuve la suerte de contar con el valiosísimo aporte de un comité asesor de primera clase (ver nómina en página X), soy única y exclusivamente responsable por el análisis y las líneas de acción que aquí se plantean. Los integrantes de este comité diverso y sumamente comprometido con el tema, tuvieron la amabilidad de intercambiar ideas conmigo durante un encuentro realizado en Washington, DC en junio del 2006, así como a través de notas y extensos comentarios a múltiples borradores. Sus conocimientos y dominio de temas relativos a Venezuela, las relaciones Estados Unidos-América Latina, la política regional y el sector energético fueron de enorme ayuda. El comité asesor, sin embargo, no necesariamente concuerda con el análisis y las pautas contenidas en este informe.

Esta monografía se benefició de las frecuentes y fructíferas conversaciones con Peter Hakim, presidente del Diálogo Interamericano, y con Pete Vaky, consejero del Diálogo Interamericano, ambos integrantes del comité asesor. Agradezco al Sr. Hakim sus preguntas incisivas y sus lúcidas observaciones. Asimismo, también aprecio enormemente la sagacidad política e intelectual y profunda comprensión de Venezuela, América Latina y la política exterior norteamericana del Sr. Vaky. Dan Joyce merece una mención especial por haber llevado adelante este proyecto hábil y eficazmente, así como también por su magnífico aporte en las tareas de investigación y edición del informe. Vinay Jawahar coordinó impecablemente la primera parte del proyecto y aportó excelentes ideas y sugerencias, especialmente durante nuestra gira a Venezuela realizada en marzo del 2006.

Este informe difícilmente habría sido posible sin el aporte de muchos venezolanos y otros latinoamericanos. Gracias al generoso aporte de la Fundación Smith Richardson pude realizar

varias giras a la región. En Venezuela tuve provechosas conversaciones con distintos representantes del gobierno venezolano, entre ellos el vicepresidente de la república, el presidente de la Asamblea Nacional, otro destacado diputado y autoridades de la Cancillería. Asimismo, también me entrevisté con representantes de la oposición, de la sociedad civil, del sector privado, de la iglesia Católica, del ámbito académico, consultoras de opinión pública y medios de comunicación. Igualmente útiles fueron mis conversaciones con el embajador de Estados Unidos en Venezuela, otros diplomáticos y corresponsales extranjeros residentes en Caracas.

Viajé a Brasilia, Lima y Bogotá y realicé un proceso de consultas con funcionarios y ex-funcionarios, analistas políticos y periodistas para conocer su opinión sobre Chávez y la respuesta de Estados Unidos ante las acciones y decisiones llevadas a cabo por éste. Quedo en deuda con todos aquéllos que amablemente compartieron sus ideas sobre un conjunto de cuestiones interesantes.

Michael Shifter
Vicepresidente para Política
Marzo 2007

Miembros del Comité Asesor

Jeffrey Davidow es presidente del Instituto de las Américas de la Universidad de California en San Diego. Se ha desempeñado como embajador de Estados Unidos en Venezuela, México y Zambia y como secretario de estado adjunto para asuntos hemisféricos.

Luigi R. Einaudi, ex-embajador de Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos, ha servido además como secretario general adjunto e interino de la OEA.

Mark Falcoff es investigador emérito residente del American Enterprise Institute, con especialización en América Latina. Se desempeñó además como observador internacional durante las elecciones de 1998 en Venezuela.

Peter Hakim preside Diálogo Interamericano.

Donna Hrinak es directora para asuntos corporativos y gubernamentales de Kraft Foods América Latina. Ha servido además como embajadora de Estados Unidos en Venezuela, Brasil, Bolivia y República Dominicana.

Susan Kaufmann Purcell dirige el Centro de Políticas Hemisféricas de la Universidad de Miami. Fue además vicepresidenta de la Sociedad de las Américas y del Consejo de las Américas.

William Luers preside la Asociación pro Naciones Unidas de EEUU y se ha desempeñado como embajador de Estados Unidos en Venezuela.

Jennifer McCoy dirige el Programa Américas del Centro Carter, donde encabeza el equipo de observadores de procesos electorales en Venezuela. También es profesora de ciencia política en Georgia State University.

Thomas F. “Mack” McLarty preside la firma de Kissinger McLarty Associates. Ha servido como enviado especial a las Américas y jefe de gabinete del Presidente Bill Clinton.

R. Kirk Sherr, investigador principal del Foro de Política Internacional, se especializa en América Latina y el Caribe.

Michael Skol preside la firma de Skol & Serna. Se ha desempeñado como embajador de Estados Unidos en Venezuela y como primer subsecretario de estado adjunto para asuntos interamericanos.

Viron Peter Vaky es consejero principal de Diálogo Interamericano. Ha servido como embajador de Estados Unidos en Venezuela, Colombia y Costa Rica y como secretario de estado adjunto para asuntos interamericanos.

I. Introducción y resumen

Desde su llegada al gobierno en febrero de 1999, Hugo Chávez, presidente de Venezuela, ha sido un reto constante para la política exterior de Estados Unidos; primero durante la administración del Presidente Clinton, y luego de modo más ostensible, durante la presidencia de Bush. En el curso de estos ocho años Chávez ha evolucionado considerablemente, y con él ha evolucionado el carácter del desafío que representa para los intereses estadounidenses.

Al comenzar un nuevo mandato de seis años, es lógico esperar que continúe evolucionando, respondiendo ante nuevas circunstancias y aprovechando las oportunidades que vayan surgiendo. En el 2007, tras acumular un enorme poder político y desde una posición de extrema confianza en sí mismo, Chávez asegura que Venezuela está entrando en la “nueva era” del socialismo del siglo XXI. Washington deberá seguir lidiando con el estilo particular de Chávez basado en la confrontación y en el uso político de la riqueza derivada de la explotación del petróleo venezolano. Debido al rezago de Washington en el proceso de entendimiento del fenómeno Chávez y sus ramificaciones, se han utilizado una variedad de estrategias, tanto polémico como de conciliación, y muy frecuentemente han sido confusas y contradictorias.

Por cierto, formular una política coherente y sensata hacia el gobierno de Chávez no es tarea fácil. Chávez es una figura política muy diferente al resto de los mandatarios latinoamericanos, y en aspectos claves representa el retorno a la lógica de la desconfianza mutua y la polarización imperante durante la época de la Guerra Fría. Desde el inicio, su actitud hacia Washington ha sido hostil. La mayor parte de los presidentes y gobiernos de América Latina – incluso aquellos que no forman parte del “giro hacia la izquierda” en la región- tienden a mantener distancia con los Estados Unidos y a discrepar con Washington en temas específicos. Sin embargo, no comparten la actitud conflictiva de Chávez ni se hacen eco de su tono beligerante. A diferencia de éste, no están empeñados en forjar una alianza antiestadounidense en América Latina y el resto del mundo.

No obstante, y a pesar de su retórica belicosa, Chávez encabeza un gobierno que suministra entre el 12 y el 14% del total del petróleo que se importa a los Estados Unidos. En efecto, solamente teniendo en cuenta el 2006, las exportaciones de petróleo proveniente de Venezuela excedieron los US\$30.000 millones. Esta mezcla de tensión política y dependencia económica plantea un verdadero dilema a los funcionarios estadounidenses a cargo de las relaciones con Venezuela y la promoción del interés nacional.

El estilo político de Chávez para lidiar con los asuntos domésticos también lo distingue de los demás jefes de estado latinoamericanos. A pesar de haber sido democráticamente electo en 1998, 2000, 2004 y nuevamente en el 2006, la oposición sostiene que algunos de estos comicios fueron manipulados y Chávez ha recurrido a prácticas autocráticas y autoritarias para consolidarse en el poder. A raíz de estas prácticas ha concentrado una gran dosis de poder en sus manos con poco o ningún contrapeso. Para las administraciones de Clinton y Bush, que definieron la promoción de la democracia como una de sus políticas prioritarias, tal conducta ha sido motivo de seria preocupación.

El modelo de gobierno impulsado por Chávez no ha tenido mayor aceptación entre los gobiernos latinoamericanos que intentan responder al desencanto del electorado por medio de la transformación de las instituciones democráticas, haciéndolas más efectivas. Sin embargo, si bien es cierto que el modelo de Chávez en última instancia no puede ser exportado, no es menos cierto que en los últimos tiempos algunos de sus aliados han sido electos. Además, Chávez está en condiciones de continuar deteriorando las relaciones hemisféricas y de afectar negativamente la agenda de los Estados Unidos en América Latina en una serie de cuestiones claves, entre ellas la promoción de la democracia y el comercio.

Políticamente, Chávez se encuentra fortalecido especialmente tras su reelección en diciembre del 2006 y la tendencia en alza de los precios del petróleo. Sin embargo, al mismo tiempo, su modelo de gobierno muestra deficiencias que en el transcurso de su actual mandato pueden tornarse problemáticas. Por lo pronto, no está para nada claro que la mayoría de los venezolanos, incluyendo sus seguidores, comulgue con la determinación de Chávez de concentrar el poder en sus manos y de permanecer indefinidamente en el cargo. Son muchos además los que cuestionan la capacidad de la burocracia estatal para resolver los problemas cotidianos de la población, especialmente la creciente corrupción e inseguridad ciudadana. A pesar de los beneficios que se entregan a través de los programas sociales, el desempleo sigue siendo un problema difícil de resolver y existen señales claras de que el establecimiento de precios fijos está causando escasez de algunos productos.

El dispendioso tren de gastos que lleva Chávez fuera de Venezuela –a costa de mejoras en infraestructura dentro del país, entre otras cosas- es un flanco débil que la oposición logró explotar con relativo éxito durante las últimas elecciones presidenciales. Más allá del crecimiento de los últimos años fomentado por las utilidades derivadas del petróleo, existe la posibilidad concreta de que la inversión extranjera directa que el país tanto necesita se contraiga ostensiblemente si Chávez acomete su anunciado programa de nacionalizaciones. Más aún, la falta de inversión en el sector petrolero y la consiguiente caída de los ingresos fiscales podría convertirse en un serio problema si la producción disminuye de manera importante o el precio continúa cayendo. Chávez ganó la reelección en base a la expansión de consumo, al control de instituciones claves y a la ausencia de una propuesta opositora convincente. Aún así, en Venezuela existen claros indicios de desencanto con la mala gestión de gobierno y las erradas prioridades del gobierno.

II. Pautas para la política exterior estadounidense

Los contornos de la ambiciosa política interna y externa de Chávez se hacen cada día más claros. En lo que va del 2007, el mandatario venezolano ha pisado a fondo el acelerador, ha introducido drásticos cambios económicos, ha comenzado a suprimir fuentes independientes de poder político y económico, y está extendiendo su agenda radical a través de la región y el mundo. En esta coyuntura crítica, resulta útil y oportuno proponer algunas pautas que podrían ser de interés a algunos de los funcionarios estadounidenses encargados de la toma de decisiones con respecto a Venezuela. Las recomendaciones que se expresan a continuación tienen en cuenta y promueven el interés nacional y los valores de Estados Unidos. Asimismo, ellas se presentan con la intención de colaborar en la elaboración de una estrategia más coherente y eficaz respecto a una relación bilateral corrosiva y compleja e intentan coadyuvar en la recomposición de la imagen de los Estados Unidos en Venezuela y el resto de América Latina. De esta manera, Estados Unidos debería:

1. **Tomar a Chávez en serio.** Con un amplio flujo de recursos y cada vez menos influencia e interés de los EEUU en la región, la agenda decididamente hostil a Washington que impulsa Chávez debe ser motivo de preocupación. Chávez se ha propuesto extender su poder e influencia a toda América Latina, e incluso a nivel mundial. El gobierno de los EEUU debería resistir la tentación de ignorarlo porque ha intentado esta estrategia en el pasado con magros resultados. La experiencia demuestra que cuando los EEUU han evitado lidiar con Chávez, los problemas en las relaciones bilaterales y hemisféricas persisten.
2. **Utilizar únicamente medios democráticos y constitucionales para enfrentar el desafío que representa Chávez.** Tolerar o incitar el “cambio de régimen” sería no sólo inmoral, sino que además implicaría una violación del ordenamiento jurídico de los EEUU y de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este accionar sería además totalmente contraproducente y tendría efectos negativos en todo el continente. La desafortunada respuesta de la Casa Blanca al golpe de estado contra Chávez en el 2002 –reconociendo y apoyando de inmediato al gobierno que derrocó a un presidente democráticamente electo por una mayoría de la ciudadanía- alimentó un sentimiento de desconfianza hacia EEUU en Venezuela y en el resto de la región y simultáneamente fortaleció la popularidad y el poder de Chávez.
3. **Dejar de lado las expectativas y las llamadas poco realistas a formar una especie de “frente unido” con naciones latinoamericanas en oposición al régimen chavista.** En el pasado este tipo de llamadas han generado rechazo entre importantes aliados latinoamericanos, y lo más probable es que sigan con el mismo efecto. Por razones principalmente económicas pero también de política interna, los gobiernos latinoamericanos son comprensiblemente reacios a condenar a Chávez salvo que circunstancias extremas así lo ameriten. No es productivo ni prudente que Washington presione a los países a tomar partido por un lado u otro de manera que recuerda la lógica imperante durante la Guerra Fría. Al insistir en esta difícil elección, Washington se distancia de gobiernos democráticos y moderados de la región.

4. **Seguir muy de cerca los acontecimientos políticos en Venezuela y denunciar públicamente cualquier trasgresión a las normas y prácticas democráticas, preferentemente a través de instancias multilaterales.** Ante lo poco y nada que queda de los mecanismos de peso y contrapeso en Venezuela, el riesgo de que se produzcan abusos de poder es alto e irá en aumento. La situación amerita un monitoreo fuerte y constante. Las leyes sobre medios de comunicación que lindan en la censura, las leyes que restringen la ayuda internacional a la sociedad civil y los intentos de menoscabar la independencia del poder judicial deben seguir suscitando reacciones y respuestas críticas proporcionales a la gravedad de las circunstancias. Mientras se trata de un ámbito relevante para la política exterior norteamericana, las declaraciones o acciones públicas tienden a ser más eficaces si se realizan a nivel multilateral, de preferencia en la OEA. La preocupación expresada por el Secretario General en torno a la decisión de Chávez de no renovar la licencia de transmisión a Radio Caracas TV (RCTV) fue encomiable y plenamente justificada.
5. **Expandir los recursos y la atención dedicados a impulsar una agenda positiva en América Latina.** La mejor manera de cuestionar la pretensión de Chávez de poder brindar soluciones a problemas sociales profundos es que Washington se involucre decididamente en varios frentes de acción. Para contrarrestar su influencia en la región, es necesario presentar una propuesta alternativa y viable basada en la idea de la redistribución. El énfasis de la política de los EEUU en la región debería ser el de brindar incentivos a sus aliados naturales para trabajar juntos en el logro de objetivos comunes en una serie de temas, particularmente el comercio, la seguridad y la democracia.

En concreto, y de conformidad con estas pautas generales, las siguientes consideraciones adicionales deberían ser tomadas en cuenta:

- a) Las prioridades deberían incluir los acuerdos comerciales bilaterales pero ir mucho más allá incluso de la reactivación del libre comercio a nivel continental. Si bien el comercio es un elemento importante de la relación, Estados Unidos debería enfatizar otras herramientas de política económica y mostrar mayor preocupación por la apremiante problemática social en América Latina. Circunscribirse a un enfoque únicamente basado en los tratados de libre comercio ofrece terreno fértil a la grandilocuente crítica chavista de caracterizar a Estados Unidos como potencia imperialista e indolente. Reformas a la política de inmigración o la inversión en infraestructura son ejemplos de otras áreas que también ameritan mayor atención.
- b) Una política más constructiva hacia América Latina necesariamente implica reforzar la tarea que la OEA realiza en una serie de ámbitos incluyendo la defensa de la democracia, la protección de los derechos humanos, la cooperación antinarcoóticos y mayor transparencia en temas de seguridad, como la compra y tráfico de armas. En lugar de presionar para que los gobiernos aliados demuestren su lealtad por medio de las votaciones en la OEA, Estados Unidos debería preocuparse por alcanzar consensos en torno a soluciones constructivas que resuelvan algunos de los problemas que más inquietan a los gobernantes latinoamericanos.

- c) Sin desatender ninguna de las partes de la región, Estados Unidos debería concentrar sus esfuerzos en algunos países estratégicos. Entre los aliados naturales que prometen la posibilidad de fortalecer aún más las relaciones se encuentran Brasil y Chile. Países de la región Andina tales como Colombia y Perú, que ya son aliados, deberían ser tratados con mayor generosidad y visión de futuro en cuestiones críticas como el comercio y la asistencia para el desarrollo. Aunque no se encuentren dentro del foco principal de atención de los Estados Unidos, países que parecen estar en actitud desafiante, como Bolivia y Ecuador, deberían recibir el mensaje de que Washington está abierto a la cooperación.
- i. El Congreso de Estados Unidos debería hacer todo lo posible por superar las divergencias partidistas y aprobar a la brevedad los tratados de libre comercio con Colombia y Perú que aún están pendientes. En el caso de Bolivia y Ecuador, con el fin de evitar conflictos económicos y sociales y, mantener y desarrollar las relaciones con los nuevos gobiernos, el Congreso también debería extender las preferencias arancelarias.
 - ii. Estados Unidos debería mantener los actuales niveles de asistencia antinarcóticos, fiscalizando adecuadamente el uso y destino de estos recursos y asignando fondos adicionales hacia programas sociales focalizados en desarrollo alternativo y la generación de empleo.
 - iii. Más allá de las diferencias en torno a temas puntuales, Estados Unidos debería apoyar a que un país moderado como Brasil juegue un rol de mayor liderazgo regional y mundial, como lo intentó hacer en el Grupo de los 20 durante las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y a través de su propuesta de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
 - iv. En Honduras, El Salvador y Nicaragua, los fondos de la Cuenta del Desafío del Milenio están comenzando a ser entregados. De hacerse más incluyente, este programa podría ayudar a recomponer la imagen de EEUU en toda América Latina. Las actuales conversaciones con el gobierno de Bolivia podrían servir de base para una ampliación del programa al resto de la región.
6. **Actuar con medida al hacer denuncias públicas.** En los intercambios entre Washington y Caracas, las expresiones y conductas desmedidas de EEUU han terminado invariablemente por fortalecer a Chávez. En contraposición, la forma en que EEUU actuó frente a la agravante intervención de Chávez ante la Asamblea General de Naciones Unidas –sin reaccionar estridentemente, terminó por afectar su imagen- refleja un avance en el uso de una diplomacia más eficaz en la región. Sin embargo, los funcionarios del gobierno de EEUU muerden con demasiada frecuencia la carnada que les tiende Chávez, acentuando el antagonismo entre los dos países y ahuyentando a potenciales aliados en América Latina. Chávez se engrandece con el encendido intercambio de opiniones que se genera con los funcionarios del gobierno de Washington, convirtiéndolo en el centro de atención y contribuye a consolidar su imagen cuidadosamente labrada de paladín de los desposeídos. Los costos políticos de estas polémicas han sido considerables.

7. **Brindar apoyo a organizaciones de la sociedad civil venezolana que presenten una trayectoria seria y responsable.** Evitar involucrarse con entidades abiertamente partidistas que apoyan determinadas agendas e intereses políticos. La experiencia demuestra que el apoyo para este tipo de grupos ha favorecido a Chávez y ha deteriorado la credibilidad de Estados Unidos en materia de promoción de la democracia. El apadrinar a tales grupos implica además una inconsistencia con el objetivo de fortalecer las instituciones democráticas y fomentar la reconciliación en una sociedad polarizada. En contraposición, las organizaciones civiles abiertas e independientes, comprometidas con la democracia y sin vínculos partidistas, deberían ser consideradas para recibir asistencia del exterior.
8. **Elaborar un repertorio de medidas diplomáticas por medio de las cuales poder responder a los acciones antagonistas y abiertamente antiestadounidenses de Chávez.** El gobierno de los EEUU debería evitar las represalias políticas disfrazadas bajo diferencias de principios. Esta estrategia fue utilizada en el pasado cuando EEUU vetó la entrega de US\$250 millones en préstamos internacionales en respuesta a acusaciones por tráfico de personas. Mientras que este tipo de respuestas han sido meros pinchazos que lograron poco mientras menoscabaron la credibilidad de Estados Unidos a la hora de lidiar con temas sustanciales. En lugar de continuar en este curso de acción, y sólo cuando sea estrictamente necesario, Estados Unidos debería estar dispuesto a utilizar programas vigentes y canales de comunicación ya establecidos para expresar su desacuerdo de manera sutil pero clara para el gobierno venezolano. Dicho curso de acción alternativo fue utilizado cuando EEUU le prohibió a otros gobiernos la venta de equipamiento militar estadounidense a Venezuela. Esta decisión le transmitió al gobierno de Chávez el desagrado del gobierno de Washington con respecto a su política de compra de armas y dificultó el logro de los objetivos establecidos.
9. **Reducir la dependencia del petróleo venezolano, y del petróleo en general, anticipando la posibilidad de que Chávez decida desviar las exportaciones que actualmente llegan a los Estados Unidos hacia otros mercados.** Como lo señalara acertadamente el Senador Richard Lugar, el deterioro de las relaciones entre EEUU y Venezuela –y la posibilidad real del cese de las ventas de petróleo- constituyen razones contundentes para elaborar planes de contingencias y buscar la diversificación energética. Más allá del debate ambientalista, la creación de un sector energético alternativo pujante le daría a Estados Unidos mayor flexibilidad para relacionarse con Chávez y sus sucesores. En junio del 2006, un informe de la Oficina de Cuentas Generales de los Estados Unidos planteó que el país no está preparado para enfrentar un problema de esta gravedad. Parte de este plan de contingencia debería incluir la colaboración con socios energéticos latinoamericanos confiables. En este sentido, la reciente movida de la administración Bush de forjar una relación más estrecha con Brasil en torno a la producción de etanol representa un paso positivo.
10. **Buscar la apertura de canales de comunicación con Venezuela.** Los funcionarios de Estados Unidos deberían hacer todo lo que esté a la medida de su alcance para iniciar conversaciones a nivel formal o informal intentando reducir el marcado antagonismo

entre los dos gobiernos. Estas conversaciones pueden iniciarse en niveles inferiores y pueden no estar enfocadas al tratamiento de temas específicos, pero con el tiempo podrían generar confianza mutua. El control del tráfico de narcóticos debería ser una de las principales prioridades de estas conversaciones. En estos últimos años, la frontera entre Venezuela y Colombia ha pasado a ser uno de los principales puntos de tránsito para el contrabando de cocaína, convirtiéndose en una zona de alta peligrosidad plagada de traficantes de droga y grupos armados ilegales. Puesto que es poco realista esperar que el gobierno de Chávez reciba a las fuerzas norteamericanas de brazos abiertos, el logro de una solución pasará por una decidida labor diplomática y un compromiso inteligente entre ambas partes. Es posible que Venezuela esté dispuesta a cooperar, e incluso una colaboración informal o de bajo perfil sería más preferible que la situación actual.

III. Antecedentes e historia

Hugo Chávez: El flautista de Hamelín

Según sus más ardientes partidarios en Venezuela y la izquierda internacional, Chávez es un paladín inspirado por el bien de la humanidad a luchar contra la desigualdad y la injusticia social. Consideran que está encarando problemas largamente ignorados por la clase dirigente tradicional que en cambio se dedicó a defender sus prebendas a costa de negarle a las masas participación política y una porción justa de la riqueza. Para ellos, Chávez está luchando valientemente por la solidaridad latinoamericana y le hace frente a la soberbia norteamericana. Con su carisma y los petrodólares, está aprovechando una oportunidad histórica para corregir los desequilibrios de poder y riqueza que por muchos años han caracterizado a Venezuela y al resto del continente.

Para sus oponentes—tanto para la oposición interna como para muchos en Washington—Chávez es un déspota sediento de poder que violenta el estado de derecho y el proceso democrático. Consideran que se ha embarcado en un camino catastrófico marcado por la ampliación del control del estado sobre la economía, la militarización de la política y la implementación de programas sociales que significarán un retroceso para el país. Lo ven como un gobernante autoritario cuya visión y políticas erradas lo convierten en una temible amenaza para su propio pueblo, sus vecinos latinoamericanos y los intereses de Estados Unidos.

Ambas caricaturas definen los extremos de un debate que ha enturbiado la realidad del fenómeno chavista. El especial atractivo de Chávez no se logra entender sin reconocer la profunda insatisfacción hacia el orden político y económico imperante de gran parte de la población venezolana y del resto de América Latina en general - la región con la mayor desigualdad del mundo. La postura sostenida por Chávez de que puede dar respuestas a los agravios legítimos de los venezolanos le ha ganado apoyo, tanto en su país como en la región.

En 1998, cuando Chávez fue electo a la presidencia por primera vez, Venezuela ya era terreno fértil para introducir cambios de fondo. Los partidos Acción Democrática (AD) y Demócrata Cristiano (COPEI) llevaban 40 años controlando la vida política del país. Hacia mediados de los 70, ambos partidos eran considerados —con justa razón— culpables por la corrupción crónica y el desgobierno. El sistema político excluyente que dirigían estaba completamente separado de los problemas centrales que preocupaban a la gran mayoría de los venezolanos. La elite política y económica estaban superpuestas, y ambas se conducían con igual ineptitud. A pesar de que Venezuela es el quinto productor mundial de petróleo, los sectores humildes no recibían mayores beneficios de la riqueza petrolera del país, lo cual sólo acrecentaba su indignación.

Durante las décadas de los años 80 y 90, ningún otro país sudamericano sufrió mayor deterioro que Venezuela, el producto interior bruto (PIB) llegó a caer un 40%. En febrero de 1992, en un ambiente de descontento generalizado, el ex-paracaidista y entonces teniente coronel Chávez dirigió un golpe de estado contra el gobierno. A pesar de que la intentona fracasó y Chávez pasó dos años en la cárcel, su audaz alzamiento lo catapultó a la escena política nacional y lo lanzó en su carrera política.

Cuando ingresó a la política activa seis años más tarde, su estilo combativo y carisma populista le fueron muy útiles en un país marcado por el descontento general. Su implacable acusación del antiguo orden político y su promesa de hacer una “revolución” que honrara al Libertador Simón Bolívar, le granjeó el apoyo entre los venezolanos pobres. A diferencia de los políticos corruptos y alejados de la realidad, Chávez proyectaba una imagen de sincera preocupación por los desposeídos, que en Venezuela, representaban las tres cuartas partes de la población.

Tomando control

Para llevar a cabo la Revolución Bolivariana -una mezcla ecléctica de populismo, nacionalismo, militarismo y socialismo- Chávez ha consolidado su poder político de manera notable, facilitado por el derrumbe del antiguo orden político. Una serie de elecciones y referéndum ha cubierto con un manto de legitimidad reformas constitucionales e institucionales que han transferido grandes cuotas de poder al Ejecutivo. Chávez se propuso reconstruir el orden político venezolano, desde una oligarquía corrupta e indiferente hacia lo que él denomina una “democracia participativa” que reflejaría los deseos de las masas largamente postergadas.

Para hacer realidad su ambicioso proyecto político, Chávez ha desmantelado o modificado drásticamente muchas de las instituciones sociales y políticas del país. En febrero de 2007, la Asamblea Nacional--controlada exclusivamente por partidarios de Chávez--le otorgó el poder de legislar por decreto durante un período de 18 meses en una serie de temas que podrían tener un profundo impacto en la vida de los venezolanos--desde abolir la educación privada hasta reformular la división territorial del país. Esta Ley Habilitante fue la culminación lógica de un proceso que se puso en marcha al inicio de su gestión. La propuesta de permitir la reelección indefinida, de aprobación igualmente garantizada, deja pocas dudas acerca de su ambición de convertirse en presidente vitalicio.

Efectivamente, poco después de su primer triunfo electoral, Chávez inició la revisión del orden establecido por reescribir la Constitución. Se alteraron las normas electorales para favorecer aún más a su partido Movimiento V República (MVR), que ya era popular, lo que le permitió ganar una decisiva mayoría en la Asamblea Constituyente. Estas maniobras allanaron el camino para la promulgación de una nueva Constitución en 1999, la que prolongó el período presidencial de cinco a seis años, permitió la reelección consecutiva por un sólo mandato y reemplazó al Congreso bicameral por una Asamblea Nacional unicameral. Las fuerzas armadas pasaron a jugar un mayor papel en la política y otro tanto ocurrió con instrumentos de democracia directa como el referéndum y la revocatoria de mandatos. La nueva Constitución, aprobada a través de un referéndum, fue el primero de los muchos cambios políticos y sociales que han alterado la correlación de fuerzas en Venezuela y puesto prácticamente todas las decisiones fundamentales en manos del Presidente.

En general, la oposición venezolana ha sido incapaz de unificarse en torno a una alternativa viable a la revolución populista Bolivariana de Chávez. La ineptitud de la oposición se ha visto reflejada en dilatadas luchas internas y una deficiente capacidad de decisión. Las astutas maniobras institucionales de Chávez y el considerable gasto público en programas

sociales han complicado aún más la tarea. Por cierto, la oposición lo ha puesto a prueba en más de una ocasión, pero hasta la fecha no ha logrado aprovechar esas oportunidades y lanzar un desafío político creíble. Por ejemplo, las demostraciones masivas de protesta que tuvieron lugar durante el 2001 y 2002, finalmente desembocaron en un punto de quiebre el 11 de abril del 2002 cuando se desató la violencia en las calles de Caracas y las fuerzas armadas removieron temporalmente a Chávez del poder. Sobrevino la confusión total mientras los partidos de oposición pugnaban por el control y el nuevo gobierno anunciaba el desmantelamiento de las instituciones democráticas. Dos días después las fuerzas armadas repusieron a Chávez en el poder. En definitiva, el intento de golpe sólo sirvió para que Chávez consolidara su control sobre las fuerzas armadas y justificara represalias contra la oposición.

Hacia fines del 2002, la oposición trató de forzar la caída de Chávez por otras vías. Una alianza de sindicatos y organizaciones empresariales llamó a los trabajadores a declarar una huelga contra la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA). A pesar de que el paro se prolongó durante algunos meses, eventualmente Chávez logró utilizar a las fuerzas armadas y a otros grupos de trabajadores para quebrar la huelga y reanudar la producción petrolera. En última instancia, la huelga resultó contraproducente, dado que le permitió a Chávez despedir a miles de trabajadores considerados desleales, llenar cargos ejecutivos con sus seguidores y pasar a tener un control prácticamente total sobre la industria petrolera venezolana altamente rentable.

En el 2003, una coalición de organizaciones de oposición logró convocar un referéndum revocatorio tras recoger las firmas de más del 20% del electorado. Chávez ganó el referéndum, realizado el 15 de agosto del 2004, con el 59% de los votos. A pesar de que los observadores del Centro Carter y de la OEA certificaron el proceso electoral como libre y justo, algunos sectores de la oposición insistieron en que hubo irregularidades en las listas, procedimientos y máquinas de votación. Al final, el intento revocatorio sólo sirvió para incrementar la legitimidad de Chávez y marginar aún más a la oposición.

Luego, argumentando que el secreto del voto no estaba garantizado y que la elección estaría viciada, los partidos de oposición boicotearon las elecciones parlamentarias de fines del 2005. Esta medida, pensada para generar indignación internacional en contra del régimen, sólo logró que el chavismo se hiciera con la totalidad de los 167 escaños de la Asamblea Nacional. Un año más tarde Chávez conseguía la aprobación de una Ley Habilitante que a su vez le permitirá gobernar por decreto durante 18 meses neutralizando incluso el control nominal ejercido por la Asamblea.

En agosto del 2006, casi ocho años después de su primera elección, líderes y partidos de la oposición decidieron finalmente unirse tras un único candidato presidencial para hacerle frente a Chávez en su intento de reelección. Aún cuando Manuel Rosales, Gobernador del Estado Zulia, perdió por 23 puntos, el resultado no debe ser considerado como una derrota aplastante a la luz de las enormes ventajas institucionales con las que cuenta Chávez. Rosales logró darle a la oposición lo que hacía tiempo les faltaba: una estrategia política. Durante la elección, Rosales dio un importante salto para la oposición con su crítica a los programas de ayuda exterior y al aumento de la delincuencia. Sin embargo, desde la elección, no ha logrado capitalizar el liderazgo adquirido durante la campaña y la oposición no ha podido forjar una respuesta unificada ante la nueva ofensiva chavista de nacionalización y centralización. A pesar de haber

mostrado algunos destellos prometedores, la oposición tiene un largo camino por recorrer para poder convertirse en un desafío creíble al predominio de Chávez.

Tras derrotar a la oposición en las elecciones presidenciales del 2006, Chávez adoptó algunas medidas para desarticular cualquier tipo de oposición al interior de sus propias filas. Lo primero fue una reestructuración del gabinete, reemplazando al Vicepresidente José Vicente Rangel y el Ministro del Interior Jesse Chacón –dos de los políticos más experimentados e influyentes del gobierno- y a otros funcionarios, por una nueva camada de seguidores más jóvenes. Asimismo, Chávez adoptó medidas para consolidar su coalición amorfa de partidos en una entidad única, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), organización paraguas destinada a reemplazar al Movimiento V República. Algunos integrantes de la coalición, preocupados por una posible pérdida de influencia y flexibilidad, reaccionaron con recelo ante la decisión, pero están aceptando la movida hacia una mayor concentración. La propuesta de Chávez de crear Consejos Comunales, en lugar de las autoridades localmente electas, es parte del mismo plan de consolidación.

Incluso mientras Chávez acumulaba poder político, sus seguidores siempre pudieron responder que se permitían la crítica y el desacuerdo. Sin embargo, tras la reciente decisión de no renovar la licencia de transmisión de RCTV –uno de los pocos medios importantes de comunicación que ha sido crítico de Chávez- es muy probable que los espacios para el disenso se vean drásticamente reducidos. No se trata de la primera restricción a la libertad de prensa en la Venezuela de Chávez. Bajo el nuevo Código Penal, la falta de respeto al Presidente y a otras autoridades del Estado está penada con hasta 20 meses de cárcel. La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, promulgada a principios de diciembre del 2004, linda con la censura al imponer “restricciones administrativas” a las emisiones de radio y televisión. Esta medida ha sido enérgicamente condenada por distintos organismos, entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -una instancia de la OEA- y la Sociedad Interamericana de Prensa. La posibilidad de la aplicación arbitraria de estas normas restrictivas con fines políticos ha obligado a la prensa a medir sus palabras.

La Asamblea Nacional, en tanto, ha dado pasos hacia la promulgación de una Ley de Cooperación Internacional que obligaría a las ONGs nacionales e internacionales que reciben financiamiento desde el extranjero a inscribirse en un registro del gobierno. La ley restringe el tipo de actividades que pueden realizar y entrega al Ejecutivo la facultad de determinar las condiciones que deben cumplir para inscribirse, disposición que abre las puertas a posibles abusos. Existen además evidencias creíbles de funcionarios que practican ciertas formas de discriminación política; por ejemplo, utilizando la nómina de quienes suscribieron a la petición para el referéndum revocatorio para identificar a miembros o simpatizantes de la oposición y negarles acceso a programas sociales o empleos dentro del gobierno.

Las fuerzas armadas, por su parte, se están involucrando de forma cada vez más activa en los asuntos políticos de la Venezuela actual. Al fin y al cabo, cuando Chávez dirigió el intento de golpe tras lo cual fue condenado a dos años de cárcel –y le granjeó el apoyo popular- era teniente coronel condecorado de las fuerzas armadas venezolanas. Chávez conoce bien ese mundo y utiliza esas conexiones en su calidad de Presidente de la República. Modificó la ley para poder seguir siendo oficial en servicio activo. En la actualidad, más de un tercio de los gobiernos

regionales del país están en mano de militares directamente vinculados a Chávez. Muchos oficiales ocupan cargos de jerarquía en empresas semiestatales estratégicas como PDVSA, corporaciones de desarrollo y agencias de distribución de alimentos. Bajo Chávez, el rol de los militares se ha extendido para incluir una variedad de tareas en el ámbito de la seguridad interna y de desarrollo. Así como las fuerzas armadas están asumiendo un rol cada vez más político, la línea de división entre el control civil y el control militar se vuelve cada vez más tenue. Por ahora, Chávez parece haber conquistado la lealtad de las fuerzas armadas ampliando su papel en la vida pública del país.

Además de expandir el perfil político de las fuerzas armadas, Chávez ha emprendido un vasto plan de modernización del material bélico, incluyendo la compra a Rusia de 24 aviones de combate Su-30 y 53 helicópteros militares por un monto total de US\$3.000 millones. Esta compra se produjo luego de que Estados Unidos prohibiera la venta de armas a Venezuela e impidiera a España venderle aeronaves militares con tecnología estadounidense (a pesar de lo cual España venderá a Venezuela cuatro barcos de patrullaje). Por sobre las objeciones de Estados Unidos, Rusia vendió además 100.000 fusiles AK-47 al ejército venezolano y está construyendo una fábrica de municiones Kalashnikov en el país. La combinación de una mayor injerencia política de las fuerzas armadas y de una sucesión de compras de equipamiento militar, ha causado preocupación en Estados Unidos y en los vecinos de Venezuela. Invocando la soberanía nacional, Chávez argumenta que las armas son necesarias para repeler una posible agresión de Estados Unidos y para combatir al narcotráfico. Sin embargo, dado que en Venezuela ya circula un gran número de armas de fuego potentes y de bajo costo, el influjo de nuevas armas podría incrementar aún más la tasa de delitos violentos. Es más, éstas podrían ser también un factor desestabilizador a nivel internacional, particularmente si caen en manos de la guerrilla o los narcotraficantes colombianos, provocar conflictos limítrofes con Colombia y Guyana o desencadenar una carrera armamentista regional.

En el frente doméstico-social, Chávez ha implementado más de una docena de *misiones*, los programas de combate a la pobreza a través de los cuales se provee una amplia gama de servicios sociales a los sectores más desposeídos de Venezuela. El objeto de esta creación de Chávez es mejorar las condiciones en el terreno de la alimentación, salud, alfabetización, vivienda y educación. Miles de médicos y maestros cubanos han participado en la implementación de los programas sociales, particularmente en el área de salud y alfabetización. Aunque los resultados de estos y otros programas son inciertos, el grueso de la evidencia sugiere que efectivamente parecen estar resolviendo necesidades básicas y beneficiando a los más pobres. Evaluar su real trascendencia es un poco más problemático, a lo que se suma el hecho de que algunas *misiones* se llevan a cabo en base a criterios políticos, es decir, de lealtad a Chávez y su gobierno.

Chávez financia sus *misiones* con los altos ingresos que aporta PDVSA. Al subir al poder en 1999 el barril de petróleo se cotizaba por debajo de los US\$10, en tanto que durante sus sucesivos gobiernos el precio ha llegado a superar los US\$75 por barril. La mayoría de los expertos en el tema estima que a corto y mediano plazo el precio probablemente se estabilizará en torno a los US\$55 a US\$60 por barril. Los ingresos del petróleo representan alrededor de un tercio del PIB de Venezuela y el 80% de su ingreso por exportaciones. Semejante nivel de liquidez le permite a Chávez una flexibilidad presupuestaria que muy pocos gobernantes de la

desfinanciada América Latina -o del mundo- tienen. Asimismo, también le permite distribuir la riqueza por todo el país y construir una sólida base de apoyo con tácticas clientelistas tradicionales.

Más allá de tratar de determinar si la situación de los venezolanos ha mejorado o empeorado con Chávez –los datos no son concluyentes y el ejercicio plantea dudas metodológicas- está claro que el gobierno no cuenta con políticas de generación de empleo o de aprovechamiento de sus vastos recursos para generar un desarrollo incluyente. Es más, existen inquietudes válidas sobre la sostenibilidad de la fórmula chavista de progreso social. En efecto, existen fuertes indicaciones de que el experimento chavista podría constituirse en otra oportunidad perdida para los pobres del país.

Relaciones entre Estados Unidos y Venezuela

Históricamente, las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela han sido más bien cordiales y basadas en la cooperación. Durante la década de los 60 y gran parte de los 70, Venezuela fue un modelo de estabilidad política y progreso económico en una América Latina llena de turbulencias. Existe en Venezuela un largo historia de afinidad cultural y de importantes inversiones estadounidenses -especialmente en la industria petrolera. Desde luego, no han faltado los momentos de tensión y conflicto, como cuando durante las décadas del 70 y del 80 Venezuela optó por una política exterior notoriamente independiente de Estados Unidos, especialmente con respecto a Cuba y a los conflictos en América Central. En general se trataron de hechos transitorios dentro de una relación bilateral por lo demás cordial.

La hostilidad y actitud desafiante hacia Washington han sido desde un principio la característica predominante del régimen de Chávez. Su crítica incesante contra el antiguo orden venezolano –lo que él denomina “la rancia oligarquía”- tiene mucho que ver con el respaldo que éste recibió de sucesivos gobiernos norteamericanos a lo largo de décadas. Para Chávez, Washington y la oposición venezolana son prácticamente la misma cosa. Sus intervenciones están plagadas de una destemplada retórica antiestadounidense, acusando a Washington de albergar designios imperialistas y de explotar sistemáticamente a los más pobres.

Durante los últimos ocho años las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela han pasado por distintas etapas. La primera abarcó desde la asunción de Chávez hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. A pesar de que durante esa época Chávez utilizó con frecuencia una encendida retórica antiestadounidense, Estados Unidos enfatizó que las acciones del Presidente de Venezuela - por el momento consideradas relativamente inocuas- serían más importantes que sus palabras. Ciertamente hubo algunas tensiones y diferencias en torno a temas tales como la cooperación antinarcoóticos, pero en general se trató de una relación viable y exenta de antagonismos de fondo.

La segunda etapa vino después de los ataques del 11 de septiembre. Los comentarios de Chávez comparando la campaña militar en Afganistán con los ataques de Al Qaeda en suelo estadounidense causaron indignación en la Casa Blanca, tras lo cual la relación involucionó gradualmente hacia formas cada vez más hostiles. En abril del 2002, con el golpe de estado que intentó deponer a Chávez, se produjo un nuevo punto de quiebre. Estados Unidos respondió

apoyando al gobierno inconstitucional. Chávez ha acusado repetidamente a Estados Unidos de haber estado directamente involucrado en la intentona y de mantener estrechos lazos con los conspirados. Sin embargo, a pesar de haber declarado públicamente tener evidencias de dicho rol, hasta la fecha no ha presentado pruebas contundentes.

Fracasado el golpe y repuesto en el poder, la relación de Chávez con Estados Unidos siguió deteriorándose. En efecto, había una impresión general de que las dos tácticas adicionales aplicadas por la oposición –la huelga petrolera del 2002 y el referéndum revocatorio del 2004– contaban con pleno beneplácito de Estados Unidos. Empero, si bien estos esfuerzos no lograron cumplir con el objetivo de deponer a Chávez introdujeron una cuña entre Washington y Caracas e intensificaron la desconfianza mutua.

El período que siguió al referéndum revocatorio de agosto del 2004 constituye la tercera etapa. Los intentos de ambas partes por buscar ámbitos de cooperación –entre ellos la lucha contra el narcotráfico– han tropezado con innumerables dificultades. La relación bilateral sigue estando marcada por una creciente hostilidad y antagonismo, produciéndose entre ambos gobiernos una sucesión de ásperos intercambios. Durante los últimos dos años las recriminaciones mutuas en torno a diversos temas han ido en aumento y los gobiernos parecen estar cada vez más cerca de un choque.

Simultáneamente –y para ilustrar el dilema básico que enfrentan las autoridades estadounidenses– Estados Unidos y Venezuela siguen manteniendo un intercambio comercial considerable y mutuamente ventajoso. Las relaciones bilaterales han podido deteriorarse en el ámbito político, pero Venezuela sigue suministrando una parte importante de las importaciones de petróleo de Estados Unidos. En lo esencial, esa relación se mantiene sin grandes cambios.

No obstante ello, desde principios del 2007 se viene planteando una serie de inquietudes válidas sobre la posibilidad de que las decisiones políticas de Chávez comiencen a dañar la relación económica. En febrero Chávez nacionalizó CANTV, la compañía de telecomunicaciones que había sido privatizada en 1991, y Electricidad de Caracas, la empresa eléctrica privada más grande del país. Estas medidas afectaron a grandes corporaciones norteamericanas, entre ellas Verizon y AES, las que poseyeron fuertes inversiones en esas empresas. Asimismo, Chávez afirmó que tiene intenciones de efectuar nuevas nacionalizaciones en la Franja del Orinoco donde las transnacionales estadounidenses Chevron y Exxon han invertido fuertemente en refinerías. La idea es que para el 1º de mayo de 2007, al menos el 60% de las operaciones petroleras en la Franja del Orinoco pasen a manos venezolanas.

De llevarse a cabo, dicha medida significaría dar un paso más allá de la política implementada en mayo del 2006 por medio de la cual se impuso, ante la consternación de los inversionistas, una suba considerable en los impuestos y regalías exigidos a las petroleras norteamericanas. En febrero del 2007 Chávez llegó a un acuerdo con Verizon y AES y les ofreció una compensación aceptable. Un mayor deterioro en la relación bilateral económica podría evitarse si se logra seguir este camino en otros casos que se presenten en el futuro inmediato. Sin embargo, considerando el sesgo general de las medidas autocráticas de Chávez en diversos ámbitos –a lo que se suma la mayor incertidumbre en torno al futuro de las inversiones

estadounidenses en Venezuela- es poco realista esperar una mejoría en la relación bilateral general.

Además de las medidas de nacionalización, Chávez también ha manifestado intenciones de cerrar refineras en Estados Unidos y buscar mercados alternativos, especialmente en China e India. Estas afirmaciones marcan el nuevo rumbo que Chávez pretende adoptar para reducir la dependencia hacia el gobierno de Estados Unidos y la vulnerabilidad hacia una posible interrupción de las compras estadounidenses de crudo venezolano. Aún así, los expertos estiman que, al menos en el corto plazo, existen enormes dificultades técnicas y económicas que impiden la adopción de dicho camino. Existe una articulación constante y fluida entre el socialismo del siglo XXI de Chávez y el intercambio económico con Estados Unidos, que es fundamental para generar los recursos necesarios para alcanzar esa visión.

IV. ¿En qué consiste el problema?

Para Estados Unidos, el hecho de que Venezuela suministre gran parte de sus importaciones de crudo es una razón fundamental por la cual el deterioro de la relación bilateral constituye un problema que debe ser enfrentado antes que ignorado. Dado el grado de dependencia mutua, el tema energético es y debe ser un aspecto central de la relación.

Ahora bien, a la luz de los actos y la retórica explícitamente antiestadounidenses de Chávez, sería sorprendente que éste no terminara por buscar mercados alternativos para proteger a Venezuela de una posible respuesta punitiva por parte de Washington. En efecto, Chávez ha incrementado de forma considerable las ventas a China, al punto de que PDVSA ha abierto oficinas en Beijing. Entre el 2004 y el 2006 las exportaciones a China pasaron de 12.300 a 150.000 barriles, cifra que en los próximos cinco años se espera triplicar a 500.000 barriles, es decir, el 25% de las exportaciones totales del país. Chávez está activamente abocado a abrir nuevos mercados para distanciarse de EEUU, poner fin a la dependencia con su principal adversario y extender su influencia por América Latina y el resto del mundo.

La vasta reserva de petrodólares con que ha contado hasta ahora le ha permitido acometer resueltamente su proyecto político no sólo en Venezuela, sino también en América Latina y a nivel mundial. Por cierto, sus tendencias autocráticas deben ser motivo de preocupación para Washington y para una región que se ha comprometido repetidamente con el progreso y las normas democráticas. En Venezuela, el deterioro del estado de derecho y la manifiesta insuficiencia de los resguardos democráticos e institucionales podrían derivar en una mayor restricción de los derechos civiles y políticos fundamentales.

Las dificultades que Estados Unidos enfrenta en su relación con Chávez no se limitan a Venezuela, sino que impactan directamente sobre su agenda para América Latina y afectan sus intereses en todo el mundo. Tanto a nivel regional como mundial, el discurso y las acciones de Chávez se contraponen a las prioridades de Washington y por ende le plantean un serio desafío.

La agenda para América Latina

Chávez ha tratado sistemáticamente de obstaculizar el avance o la colaboración en torno a una serie de proyectos que Estados Unidos impulsa en América Latina. Por ejemplo, desde el inicio de su gobierno se ha opuesto tenazmente a la ampliación del libre comercio regional, en especial al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En julio del 2005 Chávez expresó que el ALCA era “un instrumento del imperialismo norteamericano” que “había que enterrar”. Chávez presenta la postura de Washington en materia de libre comercio como orientada a imponer el control económico y político sobre las frágiles economías de América Latina. Así, en un intento por introducir un contrapeso, Chávez lanzó su propio mecanismo de integración regional. Conocido como Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), es una iniciativa que según él se funda en la complementación comercial y la cooperación y no en la competencia de libre mercado. Hasta la fecha, los únicos otros integrantes del ALBA son Cuba, Bolivia y, más recientemente, Nicaragua.

En abril del 2006 Chávez anunció su retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) puesto que dos de sus integrantes -Colombia y Perú- habían negociado acuerdos de libre comercio con Washington, lo que para él constituía una inaceptable desviación de su visión regional. Su ingreso al Mercosur refleja un intento por promover su agenda política y extender su influencia a toda la región. Chávez busca convertir al Mercosur en una instancia política, apartándolo de su propósito original. A la fecha Argentina, Paraguay y Uruguay siguen reacios a aceptar el ingreso de Bolivia, fuerte aliado de Venezuela, en parte porque le daría a Chávez mayor poder de decisión sobre el futuro del bloque. Estos países no comparten la visión socialista de Chávez -Uruguay suscribió un acuerdo de libre comercio e inversión con Estados Unidos a principios del 2007. Dichas diferencias crean condiciones para un impasse que podría profundizarse y debilitar aún más a una de las organizaciones regionales más importantes de América Latina.

Para su estrategia latinoamericana Chávez cuenta con el apoyo de aliados cercanos, especialmente la Bolivia de Evo Morales. En el 2006, a pesar de los contratiempos en Perú y México, aliados de Chávez accedieron a la presidencia en Nicaragua -donde volvió al poder el sandinista Daniel Ortega- y Ecuador, donde resultó electo Rafael Correa, un político novato que ha expresado amistad a Chávez y se ha hecho eco de su discurso antiestadounidense y antiglobalización. No queda claro aún hasta qué punto estos mandatarios seguirán los dictados de Chávez, especialmente a la luz de sus agendas internas y expresos deseos de acercamiento y cooperación con Estados Unidos.

En el caso de Bolivia, a pesar de algunas diferencias con Venezuela y de la colaboración con Estados Unidos, la alianza con Chávez parece haberse robustecido durante el primer año de gobierno de Morales. A fines del 2006 Venezuela anunció el envío de tropas y la entrega de varios millones de dólares para ayudar a Bolivia en la construcción de bases militares en la frontera, causando preocupación en Chile y Perú. Aunque el pacto aún duerme en el Congreso boliviano, las promesas venezolanas de luchar por el régimen de Morales en caso de crisis y la llegada de varias decenas de uniformados venezolanos no han hecho mucho por aplacar los temores de la oposición boliviana y de los países vecinos.

Para llevar a cabo sus ambiciosos planes, Chávez cuenta además con la indulgencia y el beneplácito de otros gobernantes latinoamericanos, en especial Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner. La mayoría de sus propuestas de integración regional -Petrosur, Petrocaribe, el Gasoducto del Sur- giran primordialmente en torno al petróleo, pero tienen objetivos explícitamente políticos. Los costos estimados y la factibilidad técnica son motivos de preocupación y plantean serias dudas de que alguna vez se realicen. Aún así, Chávez se ha comprometido con una serie de iniciativas de integración regional y los gobiernos de América Latina, con una actitud pragmática, están abiertos a la inyección de recursos y dispuestos a ver qué resulta de todas estas iniciativas. Aunque todavía se encuentra en proceso de expansión, la iniciativa de Petrocaribe -a través de la cual Venezuela distribuye cerca de 200.000 barriles de petróleo al día a varias naciones caribeñas- le ha permitido a Chávez consolidar alianzas en la región.

El desafío simbólico más fuerte en el hemisferio occidental es la estrecha amistad que Chávez ha forjado con Fidel Castro y el apoyo económico que le brinda al régimen cubano. La

entrega de aproximadamente 100.000 barriles diarios de petróleo venezolano representan un importante subsidio para la economía cubana. A cambio, Castro aporta miles de maestros, médicos, y según distintos informes, asesores de seguridad e inteligencia militar que cumplen una variedad de funciones políticas para fortalecer al régimen chavista.

El carácter de la relación Venezuela-Cuba en una era post-Fidel es materia de muchas conjeturas, pero cabe suponer una continuación de la asistencia económica y del apoyo mutuo, aún cuando el nivel de la ayuda pueda variar. Si bien es cierto que Raúl Castro no parece tener la misma relación que tiene su hermano con Chávez, no es menos cierto que no está en situación de prescindir de la ayuda que recibe por parte de éste. Estados Unidos debe hacer esfuerzos que cualquier transición en Cuba sea lo más pacífica y democrática posible. En ese sentido, la relación con Venezuela es un factor económico y geopolítico clave en el desafío cubano que no puede ser ignorado.

Al tratar de liderar el reposicionamiento de las Américas, Chávez está desarmando una agenda regional fundada en la democracia, la economía de mercado y el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos. La nota positiva es que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, a pesar de su desencanto con dicha agenda y de la creciente desconfianza hacia Estados Unidos, rechazan un estilo tan extremo y polarizante para abordar la política regional. Esta circunstancia le ofrece a Estados Unidos la oportunidad de intentar un reacomodamiento constructivo hacia la región en una serie de frentes –particularmente en el ámbito social y la gobernabilidad- con el objeto de poder competir contra las recetas inviables de progreso social propuestas por Chávez. A pesar de la frustración y el descontento en América Latina, la posibilidad de que Chávez empuje la región hacia las fórmulas fracasadas del pasado es remota. Un aspecto que crea mayor preocupación para América Latina y Estados Unidos es la posibilidad de que Chávez genere enfrentamientos entre países dificultando la colaboración y el progreso en una región que ya tiene bastantes problemas que resolver

La escena internacional

Desde el inicio de su régimen ha quedado claro que Venezuela es un escenario demasiado pequeño para las ambiciones de Chávez. Cada vez más, resulta evidente que la propia región no es suficiente para impulsar su agenda antiestadounidense. En lo que respecta a Washington, el hecho de que Chávez tenga inequívocas pretensiones globales y además disponga de los recursos para lograr al menos algunos de esos objetivos, resulta problemático y debe ser tomado en serio.

En su calidad de miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Venezuela mantiene una relación de larga data con los países productores de petróleo en el Medio Oriente como Irán e Irak. Durante el gobierno de Chávez esta relación se ha intensificado. En agosto del 2000, y a pesar de las sanciones impuestas por Naciones Unidas, Chávez visitó a Saddam Hussein en Irak, y a Muammar Kadafi en Libia. En la actualidad preocupa a Washington la creciente alianza de Chávez con el Presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad. En febrero del 2006, Venezuela, Siria y Cuba fueron los únicos tres países de los 35 miembros del Consejo del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de Naciones Unidas en votar en contra de someter el programa nuclear iraní al Consejo de Seguridad. En febrero del 2007 Ahmadinejad visitó la región por segunda vez en cinco meses para reunirse con

Chávez en Caracas, visitar a Ortega en Nicaragua y asistir a la toma de posesión de Rafael Correa en Quito.

La relación entre Chávez y Ahmadinejad es lo que impulsa la presencia de Irán en América Latina, de carácter mucho más geopolítico que económico. Ambos países son grandes productores de petróleo con muy poco intercambio comercial. Chávez ha comparado su Revolución Bolivariana con la revolución iraní. Por cierto, se han firmado varios convenios de cooperación técnica pero éstos han quedado eclipsados por los gestos políticos. El mensaje que le transmiten al mundo es que Irán, un paria internacional, es bienvenido en América Latina, que a su vez es una región tradicionalmente considerada como coto estratégico o “patio trasero” de Estados Unidos. Desde Washington, Irán es considerado un adversario y su papel en Irak y el programa nuclear que está desarrollando son materia de especial preocupación. En consecuencia, su relación con Venezuela y, por extensión, con otros gobiernos latinoamericanos, debería generar inquietud.

Más allá de Irán, Chávez está intentando consolidar lazos con otras potencias mundiales y utiliza su riqueza petrolera para presentar credenciales como un actor global influyente. Dedicó especial atención a su relación con China en un intento por buscar mercados que puedan sustituir a Estados Unidos como consumidores del petróleo venezolano. El Presidente Hu Jintao, quien se ha reunido con Chávez en diversas ocasiones, está claramente interesado en profundizar las relaciones económicas. Asimismo, Chávez ha buscado fortalecer su relación con Rusia. La compra de armamento ruso incluidas las compras de fusiles Kalashnikov, aviones de combate Sukhoi y helicópteros militares han sido una pieza fundamental de la estrategia global de Chávez. Chávez también está buscando estrechar contactos con otros países en el mundo que comparten su agenda social y su postura antiestadounidense, entre ellos Belarús, Vietnam, Siria, Qatar, Benín y Angola.

Hasta ahora la agresiva diplomacia global emprendida por Chávez le ha rendido, en el mejor de los casos, resultados disímiles. A pesar de haber estado más de un año haciendo visitas en el exterior desde que asumió el poder y de contar con el apoyo de Rusia y China, en el 2006 Chávez no logró los votos necesarios para convertirse en miembro no-permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tal como sucede en América Latina, la mayoría de los gobiernos en otras partes del mundo aprecian el petróleo y los acuerdos económicos, pero se sienten incómodos con su estilo confrontacional y conflictivo de hacer política. La crítica y oposición generalizada a la política global de Estados Unidos -especialmente respecto de Irak- no necesariamente se traducen en apoyo a Chávez.

Pese a ello, sería un error subestimar la tenacidad de Chávez en la escena internacional o su ferviente determinación de forjar una coalición anti-Estados Unidos, que constituye el hilo conductor que atraviesa todas sus exaltadas propuestas de política exterior. Chávez es un político de notable astucia, posee una comprensión sofisticada de la política mundial. Claramente está intentando sacar partido de los flancos débiles y actitud defensiva de Estados Unidos y utilizar en beneficio propio procesos políticos que, en América Latina y todo el mundo, él percibe como auspiciosos. El riesgo de que continúe obstaculizando y complicando la política exterior de Estados Unidos en diversas áreas estratégicas del mundo no debe ser descartado.

V. Conclusiones Finales

En vista del gran número de desafíos globales que enfrenta Estados Unidos, es tentador juzgar al régimen de Chávez como un hecho secundario que debe ser ignorado, o al contrario, como una amenaza que debe ser enfrentada por medio de una respuesta basada en la fuerza. En los debates de política exterior, existen presiones para inscribir a Chávez en alguna de las dos categorías.

Sin embargo, en realidad, Venezuela es un caso *sui generis* que debe ser abordado en sus propios términos. Utilizando grandes sumas de dinero y guiado por propósitos claros, Chávez ha atacado implacablemente los intereses y valores de Estados Unidos en América Latina y el resto del mundo. A pesar de que su agenda difiere drásticamente con los problemas que deben enfrentar la gran mayoría de los gobernantes del mundo, Chávez ha logrado retrasar las prioridades de Estados Unidos en América Latina, sembrar la confusión en la región y fomentar el sentimiento antiestadounidense en todo el mundo. Hasta el presente, tanto la pasividad como la confrontación directa por parte de Washington sólo han servido para empeorar las cosas y fortalecer a Chávez.

A partir de este escenario, el presente informe presenta una serie de pautas para el Ejecutivo y el Congreso de EEUU que pretenden encauzar la política exterior hacia Venezuela en un rumbo más productivo y coherente. Estas pautas apuntan a controlar los actos más extremos y divisivos de Chávez, y al mismo tiempo mantener la disposición a cooperar con el gobierno y la sociedad venezolana. Fundamentadas en los intereses y valores de Estados Unidos, estas pautas procuran ser realistas y reconocen el estrecho margen de maniobra que existe. También toman en cuenta el hecho de que en un futuro cercano los recursos y la atención al más alto nivel se verán limitados ya que las autoridades estadounidenses estarán indudablemente ocupadas con otras prioridades más urgentes de la política exterior, particularmente con Irak.

Sin embargo, como se señaló aquí, respecto al gobierno de Chávez existen medidas que pueden y deben adoptarse. La situación se ha convertido en un desafío de política exterior que, aunque de difícil pronóstico, podría agravarse aún más. Asimismo, si bien Chávez cuenta con capital político sustentado en altas tasas de crecimiento y un fuerte gasto social, los puntos débiles de su régimen están quedando gradualmente a la vista. En última instancia le será difícil sostener sus grandes ambiciones globales sobre la base de un modelo de gobierno en donde todas las decisiones claves son tomadas por una sola persona, a pesar de su cautivante discurso y su atracción comprensible. En el ínterin, Washington puede y debe manejar mejor este desafío hemisférico de gran envergadura. Es mucho lo que está en juego.