

VENEZUELA, LA CUENCA DEL CARIBE Y LA CRISIS CENTROAMERICANA*

ROBERT D. BOND

Rechazamos cualquier intento por transferir al Caribe las fricciones y la confrontación entre las grandes potencias, o por convertirlo en un área de influencia ideológica y política. Esperamos que se establezcan en el área regímenes que sean la expresión legítima de los deseos de los pueblos. Esperamos que esos regímenes promoverán un proceso de desarrollo social, económico, político y cultural.

LUIS HERRERA CAMPINS

Discurso sobre el estado de la nación
14 de marzo de 1980

VENEZUELA SIEMPRE HA SIDO parte de la cuenca del Caribe. El país posee una costa de 960 kilómetros bañada por el mar Caribe y una larga historia de interacción política y económica con los pueblos de las islas y con Centroamérica. Simón Bolívar y otros que también lucharon por la liberación, buscaron refugio en Venezuela, como lo han hecho otros exiliados políticos aun hasta el presente siglo.¹ Siempre ha existido un flujo comercial y migratorio importante entre Venezuela y los vecinos caribeños.

Sin embargo, no ha sido sino recientemente que Venezuela ha desempeñado un papel activo de liderazgo en la región. En efecto, puede afirmarse que hasta antes de 1969 los sucesivos gobiernos venezolanos apenas prestaron atención marginal a la cuenca del Caribe (con la excepción de Cuba), aceptando tácitamente el dominio es-

* Preparado para el Simposio sobre "Los aspectos internacionales de la crisis en Centroamérica", patrocinado por el programa latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C., abril 2-3 de 1981.

Traducción de Esperanza Durán.

¹ Para un tratamiento histórico de la presencia venezolana en el Caribe ver: Demetrio Boersner, *Venezuela en el Caribe: presencia cambiante*, Caracas, Monte Ávila editores, 1978.

pañol, británico y norteamericano en el área. Sin embargo, durante el gobierno socialcristiano del presidente Rafael Caldera (1969-1973), Venezuela se embarcó en una política tendiente a intensificar la presencia venezolana en el Caribe.²

Así por ejemplo, hacia el final de la gestión de Caldera, todos los jefes de gobierno de las entidades políticas del Caribe, ya sea de habla inglesa u holandesa, con la excepción del de Barbados, habían hecho por lo menos una visita oficial a Venezuela, y el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Aristides Calvani, había viajado a cinco países caribeños. Gobiernos subsiguientes expandieron la influencia venezolana en el Caribe a través de un uso mesurado de petrodólares, a partir del aumento que en 1973-1974 cuadruplicó los precios del petróleo. El presidente Carlos Andrés Pérez (1974-1978) del Partido Acción Democrática (AD) defendió el derecho de Panamá a controlar el Canal; inició una serie de préstamos y concesiones bilaterales tendientes a compensar el creciente costo del petróleo; y, promovió la reintegración de Cuba a la comunidad latinoamericana. El presidente Luis Herrera Campins (1979-83) del Partido Social Cristiano (COPEI) amplió el programa de préstamos concesionarios destinados al financiamiento de las compras de petróleo; además su gobierno contribuyó con más de 100 millones de dólares en asistencia financiera a Nicaragua después de la revolución; ayudó a Jamaica en la solución de sus problemas de balanza de pagos; y ha apoyado con firmeza al gobierno de José Napoleón Duarte en El Salvador.

En años recientes, la ayuda externa venezolana ha representado aproximadamente el 2 por ciento de su Producto Interno Bruto, la mayor parte de esta ayuda se ha destinado a los países de la cuenca del Caribe.

Mientras que los motivos que han impulsado las iniciativas venezolanas en la cuenca del Caribe son evidentes, las metas globales de la política hacia esta región son confusas. Hasta antes de la revolución nicaragüense y de la actual crisis salvadoreña, Venezuela se había dado el lujo de enfrentar los problemas geopolíticos y del desarrollo de Centroamérica y el Caribe en relativo aislamiento unos de otros. La plétora de naciones nuevas que han surgido en el área, la mayor parte de ellas extremadamente pobres, convirtió a la zona en la región ideal para desembolsar cantidades limitadas de ayuda financiera y al mismo tiempo sirvió para desviar las acusaciones de que Venezuela se estaba beneficiando con los altos precios del petróleo a expensas de sus vecinos. Además, la ausencia de intereses inmediatos de seguridad en Centroamérica y el Caribe permitió que los responsables de la política exterior venezolana persiguieran una política de largo plazo,

² Luis Esteban Rey, "Dos lustros de política exterior", *Semana*, 29 de mayo de 1978, pp. 17-18.

cuyo objetivo era aumentar gradualmente la influencia venezolana en la región.

Hoy en día, los responsables de la política venezolana se enfrentan en la cuenca del Caribe a una situación radicalmente diferente —especialmente en Centroamérica— a la que prevalecía en la región a principios de la década de los setentas, cuando Venezuela lanzó su política de compromiso activo en los asuntos del área.

En muchos de los países centroamericanos se ha ido polarizando y militarizando cada vez más el clima político lo cual plantea ciertas dudas acerca de la estrategia venezolana que pretende promover estabilidad de largo plazo a través de ayuda económica.

Cuba ha vuelto a jugar un papel activo en apoyo de la revolución en América Latina, apoyando a los sandinistas en Nicaragua y enviando armas a las guerrillas en El Salvador. Estados Unidos, por su parte, ha reaccionado a las condiciones políticas y económicas del área, en constante deterioro, y a las pruebas de la presencia cubano-soviética, tratando de reafirmarse su dominio tradicional en el Caribe. Y, por último, la política venezolana hacia la cuenca del Caribe se ha convertido en un tema de debate partidista que ha ocasionado fuertes controversias entre el gobierno de Luis Herrera Campins que busca promover la democracia cristiana en la región, y los líderes de Acción Democrática que alineados a la política de la Internacional Socialista, apoyan el cambio revolucionario.

La internacionalización del conflicto en el Caribe plantea una serie de problemas para la política exterior venezolana. En el siguiente análisis desarrollo tres grandes temas. Primero, que Venezuela ha estado desempeñando un papel importante en el Caribe durante la última década. Segundo, que si bien el gobierno de Herrera Campins ha prestado un apoyo decidido a la junta salvadoreña, que encabeza su colega demócratacristiano José Napoleón Duarte, es probable que el gobierno venezolano presione cada vez más en el sentido de una solución política en el conflicto salvadoreño. El tercero y último tema sería que aunque se puede esperar que en el largo plazo Venezuela continúe desempeñando un papel activo en la región es posible que en el corto plazo se vea obligada a reducir su actividad en el área debido, esencialmente, a razones de política interna.

Orígenes y conducción de la política exterior venezolana

Antes de examinar detalladamente la política venezolana hacia la cuenca del Caribe, es pertinente empezar con algunas otras observaciones generales. En primer lugar el papel que juega Venezuela en la política internacional está inextricablemente vinculado al petróleo. Venezuela ha sido uno de los mayores productores de petróleo durante más de cincuenta años, y fue cofundador de la Organización de Países

Exportadores de Petróleo (OPEP).³ Actualmente este país sigue siendo el mayor exportador de petróleo del hemisferio occidental, exportando un promedio de dos millones de barriles diarios durante los últimos seis años. A pesar de que los recientes descubrimientos petrolíferos en México han atraído una atención considerable, la importancia de Venezuela en el comercio petrolero hemisférico no ha disminuido. Aunque el total de la producción mexicana sea mayor, las exportaciones de petróleo de México probablemente no alcanzarán los niveles venezolanos hasta fines de la década de los ochenta. Venezuela posee reservas probadas de 18 mil millones de barriles de petróleo convencional y las autoridades venezolanas aseguran que hay grandes probabilidades de que se descubran depósitos adicionales de petróleo convencional que aumentarán las reservas probadas a 30 mil millones de barriles. Existen además de 700 mil millones a 1.5 billones de crudo pesado en la faja petrolera del Orinoco, que Venezuela está tratando actualmente de desarrollar con el fin de alcanzar la meta de un millón de barriles diarios para el año 2000.

En segundo lugar para Venezuela los temas prioritarios de política exterior son aquéllos que tienen un impacto directo sobre el programa de desarrollo político y económico del país.⁴ Desde 1958 los líderes democráticos de Venezuela han perseguido una constelación de objetivos de desarrollo: la consolidación de un sistema político democrático; la nacionalización de la industria petrolera (llevada a cabo en 1976); la diversificación del crecimiento económico; y una mayor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo económico. Esto significa que los responsables de la formulación de la política venezolana *deben* enfocar las cuestiones petroleras desde una perspectiva general: la OPEP, la legitimización de los carteles, y las relaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos. Las relaciones con América Latina son importantes en la medida en que Venezuela no quiere estar aislada en un continente de regímenes autoritarios, y tampoco quiere ser acusada de que se beneficia de los elevados precios del petróleo, a expensas de sus vecinos.

En tercer lugar, el liderazgo personal juega un papel importante en la determinación de la política exterior venezolana, especialmente en asuntos no petroleros. Tanto la tradición como la constitución otorgan al presidente un papel preponderante en la conducción de las relaciones internacionales. En años recientes los presidentes venezolanos han tendido a ser sus propios ministros de Relaciones Exteriores, apoyándose en un pequeño grupo de asesores. Esto era particularmente

³ Ver Kim Fuad, "Venezuela's Role in OPEC: Past, Present, and Future", en Robert D. Bond, ed., *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, New York University Press, 1977, pp. 120-155.

⁴ Ver Robert D. Bond, "Venezuela's Role in International Affairs", *op. cit.*, pp. 227-262.

cierto durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez, quien parecía estar guiado en la política hemisférica por la visión bolivariana de una América Latina unificada. El actual presidente, Luis Herrera Campins, es más reservado y menos enérgico que Pérez, pero aún así, sigue siendo el actor clave en la determinación de la política exterior. Debe hacerse notar también que la calidad del servicio exterior venezolano es decididamente dispareja, aunque el nivel de profesionalización se está elevando gradualmente.

Finalmente, a través de los años, la política exterior venezolana ha desarrollado un estilo distintivo, probablemente como resultado de los esfuerzos que han puesto en marcha los líderes venezolanos por institucionalizar la democracia en el país. Franklin Tugwell ha caracterizado la política exterior venezolana como "asociada", lo que para este autor significa que:

Esto se refiere no solamente a la voluntad de trabajar con otros para resolver problemas sino, más significativamente, a una fuerte inclinación a construir, hasta donde sea posible, marcos institucionales y de asociación para tratar los problemas sobre una base más organizada de más largo plazo. También se refiere a la voluntad de desagregar conflictos esto es, al deseo de evitar que un tema de discusión se traslape con otros y prevenir así que los aspectos adversos de una relación dejen atrás y obscurezcan las oportunidades de cooperación en otras áreas.⁵

Los ejemplos que ilustran la preferencia de los responsables de la política exterior venezolana por actuar dentro de mecanismos institucionales para tratar diversos problemas incluyen a la OPEP, al Pacto Andino, al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). En esencia, bajo todos sus presidentes democráticos, Venezuela ha proyectado sus valores democráticos en su política exterior.

Venezuela y la cuenca del Caribe desde Betancourt hasta Herrera Campins

Durante los períodos presidenciales de Rómulo Betancourt (1959-63) y Raúl Leoni (1964-1968), la tónica de las relaciones de Venezuela con los países de la cuenca del Caribe era el conflicto. Específicamente Betancourt y Leoni lucharon por prevenir la intervención armada de la República Dominicana y de Cuba en asuntos venezolanos.

El principio fundamental de la política exterior venezolana durante el período 1959-68 fue la "Doctrina Betancourt", que demandaba que no se otorgara el reconocimiento diplomático a regímenes ilegítimos. Esta doctrina fue aplicada sobre todo a dos regímenes caribeños: al de

⁵ Franklin Tugwell, "Venezuela Foreign Policy", manuscrito inédito, 1976, p. 22.

Rafael Trujillo en la República Dominicana y al de Fidel Castro en Cuba. De 1930 a 1961, el dictador Trujillo mantuvo por un lado relaciones estrechas con el dictador venezolano Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), y por otro lado actitudes muy insultantes hacia los líderes democráticos venezolanos. Después de algunos intentos iniciales por establecer relaciones normales con Trujillo, para junio de 1959 Venezuela se había aliado con otros países latinoamericanos que buscaban derrocarlo. Por ejemplo, Venezuela ayudó abiertamente a llevar a cabo la invasión armada de junio 14 de 1959 a la República Dominicana, misma que se originó en Cuba. Como represalia, Trujillo otorgó asistencia a militares de derecha en tres intentos que hubo entre 1960-1962 de derrocar a Betancourt, inclusive en el atentado del 24 de junio de 1960. Finalmente, Trujillo mismo fue asesinado el 30 de mayo de 1961 y Betancourt sostuvo que la política de su gobierno había estimulado este acto.⁶

A principios de la década de los años sesenta la hostilidad también caracterizó las relaciones de Venezuela con Cuba. Durante el gobierno de Betancourt, se agudizó la rivalidad ideológica entre el socialismo cubano y el reformismo democrático venezolano como modelos alternativos de desarrollo para América Latina. Entonces Venezuela se convirtió en el abogado del gobierno civil frente al autoritarismo tanto de derecha como de izquierda. Durante 1960 y 1961 los voceros venezolanos denunciaron las injerencias cubanas en la política venezolana.⁷ El 11 de noviembre de 1961 Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Cuba, y en enero de 1962 votó por excluir a Cuba del sistema interamericano. Durante 1962 y 1963 los funcionarios del gobierno venezolano acusaron repetidamente a Cuba de estar entrenando y armando a guerrillas venezolanas, y en noviembre de 1963 tropas de ese país descubrieron un depósito secreto de armas, cuyo origen cubano fue identificado por investigaciones subsecuentes. En julio de 1964 con base en estas acusaciones de Venezuela contra Cuba la Organización de Estados Americanos (OEA) votó el rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares con Cuba y la suspensión del comercio con la isla. En 1966 y 1967 Venezuela renovó los cargos de subversión contra Cuba y en mayo de 1967 las tropas venezolanas capturaron a un pequeño grupo de guerrilleros cuando desembarcaban en la costa bajo el liderazgo de un teniente del ejército cubano.

Para 1969 las actividades guerrilleras en Venezuela se habían convertido en un fenómeno esporádico. Debido a esta disminución, en su discurso inaugural Rafael Caldera, del COPEI, anunció su decisión de

⁶ Rómulo Betancourt, *Tres años de gobierno democrático 1959-61*, vol. 2, Caracas, Imprenta Nacional, 1962, p. 327.

⁷ Sobre la injerencia cubana en Venezuela en la década de los sesentas, ver D. Bruce Jackson, *Castro, The Kremlin, and Communism in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1969.

abandonar la doctrina Betancourt, para sustituirla con conceptos de justicia social internacional y de pluralismo ideológico. En su discurso inaugural de marzo de 1969 Caldera declaró explícitamente que "la opinión pública favorece el establecimiento de relaciones con países cuya organización política e ideológica difiera de la nuestra, ya que su presencia no puede ser ignorada."⁸

Bajo la presidencia de Caldera se inauguró una nueva era en las relaciones venezolanas con los países de la cuenca del Caribe. El arquitecto de esta nueva política fue el Ministro de Relaciones Exteriores, Aristides Calvani. Varias fueron las razones que condujeron a Calvani, quien nació en Trinidad y tenía buen conocimiento de toda el área, a atribuir al Caribe importancia geopolítica para Venezuela. En primer lugar, Calvani consideraba que las islas que están frente a la costa venezolana eran un punto crucial para garantizar el pasaje seguro del petróleo venezolano hacia su principal mercado, la costa este de Estados Unidos. En segundo lugar, Calvani temía al expansionismo brasileño, y aparentemente creía que Brasil deseaba extender su influencia hacia el Caribe a través de Guyana.⁹ En tercer lugar, Calvani veía a los Estados isleños, pobres y atrasados, como inherentemente inestables desde el punto de vista político, y por lo mismo, como una amenaza para la seguridad de Venezuela. Finalmente, Calvani consideraba al Caribe como un mercado potencial para los productos venezolanos, particularmente para textiles, procesadoras de alimentos, industria ligera y productos petroquímicos.

De acuerdo con esta visión, Calvani inició un período de intensas actividades diplomáticas en el Caribe. Pero lo más importante fue el hecho de que Venezuela buscó la institucionalización de los contactos con sus vecinos caribeños. Un ejemplo de esto fue una reunión informal consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Caribe que fue organizada a iniciativa venezolana, y que tuvo lugar en Caracas del 24 al 26 de noviembre de 1971. Los Ministros de Relaciones Exteriores de Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Trinidad-Tobago asistieron y autorizaron a Venezuela para que organizara dos reuniones más cuyo tema serían los problemas del transporte regional. Además, en abril de 1973, Venezuela se convirtió en el primer miembro no anglófono del Banco de Desarrollo del Caribe.

La administración de Carlos Andrés Pérez (1974-1978) persiguió esencialmente los mismos objetivos en política exterior que el presidente Caldera con respecto a la cuenca del Caribe. Por ejemplo, Pérez

⁸ Citado en John Martz, "Venezuela Policy Toward Latin America", en Bond, *op. cit.*, p. 162.

⁹ Donald L. Herman, *Christian Democracy in Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980, p. 186.

restableció relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, un paso que tanto Caldera como Calvani habían contemplado pero que habían decidido posponer en vista de las elecciones de 1973. Más aún, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez persistió la convicción de que la estabilidad de los Estados caribeños era importante para la seguridad venezolana de largo plazo. La novedad de la política de Pérez fue su escala: el alza abrupta de los precios del petróleo proveyó a Venezuela de recursos financieros que le permitirían desempeñar un papel mucho más importante en la subregión y extender su influencia hacia el istmo centroamericano.

Pérez actuó rápidamente para intensificar las relaciones de Venezuela con Centroamérica.¹⁰ En diciembre de 1974, en Puerto Ordaz, en vista de los aumentos de 1971 de los precios de la OPEP, Venezuela acordó un programa de préstamos en efectivo para contrarrestar el incremento de los costos del petróleo en los países centroamericanos. El plan preveía que los promotores centroamericanos pagaran aproximadamente el 50 por ciento de los precios de mercado. El resto se depositaría como préstamo en los bancos de los países respectivos. El interés se fijó en 8 por ciento, y el pago se podía prolongar a más de 25 años; el valor estimado del programa fue de 460 millones de dólares. También en la reunión de Puerto Ordaz Venezuela anunció un préstamo de 40 millones de dólares al Banco Centroamericano de Integración Económica y prometió aportar 80 millones de dólares para apoyar el plan de los productores cafetaleros centroamericanos, que en un intento por elevar los precios mantuvieron las cosechas de café de 1973-1974 y 1974-1975 fuera del mercado.

Además de los programas de asistencia económica, el gobierno de Pérez adoptó una actitud firme en dos asuntos políticos: el canal de Panamá y la controversia en torno a Belice. La influencia de Pérez fue muy importante para aglutinar el apoyo latinoamericano a las demandas panameñas contra Estados Unidos y también financió clandestinamente campañas publicitarias en ese país del norte, destinadas a hacer que la opinión pública se mostrara favorable a los dos tratados que finalmente se negociarían.¹¹ Con respecto a Belice, Pérez consciente de las preocupaciones de sus vecinos caribeños, anunció en noviembre de 1975 que Venezuela no podría apoyar a Guatemala en la controversia sobre fronteras.

Probablemente la medida política hacia Centroamérica que adoptó Venezuela durante la presidencia de Pérez que ocasionó mayor controversia, fue su apoyo al Frente de Liberación Sandinista en la revolución contra Somoza. En 1977 y 1978 Venezuela apoyó decidida y públicamente y además proporcionó ayuda militar clandestina, a la

¹⁰ Martz, *op. cit.*

¹¹ Entrevista confidencial.

oposición nicaragüense y se opuso con éxito a las propuestas que presentó Estados Unidos en la OEA en el sentido de que fuerzas interamericanas de paz intervinieran para separar a las dos facciones en lucha. El gobierno de Pérez adoptó esta postura de oposición activa contra Somoza por varias razones: 1) varios líderes de Acción Democrática compartían una antigua antipatía hacia la dinastía Somoza misma que databa de su época de exiliados (1948-1958), cuando cooperaban los Somoza con Pérez Jiménez; 2) los líderes de AD creían que las causas de la guerra civil eran las desigualdades económicas y sociales y no la influencia comunista; 3) se oponían a la intervención norteamericana en la región; y 4) estaban convencidos de que las perspectivas de que surgiera un régimen socialdemócrata en Nicaragua aumentarían mientras más pronto fuera derrocado Somoza.¹²

El presidente Luis Herrera Campins tomó posesión en marzo de 1979, en una coyuntura difícil en la política venezolana hacia la cuenca del Caribe. El régimen somocista en Nicaragua estaba a punto de ser reemplazado por un gobierno revolucionario; la escalada de violencia en El Salvador pronto daría lugar a un golpe militar y a la formación de una junta cívico-militar "reformista"; y las relaciones de Venezuela con Cuba se empeorarían significativamente. En respuesta a estos acontecimientos, en poco tiempo Herrera Campins delineó una nueva política hacia la subregión, política que combinaba el apoyo tradicional a los valores democráticos y el uso del petróleo como instrumento político con una orientación totalmente nueva: la promoción de los intereses democratacristianos.

El gobierno de Herrera Campins, como sus dos predecesores, consideraba que una cuenca del Caribe económicamente próspera y políticamente estable mejoraría en el largo plazo la seguridad de Venezuela. Herrera Campins y sus consejeros creían que Venezuela debía mantener la asistencia a sus vecinos menos afortunados, tanto para satisfacer sus necesidades petroleras como para apoyar sus aspiraciones de desarrollo. Como resultado, el gobierno de Herrera Campins decidió ampliar el programa de asistencia financiera y técnica al Caribe que había iniciado seis años antes el presidente Pérez. Más específicamente, Venezuela y México estuvieron de acuerdo en proveer partes iguales de los requerimientos de petróleo de nueve países caribeños (Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), y extender préstamos por el 30 por ciento de las cuentas de pago por el petróleo durante un período de cinco años, a una tasa de interés del 4 por ciento. El período de los préstamos podría prolongarse a veinte años con un interés del 2 por ciento, en caso de que fueran destinados a inversiones

¹² Entrevista con Simón Consalvi, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, marzo de 1978.

en proyectos prioritarios de desarrollo económico y energético. El costo de este programa se estima en 700 millones de dólares anuales. Venezuela fue quien lanzó la propuesta, a través de su Ministro de Minas e Hidrocarburos Calderón Berti, quien jugó el papel principal, como un medio para promover la estabilidad en una región donde las importaciones petroleras provocan serios problemas a diferentes países. Sin embargo, debe hacerse notar que el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela fracasó cuando quiso desarrollar, y llevar a la práctica, un programa de asistencia económica para la cuenca del Caribe.

La nueva orientación demócratacristiana de la política exterior venezolana hacia la cuenca del Caribe fue más evidente en los casos de Nicaragua, Cuba y El Salvador. En Nicaragua, donde los sandinistas gozaban del apoyo decidido del gobierno de Pérez y de la Internacional Socialista, el presidente Herrera Campins añadió la dimensión ideológica a la política venezolana hacia el gobierno nicaragüense. En 1980, durante la visita que hizo a Nicaragua, de manera muy notoria Herrera Campins hizo alabanzas al gobierno democrático, y al mismo tiempo advirtió a los líderes sandinistas que el mantenimiento de la ayuda venezolana dependería de que líderes democráticos, especialmente demócratacristianos, quedaran incluidos en los más altos niveles del gobierno.

Actualmente las relaciones cubano-venezolanas están en el punto más bajo en el que han estado desde la mitad de la década de los años sesenta. Aunque las relaciones con La Habana empezaron a enfriarse hacia el final del gobierno de Pérez, bajo el gobierno del presidente Herrera se han deteriorado significativamente.

Una fuente de tensión en esas relaciones fue el tratamiento que se dio a principios de 1975, a los cubanos que buscaron asilo refugiándose en la embajada venezolana en La Habana. Cuba arguyó que esas personas eran criminales de orden común y que por lo tanto no tenían derecho a pedir asilo, mientras que Venezuela sostuvo que eran disidentes políticos y por lo mismo merecedores de garantías de salvoconducto para salir de la isla. En abril de 1980, la controversia se había intensificado al punto de que ambos países retiraron a sus embajadores respectivos. De hecho, la controversia sobre el derecho de asilo resultó ser el fin de las relaciones constructivas entre Venezuela y Cuba. Una segunda fuente de tensión fue la decisión que adoptó un tribunal militar venezolano, en septiembre de 1980, de declarar inocentes a cuatro terroristas cubanos anticastristas, a quienes se les atribuía cargos de sabotaje, por el accidente que ocurrió en octubre de 1976, a un avión cubano que se estrelló frente a Barbados y que costó 73 vidas. El gobierno de Herrera se declaró incompetente para revocar la decisión, ante la reacción escéptica de La Habana quien entonces retiró a su personal diplomático de Caracas. Aunque los dos gobiernos

no han roto formalmente relaciones diplomáticas, los intercambios entre ellos pueden ser precisamente caracterizados como "muy fríos"; esta frase fue utilizada por el presidente Herrera en respuesta a una pregunta que se le hizo al respecto durante su visita a México en abril de 1981.

El indicio más evidente de la orientación democratacristiana de la política del gobierno de Herrera Campins hacia el Caribe se ha manifestado con respecto a El Salvador, donde Venezuela está apoyando con firmeza a la Junta. Poco después de la reorganización de la Junta, en diciembre de 1980, cuando José Napoleón Duarte fue nombrado presidente, el gobierno de Herrera Campins emitió una declaración de aprobación e indicó que mantendría su apoyo económico al gobierno salvadoreño. Los líderes de AD en cambio han pedido la suspensión de la ayuda económica hasta que la Junta salvadoreña inicie negociaciones con la coalición FDR/DRU.

Muchas y muy distintas son las razones por las cuales el gobierno de Herrera apoya al gobierno salvadoreño, y en ellas se reflejan las dimensiones pragmáticas, personal e ideológica de la política exterior venezolana. Desde un punto de vista pragmático, los líderes de COPEI arguyen que la actual junta cívico-militar representa el centro político en El Salvador y por lo tanto es la única esperanza que hay de lograr una solución moderada para la guerra civil en curso. Los líderes de COPEI señalan que ellos también están a favor de poner fin a la dominación oligárquica de la vida política y económica de El Salvador, pero expresan la preocupación de que un totalitarismo de izquierda inducido por agentes externos remplace al de derecha. De acuerdo con voceros gubernamentales, la única opción abierta a Venezuela es seguir apoyando a Duarte, ya que él es la clave del control de las fuerzas de seguridad salvadoreñas.

Una segunda razón que explica el apoyo del gobierno de Herrera a la Junta salvadoreña está vinculada a la amistad personal que une a Napoleón Duarte con los políticos más importantes de COPEI. Después de su exilio en 1972 Duarte vivió siete años en Venezuela. En esa época formó un círculo de amistades duraderas entre sus colegas democratacristianos, el cual incluía al ex-presidente Rafael Caldera y al ex-Ministro de Relaciones Exteriores, Aristides Calvani. No es sorprendente, pues, que Calvani, quien es subsecretario general de COPEI, sea el asesor principal del presidente Herrera Campins para política centroamericana.

La última razón que explica el apoyo del gobierno de Herrera Campins a la Junta salvadoreña es ideológica. Para los líderes de COPEI el partido que encabeza Napoleón Duarte es una organización hermana dentro del movimiento internacional democratacristiano. Es importante hacer notar que Herrera Campins fungió como secretario general de la Organización Demócrata Cristiana Americana (ODCA), y de la cual

Arístides Calvani es el actual secretario general. Tanto ellos, como otros líderes de COPEI creen firmemente en la necesidad de confrontar al marxismo en Centroamérica con una ideología de justicia social, tal como está definida en las encíclicas papales.¹³

Durante la última década, Venezuela ha jugado un papel activo y vigoroso en el Caribe. Su actuación durante la etapa de distensión entre las grandes potencias consistió en contribuir significativamente a la evolución de un subsistema de relaciones internacionales más abierto y flexible para las "potencias medianas" como Venezuela, y en este objetivo contó con el vasto influjo de los petrodólares que obtuvo gracias a las alzas de 1973-1974 del precio del petróleo. De esta manera Venezuela buscó ampliar sus intereses geopolíticos e ideológicos en la cuenca del Caribe a través del uso de petrodólares para promover el cambio socioeconómico y la estabilidad política. Ahora que el panorama internacional ha cambiado considerablemente es necesario examinar las posibles tendencias futuras de la política venezolana hacia Centroamérica.

Venezuela y Centroamérica: Perspectivas futuras

Tal como ha sucedido en Estados Unidos, en Venezuela la política gubernamental hacia los recientes acontecimientos centroamericanos ha sido un tema que ha dado origen a encendidos debates. Actualmente la postura del gobierno de Herrera hacia esta subregión coincide notablemente con la de Ronald Reagan: relaciones muy frías con Cuba, ayuda bilateral para algunos países seleccionados, estímulos a las fuerzas democráticas en Nicaragua y apoyo al gobierno que encabeza Napoleón Duarte en El Salvador. Existen, claro está, diferencias sustanciales. Las autoridades venezolanas claramente favorecen el fin de los regímenes oligárquicos y militares en Centroamérica; preferirían que Estados Unidos no interviniese en la región, ni hiciese del Caribe un área de confrontación ideológica con la Unión Soviética y preferirían también que en el área se establecieran estados democráticos que trabajasen juntos para prevenir la polarización de situaciones como la de El Salvador.

El gobierno de Herrera Campins no se encuentra en una posición muy confortable en su papel de defensor del gobierno salvadoreño. Los funcionarios del gobierno tampoco se sienten muy satisfechos con lo que ellos llaman una "coincidencia de intereses" con Estados Unidos con respecto a la crisis.¹⁴ La guerra civil en ese país enfrenta a los

¹³ Demetrio Boersner, "Fuerzas e intereses de las potencias medianas regionales: el caso venezolano", artículo inédito, presentado en el Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Alemania, 9-11 de marzo de 1981.

¹⁴ Entrevistas personales.

responsables de la política venezolana con una serie de aparentes contradicciones:

1. La política exterior venezolana de presidentes democráticos ha manifestado un pronunciado sesgo democrático. Desde la doctrina Bancourt de principios de la década de los sesentas hasta el apoyo decidido de presidentes como Carlos Andrés Pérez y Herrera Campins que pugnan por un retorno a la democracia en los países andinos, la política exterior venezolana se ha opuesto firmemente a los regímenes autoritarios tanto de izquierda como de derecha. Sin embargo, ahora los líderes venezolanos apoyan a un gobierno de cuyas fuerzas de seguridad se sospecha que son responsables del 80 por ciento de las muertes en El Salvador.

2. Venezuela ha tomado la posición de que la cuenca del Caribe no debe ser terreno de enfrentamiento ideológico entre las superpotencias. Sin embargo los líderes venezolanos encuentran una coincidencia de metas entre su país y Estados Unidos en el apoyo a la Junta salvadoreña, en una época en la que la administración Reagan está trazando claramente la línea en Centroamérica en contra del expansionismo soviético.

3. El estilo "asociado" de la política exterior venezolana y su convicción de que sólo a los Estados democráticos de la región, compete adoptar las iniciativas respecto al Caribe, inclina naturalmente a Venezuela a trabajar con México para resolver la crisis salvadoreña. Sin embargo, aunque las relaciones de Venezuela con México son buenas, el caso de El Salvador es una fuente de tensión ya que ambos países han decidido apoyar a facciones opuestas en la guerra civil.

4. Durante la pasada década la política venezolana hacia la cuenca del Caribe ha disfrutado de un considerable apoyo político bipartidista. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno de Herrera Campins de usar la diplomacia del petróleo en pro del movimiento ideológico democratacristiano ha erosionado el consenso general en torno a la política exterior venezolana.

El gobierno de Herrera Campins ha tratado de mezclar el petróleo y la ideología en sus relaciones con los países de la cuenca del Caribe. Los elementos más importantes en esta diplomacia, así como los dilemas que plantea para Venezuela, han sido bien delineados por John Martz:

Lo que parece estar implícito es un enfoque venezolano en el cual la ayuda relacionada con el petróleo estaría condicionada a gobiernos con líneas ideológicas que simpaticen con la democracia cristiana. Los contratos y obligaciones pueden ser negociados en el corto plazo, sujetos a revisiones periódicas y a reconsideraciones por parte de Caracas. Tal enfoque no sólo ha despertado animosidad en los países receptores de ayuda, sino que ha avivado las llamas de la oposición dentro de Venezuela. En tanto que frecuen-

temente la política exterior ha sido considerada como una actividad no partidista, la inclusión de objetivos democristianos ha precipitado las pre-
visibles críticas de AD así como de organizaciones marxistas. Un elemento
importante ha sido el cargo concomitante que se le ha hecho de que la
actual política venezolana hacia El Salvador, Nicaragua, Jamaica, Repú-
blica Dominicana y Cuba es peligrosamente similar a la de Estados Unidos,
lo cual provoca alegatos de que Herrera Campins está actuando como por-
tador de la espada de Washington en la región.¹⁵

Tales acusaciones son claramente exageradas. Venezuela no tiene
ningún interés en servir como el apoderado de Estados Unidos en la
región, ni el país posee los recursos financieros, el poder militar, o la ca-
pacidad burocrática para desempeñar tal papel. Por ejemplo, las fuer-
zas armadas venezolanas son adecuadas para propósitos de defensa
propia, pero no son capaces de ejercer autoridad en la cuenca del
Caribe. Sin embargo, las acusaciones seguirán en aumento, particular-
mente en vista de que Venezuela se acerca a las elecciones de diciem-
bre de 1983.

Recientemente ha habido algunos indicios de que al gobierno de
Herrera Campins le gustaría disminuir su presencia en Centroamérica,
probablemente a través de una solución política negociada en la crisis
salvadoreña. La creciente crítica interna venezolana, el aumento de la
injerencia militar de Estados Unidos en El Salvador, y la continua
incapacidad del régimen de Duarte para controlar la violencia per-
petrada por las fuerzas de seguridad, todos estos elementos coadyuvan
a empujar al gobierno de Herrera hacia esta posición.

Durante su visita oficial a México, el presidente Herrera Campins
discutió la posibilidad de una solución política negociada al conflicto
salvadoreño, pero no quedó claro qué tan lejos Herrera Campins estaría
dispuesto a llegar para ejercer presión sobre Duarte para que inicie
negociaciones con Guillermo Ungo, vocero del FDR. Además en marzo
de 1981, el ministro venezolano de Relaciones Exteriores realizó un
viaje, que fue ampliamente difundido por varios países del cono sur,
viaje que algunos observadores interpretaron como el anuncio del in-
tento venezolano de involucrar a Brasil y a Argentina en un esfuerzo
latinoamericano de mediación en el conflicto salvadoreño.

Mientras Napoleón Duarte permanezca en el gobierno, Herrera Cam-
pins lo apoyará firmemente. Aunque seguramente prefiera que la crisis
sea resuelta políticamente no es muy probable que adopte ninguna
decisión que agudice la debilidad del control que Duarte ejerce sobre
la Junta cívico-militar. Sin embargo, una serie de acontecimientos po-
dría ocasionar la retirada venezolana: una escalada de la presencia

¹⁵ John Martz, "Ideology and Oil: Venezuela in the Caribbean", ponencia
presentada en las reuniones de la Asociación de Estudios Caribeños, St. Thomas,
Islas Vírgenes, 27-30 de mayo de 1981.

militar estadounidense en El Salvador; el derrocamiento de Napoleón Duarte por las facciones derechistas dentro del ejército; o que Estados Unidos emprenda la desestabilización económica de Nicaragua ya sea abiertamente o por medios encubiertos. Más aún los intereses geopolíticos y económicos venezolanos en la región son más imaginarios que reales. El comercio y la inversión venezolanos en el Caribe son insignificantes y el sector privado conservador venezolano se ha adherido con mucha lentitud a la política de su gobierno en la región. Militarmente existen pocas probabilidades de que Venezuela sea invadida por cualquier otro país del área, o que Estados Unidos permita la interrupción del flujo de petróleo venezolano que le llega a través del Caribe.

Conclusión

No hay duda de que Venezuela continuará expandiendo su influencia en la cuenca del Caribe durante la década de los ochentas. La geografía, los recursos naturales, la ideología así como una constelación de fuerzas internas sugieren el mantenimiento de una activa presencia venezolana. El reto que enfrenta el gobierno venezolano es cómo puede contribuir mejor a lograr lo que considera como un resultado deseable en la región: fomentar gobiernos democráticos, promover el cambio socioeconómico y prevenir la rivalidad de las grandes potencias que se disputan el ejercicio de una influencia política e ideológica en el área.

Hasta antes de la crisis salvadoreña existía apoyo político bipartidista en favor de que Venezuela jugara un papel activo en la cuenca del Caribe. El consenso entre AD y COPEI se basaba en la creencia de que convenía al interés nacional venezolano alentar la existencia de regímenes estables y democráticos en la región, capaces de fomentar el cambio económico. Ese consenso se ha evaporado ante los diferentes desacuerdos internos serios que dividen a los dos partidos. Desacuerdos que se han extendido al campo de la política exterior, como consecuencia de la dimensión personal e ideológica del apoyo de COPEI al régimen de Napoleón Duarte, y por la decisión de la administración Reagan de hacer de Centroamérica el foco de la confrontación ideológica con la Unión Soviética. Por lo tanto, el papel de Venezuela en el Caribe se ha convertido en un tema de airada controversia. Por un lado los opositores de Herrera Campins sostienen que debido a preocupaciones partidistas limitadas, Venezuela se ha convertido en el apoderado de Estados Unidos en El Salvador, de ahí que luche por la supervivencia de Napoleón Duarte.

Los responsables de la política venezolana se enfrentan a un dilema en El Salvador. Por un lado, no quieren ser arrastrados a la confrontación este-oeste que está siendo promovida por la política de

Reagan y tampoco quieren que Venezuela sea considerada una "potencia subimperialista" en el Caribe, encargada de llevar a cabo el mandato de Washington. Por otro lado, las autoridades venezolanas no desean abandonar la política de apoyo a la Junta que encabeza Napoleón Duarte y tampoco quieren retirarse estratégicamente del área. La única política que podría reconciliar estos deseos conflictivos es decir, una solución negociada al conflicto salvadoreño, parece estar lejos de realizarse. Consecuentemente, es muy probable que el gobierno venezolano siga apoyando al gobierno salvadoreño, que la oposición de AD vaya en aumento, y que el consenso democrático que apoya a la política exterior venezolana siga erosionándose.