



Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?

Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont

Introducción

En los últimos quince años, a partir de la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998 hasta su fallecimiento en marzo de 2013 y la elección de Nicolás Maduro en abril del 2013, Venezuela ha atravesado por significativas transformaciones. Desde la aprobación de la nueva Constitución en 1999, pasando por la progresiva concentración de poder en la figura presidencial y la captura de los nuevos mecanismos institucionales establecidos por esta Constitución, el control gradual de la prensa y de diversos sectores de la actividad privada por parte del Estado, las sucesivas re-elecciones y referendos convocados por el Presidente Chávez y la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), hasta el lanzamiento de un proyecto político orientado hacia el establecimiento del “socialismo del siglo XXI”,

apuntalado por los abundantes recursos petroleros ingresados en los últimos años y por el control de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Venezuela ha vivido una transformación sin precedentes.

En el marco de estos y otros elementos distintivos, también ha sufrido un cambio radical la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, el presente artículo apunta a analizar los cambios que han caracterizado a la política exterior de este país, en función de nuevos objetivos y valores, de nuevas orientaciones y prioridades, y de una transformación de las instituciones a cargo de esta política y, en especial, del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo en tanto la política exterior ha estado articulada crecientemente en estos años a la política de seguridad y defensa del presidente Chávez, en el marco de una visión geopolítica y militar del sistema internacional y de un creciente papel de las fuerzas armadas en su conceptualización y en muchas de las iniciativas promovidas por ellas, intentamos analizar esta articulación y sus efectos tanto sobre los mecanismos de formulación de esta política como sobre su implementación, especialmente en lo que se refiere a la creación y promoción de nuevos organismos y de nuevas visiones y concepciones del regionalismo.

El argumento conceptual de fondo de este capítulo es que, en el marco de una concepción marcadamente anti-estadounidense en el plano militar e ideológico¹, el gobierno bolivariano ha desarrollado una política exterior basada en dos vertientes claramente definidas. Por una parte, en función de una estrategia basada en sus recursos efectivos y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los Estados Unidos, Venezuela ha intentado desarrollar una estrategia de “*softbalancing*”, a través de diversos mecanismos regionales e internacionales, incluyendo en especial la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) y la alianza ideológica conformada en torno a ella, pero también la activa participación en la creación de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), para “retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo”² y elevando los costos de la política exterior estadounidenses tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema internacional³. En esta estrategia se enmarcan, asimismo, por un lado,

la denuncia y rechazo de acuerdos y tratados internacionales previos, como, por otro, la utilización de los organismos en los que los participa históricamente, como la OEA, y de las alianzas y nuevos organismos regionales establecidos en estos quince años para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en el marco de la dinámica internacional. Una secuela inevitable es que estos hechos se articulan con una política sostenida de denuncia de acuerdos y tratados internacionales y, particularmente, con un cuestionamiento reiterado, del sistema interamericano en general y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH)⁴.

Por otro lado, en función del predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas, y del cambio del rol político y económico de las fuerzas armadas, el gobierno bolivariano ha intentado desarrollar una capacidad militar en función de una hipótesis de guerra asimétrica, sin dejar de lado las posibilidades de empleo de la fuerza en escenarios de conflicto convencional a nivel regional, a cuyo fin intentó incrementar su capacidad militar y sus recursos bélicos en función de una doctrina militar basada en estas hipótesis y en el papel de actor político relevante de las fuerzas armadas, tratando de promover alianzas y acuerdos internacionales que contribuyan a este objetivo. Este rol crecientemente político de las fuerzas armadas y el incremento de su autonomía permeó, a su vez, la política exterior del país y las concepciones que la orientan, y dio lugar a que este sector en particular fuera, por una serie de razones que analizaremos más abajo, el único sector de la sociedad venezolana con capacidad de incidencia sobre las toma de decisiones en política exterior.

Si bien la racionalidad de fondo de esta estrategia apunta a complementar la primera estrategia a fin de limitar el poder de un actor hegemónico, en la práctica se refleja en una articulación de un creciente pretorianismo en la sociedad venezolana. Por otra parte, si bien muchos analistas enfatizan la estrategia de “*softbalancing*”, como una estrategia dominante de la política exterior bolivariana, esta no descarta una estrategia de “poder real” cuando se prestan las condiciones⁵.

Estas transformaciones de la política exterior de Venezuela no pueden dissociarse, sin embargo, de un entorno más amplio de

cambios y mutaciones tanto a nivel regional, como a nivel global, que han propiciado un contexto internacional favorable para que se produzcan. Hemos analizado estos cambios y mutaciones en otros trabajos⁶, por lo que basta con señalar algunos elementos descollantes de este nuevo entorno —el progresivo y parcial desentendimiento estratégico de los EEUU de la región a partir del fin de la Guerra Fría y, en especial, del 11 de septiembre de 2001 y la invasión a Irak; la elección de gobiernos progresistas y populistas en gran parte de los países de América Latina y el Caribe en la primera década de este siglo que posibilitó el desarrollo de alianzas y vínculos regionales de diverso orden basadas en coincidencias ideológicas; la creciente autonomía consecuente de la región, en el marco de un mundo crecientemente multipolar, y el desarrollo de nuevas formas de regionalismo de carácter predominantemente post-liberal, con elementos más marcadamente políticos y en clara diferenciación del regionalismo abierto y de las fórmulas impulsadas bajo la inspiración del “consenso de Washington”⁷; la emergencia y creación de nuevos mecanismos de integración que han excluido a los EEUU y a Canadá, como en el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) de reciente creación⁸, junto con la emergencia de los liderazgos de Brasil y de Venezuela en el ámbito latinoamericano, con aspiraciones de proyección regional; el crecimiento económico sostenido, durante la última década, de las economías de la región promovido principalmente por el *boom* de los precios internacionales de los *commodities*, y su estabilización macroeconómica que, por un lado, han posibilitado el desarrollo de políticas sociales más inclusivas y, por otro, han permitido enfrentar en mejores condiciones la crisis financiera global desatada en 2008. Como lo hemos señalado oportunamente, en su conjunto estos procesos han dado pie a una reconfiguración política de la región que ha servido de marco y de nutriente para el desarrollo, en el caso de la Venezuela bolivariana, de esta estrategia combinada⁹.

Finalmente, en función del argumento central señalado, el presente artículo se estructura en base a tres segmentos. En primer lugar, se analizan las continuidades y los cambios de la política exterior desde 1998, y los rasgos distintivos de la política exterior de la República

Bolivariana de Venezuela bajo las sucesivas presidencias de Hugo Chávez Frías, particularmente en relación a los cambios en las prioridades y los objetivos de esta política; las características de su formulación en función de objetivos geoestratégicos e ideológicos, en especial en relación con las transformaciones de la dinámica regional, en dónde se ha impulsado predominantemente una estrategia de “*softbalancing*”, maximizando el uso de los recursos del país. En segundo lugar, en el marco de una visión geopolítica y militar de la política exterior, su articulación con la política de seguridad y defensa impulsada en estos años, en función de las principales hipótesis de conflicto introducidas por una nueva concepción doctrinaria y de los cambios por los que han atravesado, institucional y políticamente, las fuerzas armadas, en función de mantener una dimensión de “poder real”, apoyada en el desarrollo de capacidades militares, pero que funcionalmente favorece los intereses de este sector. Y en tercer lugar, en base a los más recientes acontecimientos posteriores a las elecciones presidenciales de marzo de 2013 y la nueva victoria electoral del PSUV, esta vez sin la candidatura de Hugo Chávez, los retos que esta política exterior plantea para el futuro del país.

¿Qué cambió bajo la presidencia de Chávez?: Cambios y continuidades en la política exterior venezolana

Al analizar los cambios acaecidos en la política exterior de Venezuela a partir de la elección de Chávez en 1998, es necesario destacar, en primer lugar, algunas continuidades relevantes que, junto con otros analistas, hemos señalado en otras publicaciones¹⁰. En este sentido, es necesario resaltar que el uso de recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos para impulsar una “diplomacia petrolera” en función del interés nacional no se inicia en Venezuela con esta elección. A partir de la instauración de la democracia en el país en 1958, en todas las coyunturas internacionales favorables que contribuyeron al incremento internacional de los precios del petróleo, los respectivos gobiernos utilizaron esos recursos para promover los intereses venezolanos, especialmente entre sus vecinos andinos y en el ámbito del Caribe y de Centroamérica, y para desarrollar un vínculo estrecho con la economía estadounidense como uno de los principales y más seguros proveedores de petróleo a este país,

asignándole un matiz claramente pro-occidental y frecuentemente pro-estadounidense a esta política, con énfasis en la promoción y la consolidación de la democracia.

De hecho, esta situación dio lugar a una serie de particularidades que configuraron un **excepcionalismo venezolano**, en el contexto regional, en dónde, hasta tanto persistieron los regímenes militares en el resto de América del Sur, la política exterior venezolana utilizó abundantemente los recursos petroleros y los ingresos asociados a éstos, para promover sus intereses nacionales, orientados principalmente a prevenir el surgimiento de regímenes comunistas alineados con la URSS, a estabilizar la región y a promover la democracia. Este excepcionalismo venezolano persiste, en forma amplificada, como patrón en la actualidad, aunque las características de la política exterior de la República Bolivariana hayan mutado sus contenidos ideológicos, sus prioridades internacionales y sus objetivos estratégicos, incorporando un significativo componente ideológico de carácter fundamentalmente anti-estadounidense y nacionalista. En este marco, la política exterior bolivariana ha tendido a maximizar estos recursos en función de una nueva estrategia¹¹.

Por otra parte, este excepcionalismo venezolano no ha estado disociado, tanto en el pasado como en el presente, de otro rasgo persistente en la política exterior de Venezuela —el marcado **presidencialismo** en la formulación e implementación de esta política. Si bien en el pasado, los actores políticos representados en el Congreso y, eventualmente, las fuerzas armadas y algunos sectores económicos, podían ejercer algún tipo de influencia sobre ésta, el Poder Ejecutivo y, especialmente, el Presidente desempeñaban un rol decisivo en la formulación de sus objetivos y prioridades. Las diferencias durante los períodos de gobierno de Chávez, en cambio, estuvieron marcadas, desde el principio, por un rol mucho más acentuado y activo del Presidente en la formulación de una estrategia de proyección exterior sin mayores consultas con otros sectores y sin un activo involucramiento, así fuere técnico, de otros organismos institucionales, y sin la existencia de mecanismos de control o monitoreo por parte de la ciudadanía. De hecho, esta acentuación del presidencialismo venía indisolublemente asociado al protagonismo personal del presidente a nivel internacional y a su visibilidad y exposición mediática. Asimismo, se asociaba a un

componente distintivo de la cultura política venezolana, que ha dado lugar, históricamente, a la emergencia de caudillos vinculados con un significativo poder carismático personal y una orientación que, desde las luchas por la independencia, se encontraba estrechamente vinculado a una visión militar cuando no, específicamente, a una orientación militarista¹². La conversión de las fuerzas armadas en un actor político fundamental para el sostenimiento del régimen bolivariano y para la eventual construcción de un “socialismo del siglo XXI” frente a las potenciales amenazas emanadas de los Estados Unidos, no escapa a esta tradición pero la acentúa y la profundiza al punto de dar lugar a un creciente pretorianismo¹³. De hecho, algunos analistas no dudan en señalar claramente que, a diferencia de la etapa precedente, la fase bolivariana se distingue por el progresivo protagonismo e involucramiento del sector militar no sólo en la administración pública, sino también en la formulación de la política exterior¹⁴.

Junto con el excepcionalismo y el presidencialismo señalados, continúa presente, con características propias, un tercer rasgo de la política exterior tradicional de Venezuela —su **sobredimensionamiento** en relación a los recursos demográficos, territoriales y, eventualmente, económicos del país. En este marco, tradicionalmente los recursos petroleros posibilitaron una presencia y un activismo internacional de Venezuela en la región y, en menor medida, en el sistema internacional, poco acorde con las dimensiones del país nutridos, no obstante, por los ingresos petroleros. Sin embargo, con la llegada de Chávez al poder y su expresa aspiración de promover, siguiendo la idea de Simón Bolívar, una Comunidad Latinoamericana de Naciones y una creciente influencia internacional, este activismo y este sobredimensionamiento se acentuaron, extendiéndose la proyección y vinculación de Venezuela a nuevos ámbitos internacionales, esta vez con características diferenciadas¹⁵, asociadas con su estrategia de proyección revolucionaria. Algunas de estas características remiten a un creciente presencia militar¹⁶ tanto en el ámbito de la sociedad como del sistema político venezolano, con sus secuelas de autoritarismo y jerarquización¹⁷, y otras refieren a su estrategia internacional de obstaculizar y limitar todo avance de los Estados Unidos en el ámbito hemisférico e internacional.

En el marco de los tres rasgos distintivos señalados —el excepcionalismo, el presidencialismo y el sobredimensionamiento, que dan lugar a evidentes continuidades en la caracterización de la política exterior venezolana en la etapa democrática previa a Chávez, éste introduce una serie de características innovadoras que confieren una identidad distintiva a la política exterior bolivariana.

Los cambios introducidos por Chávez en la política exterior venezolana responden básicamente a dos factores estratégicos —la necesidad de consolidar y concentrar su poder a nivel doméstico, particularmente en el marco de las turbulencias políticas que se produjeron en los años posteriores al intento de golpe de Estado en su contra en 2002, y la aspiración de convertir a la Venezuela bolivariana, no sólo en un actor relevante en el plano regional sino también en el sistema internacional. La coyuntura internacional que, a partir de principios de la década pasada, da lugar a un crecimiento sostenido de los precios del petróleo, ayuda a apuntalar la realización de estos objetivos que, sin embargo, se da en sucesivas etapas, con una progresiva radicalización a partir del frustrado golpe contra Chávez en 2002, un mayor acercamiento a Cuba entre 2002 y 2004 y el inicio de un proyecto de construcción del “socialismo del siglo XXI” a partir de 2007 que se diferencia por su carácter radical del carácter más difuso y humanista de las concepciones nacionalistas de Chávez volcadas en la Constitución de 1999¹⁸.

En el plano interno, desde el momento de la campaña que lleva a su elección en 1998, Chávez promueve una creciente polarización política en el país, basada en la polarización social ya existente¹⁹. Esta polarización política se acentúa significativamente a partir de 2002, simultáneamente con el creciente control de todos los mecanismos institucionales del Estado. Junto con este proceso, se intensifica el uso de los medios masivos de comunicación a través de las reiteradas cadenas presidenciales, la suspensión o expropiación de medios de comunicación adversos, y una intensa campaña basada en la figura carismática de Chávez para impulsar diversas políticas sociales y misiones que apuntan a generar una redistribución de los ingresos fiscales y a beneficiar a sectores tradicionalmente excluidos. De hecho, después de asumir el control de PDVSA (Petróleos de Venezuela) luego de la huelga petrolera de 2002-2003, esta empresa

no sólo concentra los negocios y operaciones relativos a la explotación de hidrocarburos, sino que también se convierte en la caja para financiar tanto los proyectos sociales impulsados a nivel doméstico como también el apoyo y la cooperación con diversas organizaciones y gobiernos aliados a nivel internacional.

A su vez, Chávez legitima estos procesos con los referendos convocados y con su re-elección sucesiva por amplio margen, mientras que sostiene una política de exclusión de la oposición (que en el caso de las elecciones legislativas de 2005 se autoexcluye), y desarrolla una creciente concentración de las decisiones, tanto en los ámbitos de política doméstica como de política exterior, en el Presidente. Sin embargo, la falta de una estructura orgánica para apuntalar el proceso conduce a Chávez, por un lado, a la creación de una estructura partidaria —el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), pese a la reticencia de algunos sectores aliados, y por otro, a reforzar su control de las fuerzas armadas y su involucramiento en el aparato estatal, introduciendo una serie de cambios²⁰, con el propósito de defender “los logros y el avance del socialismo del siglo XXI”.

En el marco de este proceso, que presentamos sucintamente, es importante resaltar los cambios que se producen en la política exterior del país.

Los cambios en la política exterior de Venezuela y su impacto regional e internacional

En este sentido, como ya señalamos, un entorno regional e internacional propicios favorecieron el impulso de una política exterior que, por un lado, conservó algunas de las orientaciones tradicionales de los gobiernos democráticos previos a Chávez y, por otro, introdujo una serie de rasgos distintivos, propios de la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Como apunta un analista, el gobierno bolivariano desplegó una importante estrategia de proyección internacional que se expresó en tres niveles que a su vez se relacionan entre sí²¹. Para poder analizar esta estrategia, es necesario destacar en primer lugar el reacomodo geopolítico de un país que ha buscado un nuevo tipo de alianzas bilaterales como el resultado de una política anti-occidental y, particularmente, anti-estadounidense, procurando

acercarse a potencias alternativas a EE.UU en el contexto multipolar actual y desarrollando acuerdos y vínculos que posibiliten contrarrestar el predominio internacional de los EEUU. En segundo lugar, el gobierno bolivariano construyó una red de cooperación Sur-Sur en la cual destacan una serie de instrumentos petroleros e ideológicos a fin de asegurar al país un rol relevante, no sólo en la región latinoamericana y caribeña, sino también en Asia y en África. En tercer lugar, el gobierno bolivariano desplegó en estos años una estrategia internacional de solidaridad política con organizaciones partidistas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sectores académicos y medios de comunicación social que simpatizan o se identifican con el proyecto chavista y que recibieron de Caracas un respaldo financiero, logístico e ideológico²², en el marco de la llamada “diplomacia de los pueblos”, en un proceso de construcción de “poder social” que complementó el despliegue de las estrategias de “poder real” y de “*softbalancing*”²³, en un ámbito internacional que incluyó no sólo la región sino también otros países, como los Estados Unidos y varios países de Europa.

En este marco, entre los rasgos distintivos que caracterizaron a la política exterior bajo la presidencia de Chávez, figura, en primer lugar y en gran parte como consecuencia del protagonismo y de la visión personal del presidente Chávez, la progresiva definición de esta política de proyección en términos de una **visión geopolítica e ideológica** del sistema internacional, cónsonos con las ideas del propio Chávez particularmente en el plano militar y geoestratégico. En este contexto es de destacar la visión del sistema internacional en función de la confrontación con los Estados Unidos —percibidos como un histórico actor hegemónico e imperialista que configura una amenaza para la región y para el mundo, y de la concepción de una transformación del sistema internacional que luego del fin de la Guerra Fría comienza a mutar de un sistema bipolar a un sistema multipolar²⁴. En función de esta visión, por un lado Chávez aspiró a promover la creación de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas que excluyese a los EEUU, y por otro, impulsó la diversificación de los vínculos políticos, militares y comerciales de Venezuela con países con los que tradicionalmente las relaciones eran tenues o inexistentes, en particular las relaciones con Irán y Rusia vinculadas a acuerdos de cooperación militar y de adquisición

de material bélico²⁵. Muchos de estos vínculos están asociados con una concepción que enfatiza la necesidad de desarrollar las alianzas y las capacidades militares del país para enfrentar la amenaza potencial de una intervención de los EEUU.

Un hecho relevante de la política exterior bolivariana, en este sentido, es, por un lado, la creación en 2004 de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) en contraposición al ALCA y su posterior transfiguración en la Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas (ALBA) con la adhesión de países cuyos gobiernos comulgan con la visión de Chávez, tanto en el Caribe y Centroamérica como en Sudamérica, y la utilización de los recursos petroleros para fortalecer la cooperación y el intercambio entre éstos países en el marco de una visión “no-comercialista” y solidaria de la integración, que se asoció a diversas iniciativas que abarcaron desde el programa de Petrocaribe a los intentos de creación del Banco del Sur, el establecimiento de Telesur y la aspiración de construir un Gasoducto del Sur²⁶. Y por otro lado, frecuentemente en competencia con el liderazgo regional de Brasil, la participación en la creación de la UNASUR en 2008 y de la CELAC en 2011, ambas con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá, simultánea a la retirada, en el transcurso de la misma década, de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Grupo de los Tres (G-3), y a la solicitud de incorporación a MERCOSUR, materializada en 2012. Estos procesos respondieron a la consigna oficial de “virar la mirada hacia el Sur”, promoviendo relaciones más estrechas con los países de América del Sur y del Caribe, impulsando una cooperación Sur-Sur y maximizando los espacios multilaterales que hicieran posible la estrategia del “*softbalancing*” antes citada, amén de promover los intereses de Venezuela y del proyecto bolivariano²⁷.

En el marco de este proceso, es importante señalar que la aspiración de Chávez de convertir el ALBA en el “núcleo duro” de UNASUR, como hemos analizado en otro lugar²⁸, chocó con la reticencia de la mayoría de los países miembros de este organismo que, si bien se benefician de la ayuda financiera y petrolera de los diversos programas venezolanos, se resisten a “albizar” a la UNASUR, manteniendo como referente principal, pese a sus debilidades y falencias, el esquema de integración subregional de MERCOSUR²⁹. Sin embargo, Brasil es posiblemente el

actor que con más habilidad ha maniobrado para evitar este proceso de “albización” del nuevo regionalismo sudamericano en torno a UNASUR, a través de una estrategia cautelosa y sutil de cooptación, cooperación y asimilación de las propuestas chavistas³⁰. Posiblemente como resultado de estas dificultades, progresivamente en el discurso de la política exterior venezolana comenzó a imponerse la idea del “viraje hacia el Sur” y la incorporación a MERCOSUR, como una alternativa de mantener y ampliar una influencia significativa de “*softbalancing*” a nivel sudamericano.

En este contexto, un rasgo que responde a características pre-existentes de la política exterior venezolana, pero que Chávez extremó significativamente, es la aspiración de adquirir un **protagonismo internacional**, que acentúa el activismo previamente existente. El sostenido incremento de los precios internacionales del petróleo en más de una década posibilitó esta aspiración en tanto se refuerza con una diplomacia petrolera, dirigida no sólo a otros gobiernos y estados, sino, como ya señalábamos, en el marco de la llamada “diplomacia de los pueblos”³¹, a ganar aliados entre los movimientos y organizaciones radicales y de izquierda. Esta “diplomacia de los pueblos” originariamente se desarrolla como apoyo a la movilización de los movimientos anti-ALCA, anti-globalización y anti-neoliberalismo en la región, con una marcada orientación anti-estadounidense, que apunta a la cooptación de estos movimientos a favor del proyecto bolivariano. En este sentido, son ilustrativas tanto la asimilación a la agenda del ALBA del programa anti-ALCA y anti-globalización de la Alianza Social Continental (ASC), como la rápida apropiación por Chávez del nombre de UNASUR (originalmente propuesto y acuñado por los movimientos sociales en la Cumbre Social de Cochabamba³²) para rebautizar la incipiente institucionalización de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como parte de los recursos de la estrategia del “poder social” señalado.

Asimismo, un tercer rasgo distintivo de esta política, claramente diferenciado de los gobiernos precedentes, es la identificación y el acercamiento con el gobierno cubano, particularmente desde 2004. Cuba se convierte no sólo en uno de los aliados políticos más relevantes y referenciales de la Venezuela bolivariana, sino también en un socio comercial importante en el marco del ALBA-TCP, en

tanto recibe una sustancial asistencia petrolera (estimada entre 98.000 y 130.000 barriles diarios, parte de los cuales Cuba revende en el mercado internacional) a cambio de la prestación de servicios de profesionales cubanos en Venezuela, que incluyen tanto a médicos y deportistas como a militares y especialistas en seguridad³³.

Esta estrecha asociación con Cuba (marcada además por los sucesivos encuentros de Chávez con Fidel y Raúl Castro, y sus visitas a La Habana, incluyendo el tratamiento de su enfermedad hasta su fase final), se articuló con el discurso anti-imperialista, generando mayores adhesiones de los sectores de izquierda de la región y del mundo con el proyecto bolivariano, pero a la vez permitió la coordinación de acciones entre aliados ideológicos y estratégicos en los marcos multilaterales en relación a diversos temas de la agenda global.

Estas concepciones configuran el marco ideológico de la nueva política exterior venezolana tanto en la creación y establecimiento del ALBA, de la UNASUR, y de la CELAC, como en la propuesta de Chávez de la creación de una Organización del Atlántico Sur (OTAS) en contraposición con la OTAN y de la conformación de una fuerza armada latinoamericana³⁴. Por otra parte, dan lugar a una reorientación, en el marco de los acuerdos regionales, signada como “la mirada hacia el Sur”. Estos procesos se articulan, a su vez, al reiterado cuestionamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de sus mecanismos —pese a que eventualmente el Secretario General electo de esta organización intergubernamental hemisférica contó con el apoyo de Venezuela y de sus aliados en su primera elección, en tanto esta organización se identificó como un instrumento de la política hemisférica de los Estados Unidos.

Finalmente, un rasgo descollante de la nueva política exterior giró en torno al creciente protagonismo e involucramiento del presidente Chávez en esta política, su extremada politización y el progresivo desmantelamiento de los mecanismos profesionalizados a cargo de las relaciones exteriores, con la progresiva desprofesionalización del servicio exterior³⁵, la re-estructuración de la Cancillería y la creciente subordinación de todas las decisiones de política exterior a la voluntad presidencial, sin contar con efectivos mecanismos de control o de rendición de cuentas externos al Poder Ejecutivo³⁶. Es de notar que este proceso³⁷ contrasta llamativamente, por un lado,

con el altamente profesionalizado y calificado funcionariado del MINREX de Cuba, y por otro, genera situaciones frecuentemente incompatibles con los acuerdos y normas internacionales suscritas por Venezuela por la falta de experiencia y conocimiento, no compensados por el alto nivel de ideologización, de los nuevos funcionarios designados políticamente. Como ilustraciones de este proceso baste citar los traspiés para impulsar una agenda propia en el marco de los organismos internacionales, incluyendo, en su momento la aspiración del gobierno venezolano de ser electo a un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2006, o las demoras en dar seguimiento a la reclamación del Esequibo con Guyana³⁸ en el marco de la ONU o las dificultades para manejar situaciones como el asesinato de la diplomática venezolana asignada para hacerse cargo de la Embajada en Nairobi en julio de 2012³⁹.

Como parte de este proceso y de la priorización de la promoción y defensa del régimen y del proyecto “revolucionario” del bolivarianismo, se produce asimismo un “distanciamiento y abandono de compromisos internacionales en el ámbito del comercio, las inversiones, la integración y la protección de derechos humanos”⁴⁰, y un cuestionamiento y rechazo de tratados y acuerdos internacionales suscritos oportunamente por Venezuela.

La politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y su creciente incidencia en la política exterior venezolana

Por otra parte, es importante resaltar que más allá de las aspiraciones a un protagonismo regional e internacional, muchas de las decisiones en el marco de la política exterior están fundamentalmente asociadas con la acumulación y concentración de poder y los vaivenes de la política doméstica, prioridad destacada de la agenda personal del presidente. En este proceso el sector militar cumple un rol fundamental como un referente político principal del proceso de acumulación y concentración de poder, en tanto principal sustento político del presidente⁴¹.

En el marco de la visión geopolítica y militar de éste, asimismo, muchas de las decisiones relacionadas con la política exterior y el comercio internacional pasan por la nueva doctrina de seguridad y

defensa y el rol asignado a las fuerzas armadas, en el marco de la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, temas que remiten asimismo a los vínculos e intercambios militares establecidos tanto con países de la región y fuera de ella, como con fuerzas irregulares como las FARC de Colombia. En este sentido, al creciente pretorianismo que caracteriza el proceso interno de consolidación del proyecto bolivariano, con una estrecha vinculación entre las fuerzas armadas y el poder ejecutivo y el involucramiento de las primeras en diferentes políticas (incluyendo las políticas sociales y las misiones), se corresponde una militarización de la política exterior en función de una visión geoestratégica, en cuyo marco no está descartada la aspiración de consolidar las capacidades convencionales de “poder real” del país, particularmente en el marco de un conflicto con Colombia, dando lugar a un incremento de la adquisición de material bélico convencional.

La acentuación y profundización de las decisiones en política exterior en el poder ejecutivo, si bien ilustra una tendencia preexistente, tendió a evitar o a eliminar las consultas o la construcción de consensos a nivel nacional con diversos actores de la sociedad venezolana, con excepción de las fuerzas armadas y de algunos sectores del chavismo que, en general, tienden a acatar y a asumir las directivas presidenciales⁴². No es casual, en este marco general, el alto grado de permeabilización por parte de los militares de la política exterior bolivariana, tanto en términos de muchos de los cuadros convocados para su formulación y ejecución como de sus enfoques y concepciones predominantemente geopolíticos y militares de los temas de la agenda regional e internacional y en una gran parte de los acuerdos comerciales (en buena parte relacionados con la adquisición de armamento) promovidos en el contexto de una diversificación de las relaciones internacionales del país en el marco multipolar, especialmente con China, Rusia, Irán y Bielorrusia.

En su conjunto, los rasgos señalados marcan una reorientación de la política exterior de Venezuela, acentuando algunos de los rasgos preexistentes y, a la vez, dando lugar a una serie de cambios significativos sobre la base de una estructura personalizada de fuerte contenido militarista, ideológico y mesiánico, cuyo desarrollo, eventualmente, puede ser de difícil reversión.

Sin embargo, estos rasgos se articulan asimismo con un fuerte rechazo no solo a una narrativa neoliberal sino también a una visión de la globalización que pueda poner en cuestión la soberanía nacional⁴³. La priorización de una concepción del principio de soberanía nacional, a la que se apela a través de las referencias bolivarianas, articula tanto una posición anti-estadounidense como una visión anti-globalista, en cuyo marco se privilegian las relaciones con aquellos gobiernos que, tanto a nivel regional como a nivel internacional, ponen acento en este principio y en un cuestionamiento del sistema internacional bajo su estructura de poder actual. La soberanía nacional, en este marco, es encarnada en el gobierno bolivariano, a través de su legitimación electoral quièn, sobre esta base, desarrolla no sólo un proyecto nacional asociado con el “socialismo del siglo XXI” sino también con una política exterior “revolucionaria” que pone en cuestión las bases de la estructura de poder internacional. Las amenazas a la soberanía nacional que surgen de esta estructura en su composición actual, más allá de sus contenidos capitalistas, se perciben en términos de amenazas militares frente a las cuales es necesario desarrollar una articulación entre la política exterior y la política de seguridad y defensa, particularmente en función de la hipótesis de una eventual invasión de los Estados Unidos⁴⁴. Mientras que la primera despliega, entre otros elementos, la estrategia de “*softbalancing*” ya mencionada, la segunda refuerza las capacidades militares frente a una amenaza de intervención externa o de la eventual injerencia exterior en un conflicto interno.

En este contexto, algunos de los procesos más evidentes de estos quince años están vinculados con la ya señalada militarización de la sociedad venezolana y ponen en evidencia algunas tendencias distintivas que afectan la relación con los mecanismos y normativas del sistema internacional.

Una de las transformaciones más importantes de la política exterior bajo el gobierno de Chávez, ha sido no solo la monopolización por parte del ejecutivo de la política exterior bolivariana con la exclusión de negociar con otros actores domésticos, sino también la prevalencia que ha adquirido un solo actor en particular —los militares, estrechamente vinculada con el carácter crecientemente pretoriano del régimen y el marcado involucramiento de las fuerzas armadas en

decisiones vinculadas a esta política, pero también con la necesidad de garantizar las lealtades de un sector crucial para la supervivencia del régimen⁴⁵.

La transformación de las Fuerzas Armadas venezolanas, denominadas actualmente Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), se ha destacado por tres elementos clave, particularmente en base a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) en 2011. El primero de ellos está relacionado con el cambio de las hipótesis de conflicto en el marco de la doctrina militar de estas fuerzas, poniendo en primer plano una hipótesis de conflicto basada en una intervención de EEUU⁴⁶, que buscaría imponer su voluntad en Venezuela por medio de acciones militares, con el objetivo de generar un cambio de régimen y de establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales. El segundo elemento clave es la marcada politización de la institución, incluyendo su participación en la administración pública y en actividades proselitistas, el alineamiento y adoctrinamiento de sectores dentro de las FANB con la visión bolivariana del presidente y del PSUV, y la designación de personal militar en puestos políticos y burocráticos tradicionalmente ocupados por civiles. Y el tercer elemento está relacionado con la reestructuración de la FANB y la creación de la Milicia Bolivariana bajo una estructura paralela⁴⁷ que no responde al Ministerio Popular de la Defensa sino directamente al Ejecutivo Nacional. La creación de esta milicia apunta a un intento de crear una estructura paramilitar que complemente y haga de contrapeso a sectores opositores dentro de la FANB, justificada por la creación de cuadros de reservistas para realizar operaciones de guerra asimétrica ante una eventual ocupación de EEUU. En este marco, en el orden interno se establecieron como objetivos prioritarios los vinculados con las funciones policiales, el desarrollo económico, y la seguridad pública, entre otros⁴⁸. En el orden externo se priorizó la hipótesis de conflicto basada en una intervención militar de EEUU en Venezuela con el eventual involucramiento de Colombia⁴⁹, donde también podrían participar agentes desestabilizadores no estatales vinculados al conflicto interno colombiano, organizaciones delictivas transnacionales y el narcotráfico.

En 2004, el entonces secretario del Consejo de Defensa Nacional de Venezuela, el General de División Melvin López Hidalgo, señaló

la necesidad de una: “respuesta asimétrica a fuerzas invasoras estadounidenses superiores, mediante la combinación de personal militar venezolano, reservistas civiles y una red interna de grupos civiles de base. Estos componentes estarán encargados de ataques guerrilleros de baja intensidad, coordinados contra las fuerzas estadounidenses”⁵⁰. Estos procedimientos se apoyarían, a su vez, en una “red civil de ‘inteligencia social’ que funcione como sistema clandestino de espionaje, cuyos miembros informarán al gobierno de todo aquello que consideren sospechoso”⁵¹. En este marco, en 2007 se desarrolla la ejecución de la primera parte del Plan Estratégico de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para la Defensa Integral de la Nación 2007-2013, mejor conocido como Plan Sucre, que se basó en dos premisas fundamentales: “1) Cumplir con los lineamientos estratégicos establecidos en el Proyecto Nacional Simón Bolívar —Primer Plan Socialista— Desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013. 2) Adecuarse con base a la planificación y organización de la Institución Armada para combatir las amenazas que atentan en contra de la Nación”⁵². Un análisis más detallado del Plan Sucre apunta a señalar cuál es la prioridad al establecer que: “Esto ha llevado a formular una doctrina defensiva, desde el nivel estratégico al nivel táctico, sustentado en el ideario Bolivariano y concebido con base en la Guerra Popular Prolongada . . . Construir la nueva Doctrina Militar Bolivariana para librar con éxito una Guerra Popular Prolongada ante una hipótesis de guerra por parte del imperio contra la República Bolivariana de Venezuela”⁵³.

La LOFANB y sus posteriores modificaciones también reforzaron aspectos de la integración cívico-militar, y del rol de organizaciones civiles en una guerra popular prolongada⁵⁴. Los cambios señalados en la FANB no solo incluyeron su politización y su incorporación al aparato de toma de decisiones del Estado, sino también su crecimiento en cuanto a capacidades, sobre todo en lo referente a la capacidad de proyección a nivel regional.

Tradicionalmente la concepción de proyección militar implica la capacidad del instrumento militar de realizar operaciones militares más allá de sus fronteras. Esta capacidad ha sido alcanzada por un reducido grupo de países, constituyendo los EEUU el mayor ejemplo, en tanto detenta la capacidad de llevar adelante operaciones bélicas en

cualquiera parte del mundo. En el contexto venezolano la capacidad de proyección militar se da en dos marcos diferentes. El primero es el incremento tanto cuantitativo como cualitativo del equipamiento militar para facilitar las operaciones dentro del territorio así como operaciones limitadas fuera del mismo (como podría darse en el marco de un conflicto con Colombia, realizando operaciones militares dentro del territorio colombiano). El segundo marco de proyección militar no está vinculado a la concepción tradicional de proyección militar, sino al incremento de las relaciones con otros Estados por medio de intercambios académicos, agregadurías militares, ejercicios combinados, capacitaciones, cooperación técnica y la coordinación de políticas o concepciones defensivas conjuntas, en donde las FANB adquieren un mayor protagonismo en operaciones no-bélicas en el exterior del país y contribuyen a la proyección revolucionaria. A este cuadro se suma, como ya ha sido señalado, su involucramiento directo en la adquisición de armamento a otros países.

Por otra parte, en relación al rol de las fuerzas armadas en la proyección internacional resalta la propuesta venezolana ya mencionada de la OTAS. En 2004 el presidente Hugo Chávez, había presentado propuesto la creación, en América de Sur, de un organismo regional similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bajo la dominación de Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS/OTASUR), cuyo objetivo fuera la integración militar a nivel regional y la conformación de unas Fuerzas Armadas Latinoamericanas⁵⁵, en el marco de una política exterior orientada a profundizar el proceso de integración regional y la autonomía frente a los EEUU. Cuatro años después, en 2008, ante la imposibilidad de concordar sobre un proyecto regional común en temas de defensa entre Venezuela y Brasil, el gobierno brasileño promueve la creación del Consejo de Defensa Suramericano en el marco de UNASUR, impulsada por el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim. La iniciativa de Brasil eludía la propuesta de creación una alianza militar al estilo de la OTAN y la sustituía por la creación de un consejo en el marco de la UNASUR, orientado a incrementar el diálogo y la coordinación entre los estados miembro en temas de defensa, promover las medidas confianza mutua entre los estados de la región y actuar como un mecanismo de prevención de conflictos en la región⁵⁶. A pesar de las diferencias con la OTAS/OTASUR, los

países miembros del ALBA, incluyendo a Venezuela, terminaron por aceptar la propuesta brasileña.

No obstante la retórica de algunos gobiernos de países miembros de UNASUR, la idea de una alianza militar se encuentra actualmente alejada de la realidad regional. No solo no hay iniciativas consolidadas para dicho proyecto, sino que en materia de integración para la defensa y seguridad quedan muchos pasos previos por cubrir. En este sentido, falta desarrollar e implementar mecanismos de confianza mutua, reforzar los espacios de diálogo, crear mecanismos de cooperación en defensa y desarrollar una visión estratégica regional basada en el consenso de los países de la región. A esto cabe agregar que las respectivas doctrinas militares no coinciden en la definición, tanto conceptual como operativa, de la función de las Fuerzas Armadas, particularmente en lo relativo a los temas de seguridad interna y de seguridad pública, constituyendo Venezuela una excepción en el marco de una doctrina militar que incorpora el funcionamiento de las milicias. Por otra parte, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa estableció claramente el control civil de las fuerzas armadas⁵⁷.

Incluso en el seno del ALBA la propuesta de una alianza militar ha encontrado dificultades para ser aceptada plenamente entre los miembros, más allá de algunos acuerdos bilaterales como los existentes entre Venezuela y Cuba, y entre Venezuela y Bolivia⁵⁸, aunque algunos analistas sugieren que uno de sus componentes incipientes es la conformación de una alianza militar⁵⁹. En el 2008, en el transcurso de un seminario sobre “*Logros y Desafíos de la Alternativa Bolivariana de las Américas*” los países participantes rechazaron al TIAR como un sistema de seguridad inadecuado, enfatizando sin embargo la necesidad de incrementar la coordinación cívico-militar para tareas de ayuda humanitaria, la resolución de controversias transnacionales y la creación de un centro de estudios de seguridad regional⁶⁰. Todas ellas, iniciativas alejadas al desarrollo e implementación de una efectiva alianza militar. De hecho, en el marco del ALBA, los avances en este sentido no han avanzado más allá de la instalación en el 2011 de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas en La Paz, conformada, con un perfil académico, por Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela⁶¹, y la propuesta de creación, aún no concretada, en el seno del Consejo Político del ALBA, del Comité Permanente de

Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana, conformada por los ministros de Defensa de los países miembros del ALBA, cuyo objetivo sería la definición de una Defensa Integral Popular Conjunta, en el marco de una nueva doctrina militar de la región”⁶². No obstante, en julio de 2013, en el marco de un seminario de defensa y seguridad de los países del ALBA realizado en Santa Cruz, el presidente Evo Morales propuso crear un bloque estratégico militar “para defender la soberanía de cualquier intervención imperial” y construir una región de paz⁶³.

En suma, a pesar del creciente interés por parte de países de la región en el desarrollo de capacidades disuasivas regionales, resaltándose la postura de Brasil hacia el tema, la política exterior bolivariana se ha visto incapaz de promover efectivamente la creación de una alianza militar regional, que fortaleciese posiciones más duras en las políticas exteriores de los países de la región, particularmente en relación a los Estados Unidos.

Pero este no ha sido el único ámbito en el cual la política exterior de Venezuela ha enfocado sus propuestas para la defensa y seguridad en la región. La cooperación en materia de defensa que ha desarrollado Venezuela en los últimos 10 años es ilustrativa al respecto. El aumento de la cooperación y el intercambio se ha dado con Cuba, Bolivia, Nicaragua y Argentina, así como con países fuera de la región, como es el caso de Irán que ha provisto de aviones no tripulados a Venezuela y tecnología para la producción de pólvoras; Bielorrusia, donde se capacita personal venezolano y cuyas FFAA están proveyendo a Venezuela de asesoramiento para la creación de un sistema de defensa antiaéreo venezolano⁶⁴; China que está proveyendo material aéreo y terrestre a la FANB y está enviado personal para realizar cursos especializados en Venezuela; y Rusia, país con el que se han reforzado los lazos por medio de compras de material bélico en el marco de acuerdos gobierno-gobierno que incluyen el otorgamiento de amplios créditos a Venezuela para la adquisición del material bélico⁶⁵.

Por otra parte, el instrumento militar no solo se ha empleado como parte de la política exterior en el contexto de acuerdos internacionales, sino que ha sido empleado para acompañar acciones diplomáticas y políticas durante situaciones de crisis. El gobierno venezolano estrechó lazos con la FARC al punto de su reconocimiento por el Presidente

Chávez (con respaldo de la Asamblea Nacional de Venezuela) como fuerzas beligerantes⁶⁶, marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones el gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con estos grupos, ofreciendo no solo asilo en territorio Venezolano⁶⁷ para resguardarse de las acciones de las fuerzas armadas colombianas, sino también proveyendo de apoyo logístico en la forma de pertrechos de guerra⁶⁸. En 2008 ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar terrestre de Colombia en acciones contra el líder de las FARC Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo del 2008 en la reunión del Grupo Rio en República Dominicana se logró superar la crisis⁶⁹. Pero el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó las teorías de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por Interpol⁷⁰ que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el gobierno venezolano y las FARC. Es importante destacar que la movilización de la FANB no fue un factor menor en dicha crisis. Desde la crisis del Caldas en 1987 no se habían movilizados fuerzas militares venezolanas a esa escala, y la amenaza del empleo del instrumento militar por parte del Presidente Chávez fue un componente clave de su discurso durante la crisis. Pese a que en la actualidad, la posición venezolana se ha desplazado hacia un apoyo al desarrollo del proceso de paz en Colombia promovido por el Presidente Santos, en tanto Venezuela actúa como uno de los países observadores del mismo, en este desplazamiento es necesario tener en cuenta tanto el debilitamiento militar de las FARC como la necesidad de preservar, en el marco de este proceso, muchos de los negocios presuntamente existentes entre altos mandos de la FANB y los grupos irregulares colombianos⁷¹.

En suma, una somera revisión de los cambios en la doctrina y la estructura de las fuerzas armadas venezolanas, la creación de las milicias bolivarianas y el desarrollo de las capacidades de estas fuerzas para su proyección externa en el marco de una serie de iniciativas a nivel regional e internacional, incluyendo algunos acuerdos militares y la adquisición de material bélico acorde a las prioridades

de la nueva doctrina militar desarrollada, muestra, por un lado, una creciente politización de las fuerzas armadas, sumadas a su mayor participación y protagonismo en el aparato estatal, en el comercio y en la política exterior, y a su mayor autonomía del control civil, y por otro, la utilización de estos elementos como un componente de “poder real” en la política exterior de Venezuela ante la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, en el que Colombia quede involucrada. En este marco, queda en evidencia tanto la articulación creciente entre la política de seguridad y defensa del país con una serie de aspectos de la política exterior como la imbricación de las fuerzas armadas en la formulación y ejecución de ésta. Si bien esta situación encuentra precedentes en el período previo a Chávez, con la presencia y conducción de importantes cuadros militares de la política de fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el actual período esta presencia y conducción se expande a otras áreas del organismo, incluyendo la dirección de algunos departamentos regionales, y se articula con una política exterior de fuerte discurso y contenido belicista, tanto por parte del Presidente como del mismo organismo, que articula y asume algunas de las decisiones presidenciales en esta área, pero asimismo remite al rol creciente en el ámbito comercial al punto de tener una marcada incidencia sobre las decisiones en política exterior tanto a nivel regional como global, afectando inclusive la capacidad de decisión del ejecutivo⁷².

Incertidumbres y contradicciones: Algunas conclusiones y muchas interrogantes

El presente capítulo ha sido finalizado en gran parte poco antes del fallecimiento de Chávez y de la realización de las elecciones presidenciales de marzo de 2013 en Venezuela y, necesariamente, deberá ser revisado, a mediano plazo, a la luz de las secuelas que acarrea la victoria de Maduro en estas elecciones y de su eventual estabilización en el marco de la aguda crisis económica y política por la que atraviesa el país.

En este marco, la estrategia bolivariana de proyección externa se ha articulado tanto en base a los cambios en el ámbito militar y a su creciente incidencia sobre la política exterior, en el marco del proyecto de “socialismo del siglo XXI”, como en la utilización predominante

de los recursos petroleros, para reforzar y consolidar esta estrategia de proyección internacional. Eventualmente, los cambios internos, tanto en lo referente al rol y a la doctrina de las fuerzas armadas como a la re-estructuración y politización del servicio exterior, amén de contribuir a consolidar el proceso interno, son instrumentales a la visión de una Venezuela bolivariana que proyecta su revolución y que aspira a convertirse, más allá de sus capacidades reales, en una “potencia” y en un actor internacional relevante, en el marco de un mundo multipolar. El rechazo y la denuncia de acuerdos y tratados internacionales que no se ajusten a esta estrategia y el desarrollo de nuevas alianzas que la fortalezcan, así sea con países vecinos de limitada capacidad de incidencia internacional o con gobiernos y estados que a nivel internacional contribuyen consistentemente a la estrategia de “*softbalancing*” y, en particular, al cuestionamiento de la primacía estadounidense, configuran un componente fundamental de la política exterior bolivariana.

Sin embargo, el análisis anterior permite extraer algunas conclusiones y, asimismo, abrir algunas interrogantes en torno a escenarios futuros de la política exterior venezolana, particularmente en relación a su penetración por las fuerzas armadas y por una visión geoestratégica e ideológica.

En primer lugar, es de señalar que, en función de las características analizadas de la proyección internacional de Venezuela bajo las presidencias de Chávez, ésta adquirió un carácter personalista, sobredimensionado y de fuerte lenguaje y contenido militarista, en función de una visión geoestratégica e ideológica y de una aspiración a una proyección internacional del estado “revolucionario”. La articulación de estos elementos con los cambios en las fuerzas armadas del país, y con el desarrollo de una estrategia de diversificación de relaciones y alianzas internacionales, especialmente en el ámbito militar, ha posibilitado incluir, por momentos, un componente de “poder real” en la política exterior, más allá de sus efectivas capacidades militares.

La concepción de la proyección externa, más que de una política exterior, de un estado revolucionario, como apunta Romero, ha dado lugar a una combinación específica de elementos, articulando esta proyección a una doctrina militar que articula las hipótesis de

conflicto relacionadas con las amenazas internas a la revolución con las hipótesis de conflicto vinculadas a las amenazas externas y a su capacidad de proyección y expansión, expresadas fundamentalmente por una hipotética intervención de los Estados Unidos y por el impacto de una globalización concebida como un proceso y una narrativa neoliberal. En este marco, tanto la concepción de un mundo multipolar como la existencia de acuerdos y tratados internacionales suscritos por Venezuela configuran un escenario internacional que debe ser reinterpretado a la luz de una priorización de la visión soberanista y revolucionaria de la proyección externa del país, incorporando una visión geoestratégica y militar.

Sin embargo, en segundo lugar, dadas las asimetrías de poder existentes en el sistema internacional y, en particular en relación a los Estados Unidos, esta estrategia “dura” ha sido eventualmente apuntalada, complementada y ampliada prioritariamente por una estrategia de “*softbalancing*”, basada tanto en una diplomacia oficial de acentuado perfil político e ideológico, como en una diplomacia paralela que incluye, como un componente importante, la llamada “diplomacia de los pueblos”. Esta estrategia no ha estado desvinculada de un énfasis en la soberanía nacional al punto de poner en cuestión y, eventualmente, rechazar y denunciar, acuerdos y tratados internacionales firmados por Venezuela. Dada la contradictoria relación con la OEA —vista por un lado como un instrumento de los Estados Unidos y por otro como un importante espacio para promover una agenda “revolucionaria”, y dada la creciente violación de los derechos humanos en Venezuela en franca contradicción con los establecido por la Constitución de 1999, una de las víctimas de este proceso ha sido el sistema interamericano de derechos humanos, denunciado en su integridad recientemente al punto de plantear la denuncia asimismo de la Convención Americana de Derechos Humanos⁷³. Es ilustrativo al respecto que el carácter vinculante y supranacional de su normativa entra en colisión con una visión de la soberanía nacional que acentúa la legitimidad de los actos del Estado, particularmente si es concebido como estado revolucionario, independientemente de cualquier marco normativo internacional.

Sin embargo, en tercer lugar, pese a la relevancia otorgada a una estrategia de “*softbalancing*”, dadas las limitaciones de un estado

como Venezuela para desarrollar capacidades bélicas con efectiva proyección extraterritorial y de la falta de respuesta a las diversas iniciativas de impulsar alianzas militares efectivas que potencien esta proyección, es importante señalar que en la articulación de las diferentes estrategias desarrolladas por la política exterior bolivariana y, específicamente, por el poder ejecutivo y, en su momento, por el propio Presidente Chávez, se ha incrementado significativamente no sólo el peso de una visión y concepción geopolítica y militarista, sino también la influencia y participación del sector militar, cuyo papel en el sistema político ha aumentado en el marco de las sucesivas reformas institucionales y doctrinarias. Esta influencia y participación no sólo abarca la creciente presencia militar (simultánea al incremento de su peso político) en la toma de decisiones y en la formulación de la política exterior bolivariana, sino también, como lo señalan Corrales y Romero, la prevalencia del sector militar como el único sector decisivo de la sociedad tanto en la formulación de la política exterior a nivel oficial como en función de diversos negocios, lícitos o ilícitos, en curso a nivel internacional⁷⁴.

Estas estrategias y su eventual articulación entran en contradicción con algunos valores relevantes de la cultura política venezolana y de la Constitución de 1999, en especial los referidos a la democracia, a los derechos humanos y a la paz, y abren una serie de interrogantes en relación con los escenarios posibles de evolución luego de las elecciones de marzo de 2013.

Con la cuestionada victoria electoral del PSUV en abril de 2013, si se sostienen los altos ingresos petroleros, su re-elección ratifica y posiblemente acentúa, tal como se ha afirmado en numerosas ocasiones, la política exterior existente y las relaciones y vínculos internacionales desarrollados en los últimos 15 años en el marco de una proyección revolucionaria, quizás profundizando la dinámica de articulación entre una política exterior de sesgo militarista con el necesario “*softbalancing*” impuesto a la misma, y con un rechazo a aquellos acuerdos, tratados y normativas internacionales que se interpongan en el camino de la construcción del proyecto del “socialismo del siglo XXI” y de su proyección internacional. En este marco, tanto el discurso anti-estadounidense, como la creación y promoción del ALBA, de Petrocaribe y la diversificación de relaciones

en un mundo multipolar, junto con la reorientación de la política de integración en función de la “mirada hacia el Sur” y la estrecha alianza con Cuba persistirían como componentes cruciales de esta política, con la aspiración, de acuerdo a los señalamientos de las metas de gobierno para el 2013-2018, de convertir a Venezuela en una “potencia mundial”⁷⁵, activa y militantemente involucrada en la reconfiguración del espacio regional y, eventualmente, global. En este marco, tanto las capacidades militares que responden a la nueva doctrina de seguridad y defensa y a la reforma de las fuerzas armadas, como las capacidades diplomáticas reconvertidas en función de este proyecto, responden tanto a las necesidades de esta proyección revolucionaria, pero también a las aspiraciones e intereses de un sector específico de las fuerzas armadas crecientemente involucradas en su formulación e implementación.

NOTAS

1. Que no descarta, a corto y mediano plazo, las relaciones económicas que mantienen a Venezuela como un proveedor destacado de hidrocarburos a los Estados Unidos.
2. Toro Carnevali, Alfredo (2011). “El ALBA como instrumento de *softbalancing*”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, Número especial “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, p. 160.
3. Williams caracteriza el *softbalancing* como “*a strain of balance of power politics whereby weaker states employ non-military tools to protect their interests, and to delay, frustrate, and undermine a hegemonic state capacity to impose its preferences*”, en cuyo marco el gobierno de Venezuela buscó implementar estrategias más sutiles, indirectas, limitadas y tácticas que la capacidad militar para limitar el predominio de los EEUU, en Williams, Mark Eric (2011). “*The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela’s Foreign Policy*”, en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 258, 260 y 271.

4. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013). “Si los derechos humanos se oponen...Bolivarianismo y el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Foreign Affairs* Latinoamérica (México D.F.), vol. 13, No. 4.
5. Como apuntan dos analistas “*This is evident in Caracas’s arms purchases, a lax attitude towards drug trafficking, and alleged secret ties with nuclear or terrorist-sponsoring states and movements*”, en Corrales, Javier and Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s*, New York: Routledge, p. 20.
6. Serbin, Andrés (2010a). “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2010*, No. 8, Buenos Aires: CRIES y Serbin, Andrés (2010b). “De despertares y anarquías. De la concertación regional”, en *Foreign Affairs* Latinoamérica, vol. 10, No. 3, julio-diciembre 2010.
7. Cfr. al respecto Serbin, Andrés (2010c) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina; los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 15; Serbin, Andrés (2011) *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 17, y Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (2012) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración 2012*, CRIES: Buenos Aires. Accesibles en www.cries.org
8. Ver al respecto Rojas Aravena, Francisco (2012) *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General, San José: FLACSO.
9. Serbin, Andrés (2011) *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Siglo XXI – Plataforma Democrática.
10. *Ibidem*. Gran parte de esta sección está basada en el capítulo “Visiones, concepciones y acciones en la política exterior de Chávez”, pp. 9-25.
11. Cfr. Nye, Joseph (2013) “Hard, Soft, and Smart Power”, en Cooper, Andrew; Jorge Heine and Ramesh Takhur (Eds.) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 559-574.
12. Cfr. Irwin, Domingo e Ingrid Micett (2008) *Caudillos, Militares y Poder: Una historia del Pretorianismo en Venezuela*, Caracas: Univer-

- sidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador, especialmente cap. IX, pp. 259-291.
13. Como señala Alvarez Itriago, “Es precisamente el predominio de lo militar en el proyecto político de Chávez y el manejo personalista del poder los que revelan los riesgos a que está sometido el sistema democrático venezolano. Desde el punto de vista constitucional se tiene que de un elevado control del poder militar por parte del legislativo, establecido en la Constitución de 1961, se pasa a una situación de autonomía funcional de la institución militar con respecto al mundo civil. De institución obediente, apolítica y no deliberante, la FAN adquiere la posibilidad de deliberar y participar en la determinación de los asuntos públicos...”. En Álvarez Itriago, Rosángel Mariela (2009). “De la “Constitución de Papel” a los “Factores reales de Poder”: Avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Universidad Central de Venezuela), Vol. XV, No. 2, jul-dic. 2009, p. 53..
 14. Cfr. Romero, Aníbal (2008). “Militares y política exterior en la Revolución Bolivariana”, ponencia presentada en las *Jornadas sobre Venezuela*, Santiago de Compostela, 21 y 22 de mayo 2008.; y Corrales, Javier and Carlos Romero (2013), op. cit., pp. 132-134.
 15. Como acota Cardozo, “...en términos cada vez más ambiciosos a la par de divorciados de las necesidades que el país acumulaba”. En Cardozo, Elsa (2010). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*, Caracas: ILDIS, p. 5.
 16. “*There is a heavy and unconcealed militaristic bent..The military is present i the cabinet, in the managment of the ever-growing number of state-owned enterprises, and in running subnational government programs*”, en Corrales, Javier and Michael Penfold (2010). *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revoution in Venezuela*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 2.
 17. Cfr. Rivas Leone, José Antonio y Mayela Quintero Acosta (2007). *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela*, Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials, WP Núm. 266.
 18. Romero, Aníbal (2008), op. Cit.

19. Cfr. Ellner, Steve (2003) “Introduction: The Search for Explanations”, en Ellner, Steve and Daniel Hellinger (eds.) *Venezuela Politics in the Chávez Era*, Boulder- Lynne Rienner, pp. 7-26; Corrales, Javier (2011) “Why polarize? Advantages and Disadvantages of a Rational-Choice Analysis of Government-Opposition Relations under Hugo Chávez”, en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 67-97.
20. Como apunta Trinkunas: “*The expansion of the Venezuelan Bolivarian Armed Force’s roles and missions during the Chávez administration has been unprecedented. Military officers play a role in executing domestic policy by staffing key positions across almost every ministry and agency in the government. As President Hugo Chávez has created a diverse set of international alliances with like-minded governments in Bolivia, Ecuador, Nicaragua and Iran, Venezuelan officers have played a role in implementing international policy, especially in the security dimension*”, en Trinkunas, Harold A. (2010) “The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: from Protagonism to Revolutionary Subordination”, *paper* presentado en el 2010 Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.
21. Romero señala que es útil tomar “el concepto de *proyección externa*, en vez de *política exterior*, para connotar elementos y definiciones de la política interna, económica e ideológico-cultural”. en Romero, Carlos (2010) *La política exterior de la Venezuela Bolivariana, Plataforma Democrática*, WorkingPaper No. 4, julio 2010, p. 7.
22. Egaña, Fernando (2009) “El Impacto de la Política Exterior en la Opinión Pública”. Borrador, Caracas: ILDIS. www.ildis.org.ve, 2009.
23. Como señala con más detalle Romero: “...para ubicar el papel de Venezuela en la política internacional, hay que comprender lo que significa la dualidad de la política exterior del gobierno del presidente Chávez. Por una parte, Venezuela es un Estado con proyección regional e internacional y por la otra, es un Estado (que se asume como) revolucionario, en Romero (2010,) op. cit. Esta proyección se produce de una forma mixta, con el desarrollo de un “poder real”, dadas las condiciones económicas petroleras favorables del país; de un “poder suave”, dada la existencia de una importante maquinaria propagandista e ideológica “internacionalista”; y de un “poder social”

- (“social power”), dados los programas de asistencia, financiamiento y cooperación internacionales desarrollados por Venezuela, en Corrales, Javier (2011). “Conflicting Goals in Venezuela’s Foreign Policy”, en Clem, Ralph and Anthony Maingot (eds.) *Venezuela’s Petro-Diplomacy. Hugo Chavez’s Foreign Policy*, Gainesville: University Press of Florida, pp. 32-48.
24. Como señala asimismo Romero “La política exterior de Venezuela se ha orientado hacia una dirección radical en el marco de la promoción del socialismo del siglo XXI, cuestión que se ha acrecentado con más ahínco desde el año 2007. Ese año se conoció un documento del gobierno del presidente Chávez titulado “Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”. Según el Plan, se pretende “neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados” y como un objetivo más general, se establece la creación de una estrategia mundial “para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario”, en Romero 2010, op. cit, p. 5. Hemos analizado con mayor detalle este proceso en Serbin (2011), op. cit.
 25. Cfr. Silva, María Cristina (2011). “La Alianza Bolivariana para a las Américas (ALBA): aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social”, en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Editorial, pp. 254-255.
 26. Cfr. Hirst, Joel (2012). *The ALBA. Inside Venezuela’s Bolivarian Alliance*, Miami: Interamerican Institute for Democracy.
 27. En esencia, el “poder real” se asoció con el desarrollo de una creciente capacidad militar y un incremento de la influencia diplomática de Venezuela (...) en el sistema internacional, y la combinación del “poder suave” y el “poder social” contribuyó a desarrollar una estrategia de “softbalancing” frente a los Estados Unidos más acorde con las actuales capacidades de Venezuela, en Corrales, Javier (2011). “Conflicting Goals in Venezuela’s Foreign Policy”, en Clem, Ralph and Anthony Maingot (eds.) *Venezuela’s Petro-Diplomacy. Hugo Chavez’s Foreign Policy*, Gainesville: University Press of Florida, pp. 32-48.
 28. Serbin (2011), op. Cit.
 29. Al que más recientemente se agrega la Alianza del Pacífico, con una orientación predominantemente económica.

30. “While Brazil tolerated Bolivarian rhetorical flourishes abroad, particularly in countries such as Ecuador and Bolivia, which had domestically challenging political scenes, practical expression of these ideas remained something to be blocked. Three big issues in this respect were Chávez’s plans for a Bank of the South, a Venezuelan nuclear industry, and a gas pipeline ring around South America. While none of these major projects was particularly liked in Brasília, none was explicitly opposed. Instead, a strategy of co-option and diversion was employed”, en Burges, Sean (2010) “Brazil as a Regional Leader: Meeting the Chavez Challenge”, en *Current History*, No. 58 February 2010.
31. Ver al respecto Bansart, Andrés (2008) *El Caribe. Una sola posibilidad de integración: la diplomacia de los pueblos*, Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Cuadernillo Nueva Diplomacia No. 3.
32. Serbin (2011), op. cit.
33. Serbin, Andrés (2011) “Círculos concêntricos. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de actualización”, en Ayerbe, Luis (coord.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Ed. – IEEI, pp. 229-267.
34. Cfr. al respecto Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodrigues (2011) “La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad. Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”, en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires, Barcelona: Editorial Icaria, CRIES, GPPAC, pp. 207-238.
35. “El deterioro de la diplomacia como ejercicio profesional, el recurso constante a la personalización de relaciones y a la “diplomacia de micrófonos”, el impulso a la llamada “diplomacia de los pueblos” y “paralela” (...) son parte del cuadro de ruptura que se profundizó aceleradamente desde finales del año 2004 con las propuestas del plan denominado “Nuevo Mapa estratégico” (2004), las del Plan de desarrollo económico y social 2007-2013 calificado como “Primer Plan Socialista” (2007) y en la propuesta de reforma constitucional (2007) que, aunque derrotada en el referendo, en los hechos reflejó y se convirtió en referencia para aspectos cruciales de la política exterior,

- entre ellos, la visión trasnacional de esa política y la definición de la diplomacia en términos de apoyo al régimen y no de base profesional para una política exterior de Estado”, en Cardozo 2010, op. cit. pp. 3-4.
36. Como señala un estudio reciente “La política exterior de Chávez ha sido muy activa, puesto que la estabilidad futura del proceso revolucionario está ligada a su proyección internacional y a la confrontación de aquellos elementos externos que le puedan confrontar. (...) En esa dirección, y buscando una mayor congruencia entre proceso revolucionario y conducción de las relaciones internacionales se ha planteado la reestructuración del Servicio Exterior en el 2000 y 2005. Incluso se ha modificado la academia diplomática “Pedro Gual” en donde se incita ahora a los profesionales que entran al servicio diplomático a hacer una práctica social. La práctica los lleva a conocer de primera mano la estructura de las misiones bolivarianas, y a conocer el impacto de estas en el marco de la revolución. De esta forma política interna y política internacional se encuentran estrechamente ligadas, con un denominador común - posibilitar la concreción de la revolución bolivariana”, en Illera Correal, Olga Lucía (2011). “La proyección internacional de la Revolución Bolivariana: la política exterior de Venezuela (2004-2010)”, en *Revista Análisis Internacional* (Bogotá – UTADEO), No. 2.
 37. Acentuado durante los seis años de Nicolás Maduro al frente de la Cancillería. Cfr. Avellaneda, Armando (2012). “La desinstitucionalización asfixia la Cancillería. Diplomáticos de carrera han sido desplazados sistemáticamente”, en *El Nacional* (Caracas), 19 de agosto de 2012, p. 11.
 38. Garavini, Sadio (2012). “¿Qué pasa con el Esequibo y la fachada atlántica?”, en *El Universal* (Caracas), martes 31 de julio de 2012 y Avellaneda, Armando (2012) “Condicionan petición de Guyana a solución de disputa”, en *El Nacional* (Caracas), martes 14 de agosto de 2012, p. 10.
 39. Como señala una analista “...el manejo de las circunstancias que precedieron y las reacciones gubernamentales que siguieron al asesinato de la encargada de negocios en Kenia, la funcionaria de carrera Olga Fonseca, son dolorosa muestra del maltrato humano y profesional al servicio exterior y a los intereses de Venezuela (...) La destrucción de la diplomacia como ejercicio profesional empotrado

en nuestros principios y normas constitucionales ha traído consigo el maltrato a los diplomáticos formados en el oficio, así como al país que ha dejado de estar y sentirse representado en políticas destinadas a obtener, a cualquier precio, un balance internacional favorable al Presidente y su plan maestro”, en Cardozo, Elsa (2012) “Fragmentos del derrumbe”, en *El Nacional* (Caracas), 12 de agosto de 2012, p. 9.

40. En Cardozo, 2010, p. 3, quien además añade que “En varios momentos y casos, la pérdida de autonomía del poder judicial se ha manifestado en sentencias del tribunal Supremo de Justicia que han dado la espalda a reclamos de nacionales y a decisiones internacionales que la propia Constitución de 1999 reconoce como de directa e inmediata aplicación en esta materia”, en Cardozo, 2010, op. cit. p. 3.
41. El sector militar constituye un factor decisivo en este proceso. Como lo señala un analista cercano al chavismo “Aún siendo cierto que el “partido militar” no es el único centro gravitante en proceso político bolivariano, desde hace una década y media cruza todo lo que ocurre en el Estado, en el Gobierno, en el movimiento chavista y en la izquierda en Venezuela”, Guerrero, Modesto Emilio (2013) *Chavismo sin Chávez. La lucha por el poder e tiempos de transición*, Buenos Aires: Ediciones B, p. 75.
42. Serbin (2011), op. Cit.
43. Como señala Cardozo la recuperación de la soberanía se plantea en términos de la oposición entre globalización y localización: “El elogio de lo local y el rechazo de lo global se sustentan, discursivamente, en las concepciones más restringidas de la soberanía, en su versión “westfaliana” (...) y va produciendo desde la reserva y el rechazo, hasta la descalificación de cualquier vínculo o acuerdo internacional que involucre algún atisbo de supranacionalidad”. A lo que agrega que la actitud defensiva frente a lo global, percibido como amenaza, da lugar a iniciativas armamentistas y militaristas, generando una confrontación en donde “la globalización es concebida como resultado de un proyecto que forma parte de las transformaciones del capitalismo y que tiene como promotor y defensor político, militar e ideológico a Estados Unidos...”. Esta concepción apunta básicamente a identificar una amenaza que atenta no tanto contra el territorio o la población, sino contra el proyecto revolucionario bolivariano. En Cardozo da Silva, Elsa (2009) “Localización versus globalización: ¿cuestión de soberanía?”, en Magdaleno, John (comp.) *Ideologías: máscaras del*

- poder?*”. *Debatiendo el “socialismo del siglo XXI”*, Caracas: Libros de El Nacional, pp. 315-317.
44. Como señala Medina “Debido a lo que consideró la participación estadounidense en el intento de Golpe de Estado de 2002, el gobierno chavista ha hipotetizado constantemente sobre un intento de ataque militar estadounidense con el objetivo de apoderarse del petróleo venezolano”. El mismo autor caracteriza como Realismo Periférico-Ofensivo a “la estrategia internacional utilizada por Venezuela (estado postcolonial en vías de modernización) para alterar la configuración del poder de las Grandes Potencias al interior del Sistema Internacional, con el objetivo de mermar la influencia internacional de los EE.UU. mediante la creación de una América Latina integrada que impulse un sistema de balance multipolar del poder”, en Medina, Anthony. (2011). “Teorizando la Política Exterior de Hugo Chávez: Realismo Periférico-Ofensivo como estrategia internacional del Gobierno de Venezuela en el período 2008-2010”. *Revista Andina de Estudios Políticos* (Lima), Vol.I, N° 1. ISSN: 2221-4135, p. 9 y 16, <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index>
 45. Cfr. al respecto Corrales, Javier y Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations Since the 1990s*, New York: Routledge, pp. 126, 132. Como señalan con más detalle: “*Perhaps the only “trade oriented” group that plays an increasingly decisive role in foreign policy under Chávez is the military. The military’s role in Venezuela’s trade – both licit and illicit, and especially with Colombia – has skyrocketed*” (ibidem, p. 132).
 46. Trinkunas, Haroldo A (2010), op. cit.
 47. Trinkunas, Haroldo A (2010), ibídem, p. 22.
 48. Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. “Hacia una unificación operacional de la Fuerza Armada Bolivariana”. Presentación en Power Point. Caracas, 2012.
 49. Sin embargo, aparentemente no todos los sectores de las fuerzas armadas compartirían la actitud belicosa de Chávez hacia Colombia y hacia los Estados Unidos, tanto por razones que responden a su formación tradicional como al hecho de que las fuerzas armadas son los mayores beneficiarios tanto del comercio legal como ilícito con Colombia, de acuerdo con Corrales y Penfold, 2011, op. cit., p. 128. En este sentido, el caso de la detención por fuerzas colombianas de Walid Makled por presunto narcotráfico en agosto del 2010, y sus

consecuentes revelaciones acerca del involucramiento de altos oficiales de las FANB es ilustrativo. Cfr. Hirst (2012), op. cit., pp. 233-236 y Corrales y Romero (2013), op. cit. pp. 133-134.

50. Sweeney, John (2005). *Venezuela asume doctrina militar cubana* [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.autentico.org/oa09754.php> [Consulta: 2009, febrero 17].
51. Buttó, Luis Alberto (2009) “La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos”, Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa 2009.
52. República Bolivariana de Venezuela. Comandancia en Jefe: Plan “Sucre” – Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Para la Defensa Integral de la Nación. Caracas, 2012.
53. República Bolivariana de Venezuela. Comandancia en Jefe: Plan “Sucre” – Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Para la Defensa Integral de la Nación. Caracas, 2012.
54. Según el artículo 4 de la LOFANB: “La Fuerza Armada Nacional actúa de acuerdo con la doctrina de la consolidación del Poder Militar, el fortalecimiento de la integración cívico- militar y la movilización popular mediante la defensa militar, dentro del concepto de la defensa integral de la Nación; la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, en sus ámbitos geográfico, político, económico, social, ambiental, cultural y militar”, en *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2008.
55. Mejía, Sonia Alda (2010). “Estado de la defensa en Suramérica: El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica”. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.
56. Cfr. Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodrigues, 2011, op. cit.
57. *Ibidem*.
58. Silva (2011), op. Cit., p. 253. Silva también señala la firma de acuerdos de cooperación militar con Irán y con Rusia, *ibidem*, pp. 254-255.
59. Hirst (2012), op. Cit. P. 69.

60. Buttó, Luis Alberto (2009). “La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos”, Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, p. 12.
61. Guerrero (2013), op. cit., p. 82. Según algunos analistas, la doctrina militar que se impartiría en esta institución estaría basada en la concepción de “guerra asimétrica” ya incorporada a la doctrina bolivariana, en Hirst, (2012), op. cit., pp. 70 y 79.
62. Ibidem, pp. 82-83.
63. “Evo propone crear bloque estratégico militar de la ALBA”, 25 de julio de 2013, www.lostiempos.com
64. InfoDefensa. “Bielorusia ofrece a Venezuela un sistema de defensa antiaéreo”. 16 de marzo de 2010. <http://www.infodefensa.com/?noticia=bielorrusia-ofrece-a-venezuela-un-sistema-de-defensa-antiaereo>
65. Ria Novosti. “Venezuela comprara a Rusia una partida adicional de cien tanques T-72B1V.” 27 de junio de 2012. http://sp.rian.ru/bilateral_relations/20120627/154182225.html
66. <http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B-3D8042CEADDEC51FA19D58F8.html>
67. El Universal, “Congreso Venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN”. 17 de enero de 2008. <http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B3D8042CEADDEC-51FA19D58F8.html> El Universal. “Colombia dice tener pruebas de la presencia de FARC en Venezuela”. http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml
68. InfoBae. “Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes”. 27 de julio de 2009. <http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimen-Ch%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes>
69. La Onda. “Así se construyó la paz en Santo Domingo: discursos en el Grupo Rio”. <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/380/A1.htm>
70. INTERPOL. “Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia.” http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Otros/informe_interpol.pdf

71. Cfr. <http://www.codigovenezuela.com/2011/04/noticias/pais/el-cartel-farc-fanb-segun-mackeld>
72. Corrales y Romero (2013), op. Cit., pp. 132-134.
73. Serbin y Serbin Pont (2013), op. Cit.
74. Corrales y Romero, 2013, p.p. 133-134.
75. Cañizales, Andrés (2012) “Venezuela entre signos de interrogación”, en *ForeignAffairs Latinoamérica* (México), vol. 12, No. 3, p. 9.

RESUMEN

Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?

La llegada de Chávez a la presidencia de Venezuela trajo consigo un periodo de grandes cambios políticos, sociales y económicos en el país, y la política externa no fue la excepción. Durante la casi década y media de gobierno de Chávez, Venezuela vivió profundos cambios en la conducción de su política externa en especial en su relación con los Estados Unidos, y en su dinámica en el ámbito regional, explotando la bonanza petrolera para financiar un liderazgo regional en competencia con otros grandes actores Suramericanos e incidiendo sobre cambios importantes en la cartografía hemisférica. La política exterior de Chávez se destacó por el empleo de dos componentes estratégicos claves. El primero fue el creciente rol otorgado a la Fuerza Armada Bolivariana como decisor en materia de política externa, empleándose a dicha institución como instrumento clave para el relacionamiento regional de Venezuela así fuera por medio del incremento de capacidades militares, o por medio de alianzas y tratados militares con actores regionales o extra-regionales. El segundo componente —combinado con el primero— fue desarrollar una estrategia de “*softbalancing*” donde a través de diversos mecanismos internacionales se buscó obstaculizar e incidir sobre la política exterior de los Estados Unidos con la intención de aumentar los costos de la política exterior estadounidenses tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema

internacional. El artículo analiza como la combinación de ambas estrategias posibilitaron, por un lado, un mayor protagonismo político de Venezuela en la región y, por otro, una creciente militarización de su aparato estatal y, específicamente, de su política exterior.

ABSTRACT

**Fifteen Years of Bolivarian Foreign Policy:
Between *Soft-Balancing* and Militarization?**

Chávez' ascent to the presidency of Venezuela brought about a period of major political, social and economic change in the country and the foreign policy realm was no exception. Over Chávez' near decade-and-a-half long administration, Venezuela underwent deep changes in its foreign policy, particularly in its relations with the United States and its dynamics in the regional arena, leveraging on the oil bonanza to finance a regional leadership in competition with other relevant South American actors and influencing major changes in the hemispheric map. Chávez' foreign policy can be characterized by the use of two key strategic components. The first one was the increasing role given to the Bolivarian Armed Forces as a decision maker on foreign policy issues and the use of that institution as a key instrument of Venezuela's regional relations, by increasing military capabilities or through alliances and military treaties with regional or extra-regional actors. The second component -which was combined with the first one- was to develop a "soft balancing" strategy which consisted in trying to hinder and influence US foreign policy with the aim of increasing its costs both at the hemispheric and international levels. The article analyzes how the combination of both strategies resulted, on the one hand, in a more prominent political role of Venezuela in the region and, on the other, in a growing militarization of the state apparatus and, in particular, of its foreign policy.

SUMMARIO

**Quinze anos de política exterior bolivariana:
entre o “*soft balancing*” e a militarização?**

A chegada de Chávez à presidência da Venezuela trouxe consigo um período de grandes transformações políticas, sociais e econômicas no país. A política exterior não foi exceção. Durante a quase década e meia do governo de Chávez, a Venezuela viveu profundas mudanças na orientação de sua política externa —em particular, em sua relação com os Estados Unidos— e em sua dinâmica no âmbito regional, já que explorou a bonança petrolífera para financiar uma liderança em concorrência com outros grandes atores sul-americanos e incidir sobre mudanças importantes na cartografia hemisférica. A política exterior de Chávez destacou-se pelo emprego de dois componentes estratégicos cruciais. O primeiro foi o crescente papel das Forças Armadas Bolivarianas nas decisões em matéria de política externa. A instituição passou a ser um instrumento chave para o relacionamento regional da Venezuela, seja mediante o incremento do poderio militar ou então de alianças e tratados militares com atores regionais ou extra-regionais. O segundo componente, associado ao primeiro, foi o desenvolvimento de uma estratégia de “*soft balancing*” que, por meio de diversos mecanismos internacionais, procurou obstaculizar a e incidir na política exterior dos Estados Unidos, com a intenção de aumentar os custos dessa política tanto no âmbito hemisférico como no sistema internacional. Este artigo analisa como a combinação de ambas as estratégias possibilitaram, de um lado, um maior protagonismo político da Venezuela na região e, de outro, uma crescente militarização de seu aparato estatal e, especificamente, de sua política exterior.