

ildis

La geopolítica del Caribe y sus implicaciones para la política exterior de Venezuela

Demetrio Boersner

Octubre de 2011



ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

ildis

La geopolítica del Caribe y sus implicaciones para la política exterior de Venezuela

Demetrio Boersner

Caracas, Octubre 2011

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela
Heinrich Sassenfeld

Coordinador Institucional del documento
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Yuraima Isabel Becerra Rivas
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Demetrio Boersner

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,
siempre y cuando se mencione el nombre de su autor y la institución que
coordinó su elaboración.

Índice

Características del Caribe	1
Definición del Gran Caribe y datos fundamentales del área	1
Los actores geopolíticos y sus estrategias	1
La Política Exterior de Venezuela en el Gran Caribe	3
La época anterior a 1999	3
La época comprendida entre 1999 y 2011	3
Alternativas de política exterior venezolana en el Gran Caribe	4
Elementos tradicionales y novedosos	4
Ideas para una síntesis constructiva	5

Características del Caribe

Definición del Gran Caribe y datos fundamentales del área

El término "Caribe" ha servido para designar espacios geográficos y geopolíticos más reducidos o más amplios, según enfoques e intereses estratégicos diversos y a veces antagónicos. En orden de ascendente amplitud, por "Caribe" se ha entendido: a) El Mar Caribe con sus islas; b) el conjunto histórico-cultural formado por las Antillas y las Guayanas; c) el "área de países pequeños" integrada por las Antillas, las Guayanas y Centroamérica; d) un "Gran Caribe" que, además de las islas, abarca los países grandes y pequeños, en vías de desarrollo, de su periferia continental; e) un Gran Caribe ensanchado hacia el norte para incluir el litoral sureño de los Estados Unidos.

Las definiciones a y b (especialmente esta última) fueron defendidas antes de 1990 por portavoces de los nuevos estados independientes de habla inglesa, temerosos de posibles ambiciones neo-imperiales de los países periféricos hispanoamericanos. La variante c ha recibido apoyos académicos diversos, y el respaldo político de estrategias del primer mundo, interesados en impedir la formación de un eventual bloque caribeño autonomista, dirigido por los "tres grandes" de la subregión (el G-3). Al mismo tiempo, la geoestrategia estadounidense ha manejado la alternativa e, que le negaría al Caribe su carácter de área de países en desarrollo con identidad autónoma. Finalmente, la alternativa d es la que ha sido acogida y propugnada por Venezuela, Colombia y México desde la década de los años sesenta. A raíz de los cambios globales de 1990, y del lanzamiento de tres proyectos encaminados a fortalecer la presencia de los Estados Unidos en el Caribe y Latinoamérica, los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) cambiaron de posición y abrazaron la tesis del "Gran Caribe" propugnada por el G-3.

La superficie terrestre de los países y territorios isleños y continentales del Gran Caribe es de 5.256.728 kilómetros cuadrados. Su población actual se calcula en más de 275 millones de habitantes, de los cuales casi 190 millones se concentran en México, Colombia y Venezuela. El PIB total de la región supera la cifra de 1,5 billones (millones de millones) de dólares, mientras el ingreso per cápita varía drásticamente entre los diversos países y territorios del área. También existen grandes desniveles de desarrollo estructural entre economías emergentes y otras muy rezagadas.

Como el Mediterráneo del viejo mundo, el Caribe es un mar abierto que separa (o une) masas continentales del norte y del sur, y sirve de encrucijada, o placa giratoria, entre los cuatro puntos cardinales. Es una zona de convivencia, intercomunicación y mestizaje entre razas, etnias y culturas. Es objeto de apetencias estratégicas y económicas externas, y teatro de conflictos y rivalidades. A lo largo de siglos, los pueblos del Gran Caribe han desarrollado rasgos culturales comunes, surgidos de experiencias históricas compartidas.

Los actores geopolíticos y sus estrategias

Antes de 1990, los principales actores **externos** en el Gran Caribe eran potencias del espacio geopolítico del Atlántico: Norteamérica, Europa, Suramérica y, en menor grado, el Cercano Oriente Ampliado. Desde 1990 en adelante, el abanico de actores externos se amplió más allá del Atlántico hacia el Pacífico y Asia Oriental, y se fortaleció la influencia de Suramérica. En sus geo-estrategias, estos actores externos pueden establecer alianzas con actores internos a la región. Entre los actores **internos** del Gran Caribe, los más importantes parecen ser: una fuerza estratégica promovida por México y Colombia, otra impulsada por Venezuela y Cuba, y una tercera posición mantenida por los países de mayor relieve en el seno de la CARICOM.

Actualmente, la estrategia **estadounidense** en el Gran Caribe y el resto del Hemisferio tiende a preservar y consolidar el predominio fundamental adquirido desde 1890 en adelante. Estados Unidos suministra 40 por ciento de las importaciones de Latinoamérica y el Caribe, y anhela conservar ese predominio comercial. Igual peso tienen para Norteamérica los temas de seguridad: terrorismo, crimen organizado, radicalismo político y migraciones. Por último, Washington anhela mantener su influencia diplomática, política, estratégica e ideológica sobre los gobiernos, élites, pueblos y fuerzas armadas de la región. Para ello, ha lanzado proyectos económicos y estratégicos dirigidos a crear nuevos nexos de interdependencia con el Caribe y Latinoamérica. La primera de ellas fue la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC o CBI), puesta en marcha en 1984 y basada en la prestación de ayuda económica a cambio de reformas de corte liberal. En 1994 entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA) entre dos países desarrollados y uno emergente. En el mismo año, EE.UU. presentó el proyecto -posteriormente "engavetado"- de una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que abarcaría al Hemisferio entero. Actualmente, la estrategia estadounidense consiste en la negociación de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con un número creciente de países del Gran Caribe, así como de acuerdos de seguridad y cooperación contra el terrorismo y el narcotráfico o crimen organizado.

Otro actor externo, que gana creciente influencia comercial y política en el área del Caribe, es **Brasil**, interesada en crear un bloque regional latinoamericano-caribeño con creciente autonomía frente a Estados Unidos.

Existe, en segundo término, una fuerza geopolítica impulsada, conjuntamente o por separado, por los gobiernos de **México y Colombia**, que actúan como aliados de Estados Unidos en una estrategia de corte occidental y económico-liberal, a la vez que procuran impulsar un desarrollo autónomo subregional inspirado en ideas de centroderecha. Además de los programas nacionales de cooperación que tanto México como Colombia desarrollan a lo largo y ancho del Caribe por esfuerzo mancomunado de sus respectivos gobiernos, empresas privadas y ONG, ambos coinciden en la construcción de esquemas de integración y concertación estratégicas a lo largo de las costas del Pacífico: el proyecto Puebla-Panamá que une a México con Centroamérica, y el Acuerdo del Arco del Pacífico que vincula el Gran Caribe occidental (México-Centroamérica-Colombia) con las naciones del Pacífico suramericano (en particular, Perú y Chile). Es un largo arco de contención frente a las "dos izquierdas" (democrática y autoritaria) localizadas más al Este, y cuenta con la aprobación de Washington.

Venezuela y Cuba encabezan un bloque radical que pregona un modelo sociopolítico basado en la colectivización de los medios de producción y una actitud negativa ante Estados Unidos, la democracia representativa y la economía liberal. Las herramientas de este bloque en el Gran Caribe son: la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), un esquema de concertación e integración principalmente político e ideológico; el programa PETROCARIBE que suministra petróleo venezolano a precios preferenciales a pequeños países del Mar Caribe y de Centroamérica; iniciativas venezolanas de cooperación financiera bilateral, y la acción ideológica internacional de una Coordinadora Bolivariana apoyada por movimientos de extrema izquierda en muchos países del mundo.

En una tercera posición entre estos polos se encuentran los geo-estrategas del CARICOM: hombres y mujeres de formación académica avanzada, generalmente apegados a ideas social democráticas o laboristas. En las primeras décadas después de la independencia de sus países, estos estrategas defendían el concepto de un pequeño Caribe insular y guayanés, alerta ante posibles neo-imperialismos hispanoamericanos. Pero después de los sucesos globales de 1990 y las nuevas iniciativas caribeñas de los Estados Unidos, ellos se plegaron a la tesis del Gran Caribe, hicieron alianza con el G-3 e impulsaron la creación de

la Asociación de Estados del Caribe (AEC), concebida como una suerte de “tercera fuerza” entre la hegemonía de Estados Unidos y la tentación de un radicalismo a la manera cubana.

La Política Exterior de Venezuela en el Gran Caribe

La época anterior a 1999

Durante los cuarenta años de régimen democrático representativo (1958-1998), la política venezolana hacia el Caribe atravesó distintas etapas con respecto a su contenido prioritario. De 1958 hasta 1968, la máxima prioridad política de Venezuela fue la defensa y consolidación del sistema democrático en nuestro propio país y, como extensión de ello, en el Gran Caribe y toda América.

Entre los años 1969 y 1978, el énfasis fue distinto. La democracia venezolana parecía consolidada, y nuestra política exterior podía adquirir un carácter más “economicista” y más independiente de los tradicionales centros de poder. Al mismo tiempo, el rápido proceso de independencia de las Indias Occidentales Británicas en nuestra cercanía geográfica nos brindaba la posibilidad de tratar de crear una esfera de “presencia” (influencia) venezolana en el área insular y continental de habla inglesa con su esquema de integración subregional (CARIFTA – CARICOM). Venezuela comenzó a desarrollar programas de cooperación técnica y crediticia con los países y territorios caribeños angloparlantes y de lengua holandesa, así como con la República Dominicana y con países del istmo centroamericano. Asimismo se crearon institutos venezolanos para la enseñanza del idioma castellano y la divulgación de la cultura venezolana en varios puntos del Caribe de habla inglesa. El Estado venezolano alentó al sector empresarial privado a invertir en las nuevas naciones del Caribe y participar en sus programas de desarrollo. Consciente de que la reclamación territorial venezolana ante la vecina Guyana –aunque históricamente justa– constituía un obstáculo para el logro de una relación de amistad y confianza con el Caribe ex británico, la discusión del problema se congeló por doce años y luego se retomó en un nuevo ambiente de moderación. En términos generales, durante este decenio de autonomismo internacional, Venezuela procuró ser, en el Gran Caribe y más allá de él, la promotora de una tercera opción entre los extremos ideológicos representados, respectivamente, por Estados Unidos y Cuba. Sin embargo, siempre se mantuvo una actitud de diálogo a la vez franco y cordial con la potencia del Norte.

A partir de 1979, Venezuela entró en una fase de debilitamiento económico y de creciente conflictividad social y política interna. Pero en el Gran Caribe, estos veinte años fueron aprovechados para realizar una importante labor de delimitación de áreas marinas y submarinas y de negociación, integración y concertación con los países del área. En la década de los noventa Venezuela, percibiendo su relativa pérdida de fuerza internacional propia, promovió los acuerdos con Colombia y México para crear el Grupo de los Tres (G-3), para unir esfuerzos en la tarea de impulsar la formación de un Gran Caribe autónomo y equilibrado.

La época comprendida entre 1999 y 2011

El cambio de régimen político en el año 1999 marcó para Venezuela una honda ruptura con su pasado. La primacía del principio de la Democracia fue sustituida por la de los principios “Revolución” y “Socialismo”. La autoridad política, antes descentralizada y de poder limitado, se transformó en autoritarismo personalista y centralizado. La costumbre de combinar los principios morales e ideales con la evaluación realista del interés nacional y de las posibilidades existentes, fue sustituida por un voluntarismo maniqueo: las consideraciones socioeconómicas y estratégicas quedaron subordinadas a criterios

ideológicos o de prestigio personal, y todo se mediría en términos de “bien” o “mal” absolutos, sin medias tintas o zonas grises. La obsesión bolivariana se tradujo en un mesianismo de alcance universal: el sueño de liderar al mundo en un combate apocalíptico contra el “imperio”.

En su política, tanto interna como exterior, el régimen del presidente Chávez atravesó cuatro etapas. La primera, de 1999 a 2001, fue de ofensiva “revolucionaria” todavía moderada y tentativa. Siguió una fase de repliegue estratégico durante los años 2002 y 2003. Entre 2004 y 2007, vino una etapa de ofensiva ideológica y diplomática radical y en grande. La cuarta etapa, que se inició a fines de 2007, se caracteriza por el contraste entre una realidad de crisis y contradicciones del régimen, y el discurso intransigente de su líder.

En el área del Caribe, a lo largo de las cuatro etapas señaladas, la política exterior venezolana se basa en una estrecha alianza con Cuba, asumiendo Venezuela el papel de dispensadora de asistencia petrolera y financiera a la isla, desempeñado anteriormente por la Unión Soviética (URSS). La generosa ayuda exterior venezolana se extendió luego a otros países pobres de la subregión. Por etapas sucesivas a partir del año 2004, siempre con asesoramiento cubano, Venezuela lideró la creación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que engloba, junto a Cuba y Venezuela, países más débiles del Gran Caribe y de Suramérica, todos comprometidos con la estrategia “anti-imperial” y pro-“socialista” de los gobernantes de Caracas y La Habana. Por otra parte Venezuela, después de descartar el Acuerdo de San José firmado en 1980 con México para suministrar petróleo al Caribe en términos preferenciales, formalizó en 2007 la asociación subregional PETROCARIBE, en cuyo seno se desenvuelven los programas de suministro petrolero venezolano a Cuba y a aquellos otros países del Gran Caribe que estén fundamentalmente dispuestos a brindar su apoyo político y diplomático al gobierno de Caracas. Debido al condicionamiento político de los programas venezolanos de ayuda exterior (aunque en su cuantía y regularidad son generosos y superiores a los de la “Cuarta República”), algunos países de Centroamérica y del CARICOM se niegan a participar en ellos, para no sufrir ninguna disminución de su soberanía.

En concordancia con el espíritu dogmático y maniqueo de la actual política oficial venezolana, el gobierno de Caracas se apartó de la *praxis* diplomática de la mayoría de los países, de procurar “estar en todas partes” y mantener vínculos existentes mientras no se vuelvan totalmente incompatibles con compromisos nuevos. Por considerar que los gobiernos de centroderecha de México y de Colombia eran propensos al “entreguismo” ante EE.UU., Venezuela anunció su retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Grupo de los Tres (G-3) durante su etapa de ofensiva estratégica y diplomática más ambiciosa (2004-2007).

Alternativas de política exterior venezolana en el Gran Caribe

Elementos tradicionales y novedosos

Tradicionalmente Venezuela ha considerado al área del Caribe como su principal y más fácil vía de articulación con el mundo externo. Aunque no existe un determinismo geográfico invencible e inmutable, el hecho de poseer una puerta abierta hacia el mar por un lado, mientras las demás salidas están obstaculizadas por cordilleras y selvas, hizo que la mayor parte de la población se concentrara cerca de las costas y que la articulación material y cultural a través del Caribe predominase sobre las articulaciones andina y amazónica. Desde el punto de vista demográfico y cultural, los contactos y las influencias recíprocas con los pueblos hermanos del Gran Caribe han sido determinantes.

En el período comprendido entre 1958 y 1998, Venezuela percibió al Gran Caribe como la zona geográfica de mayor impacto sobre su seguridad y la del sistema democrático. Primero el régimen dominicano de extrema derecha, y después el cubano de extrema izquierda, fueron durante algunos años enemigos agresivos del reformismo democrático que Venezuela encarnaba. Luego de derrotar al primero de ellos y establecer una coexistencia pacífica con el segundo, Venezuela “redescubrió” al Gran Caribe como escenario para una estrategia de desarrollo subregional integrado, dentro del marco mayor de una integración regional de conjunto, enmarcada en la búsqueda de una creciente equidad en las relaciones económicas y políticas entre el Norte y el Sur. Al mismo tiempo defendió su seguridad e integridad territorial del lado de Colombia y de Guyana, manteniendo ante esta última una reclamación territorial que entorpecía un tanto la estrategia de acercamiento al Caribe angloparlante en su conjunto. Durante las primeras dos décadas de su época democrático-representativa, Venezuela actuó sola en el empeño de constituir un importante punto de referencia geopolítica en el área del Caribe, como “tercera opción” entre Estados Unidos y Cuba, pero su relativo debilitamiento económico al final de los años setenta la indujo a compartir ese rol importante con México, a través del Acuerdo de San José (1980), por el cual los dos países se repartieron la tarea de cooperar con el desarrollo de los países pequeños de la subregión mediante el suministro de petróleo en términos preferenciales. En la década siguiente, esta alianza dual fue ampliada mediante la inclusión de Colombia por la creación del Grupo de los Tres (G-3), pactado en junio de 1994.

Después de 1998, el actual régimen venezolano –no obstante su intensa hermandad con el régimen cubano- casi relegó al Caribe a un segundo plano y dirigió sus mayores esfuerzos diplomáticos hacia el Sur. Es verdad que con la creación del ALBA y sobre todo de Petrocaribe dinamizó y dio mayor relieve mundial al papel de Venezuela como actor en Latinoamérica y el Caribe. No cabe duda de que la cuantía y variedad de la asistencia que presta a los países del Caribe es superior a la que suministraban los gobiernos de la democracia representativa. Pero por el otro lado, Venezuela se ha vuelto más vulnerable. Antes de 1999, pertenecía al G-3 y a la CAN y contaba con una gran diversidad de amigos y socios externos; incluso, después de la normalización de relaciones con Cuba, ya no se encontraba enfrentada a ningún estado enemigo o siquiera adversario. Ahora, en cambio, tiene una posición menos segura. Abandonó el G-3 y la CAN, y adquirió la reputación de ser conflictiva y radical, granjeándose la desconfianza y antipatía política de los Estados Unidos en primer lugar, y también de los gobiernos latinoamericanos y caribeños de tendencia conservadora o tan sólo moderada. Los gobiernos moderados de la región asumen posiciones positivas o condescendientes ante Venezuela, en buena parte para evitar ser objetos de la ira ideológica, acaso subversiva, de corrientes “bolivarianas”. Asimismo, el actual gobierno venezolano tiende a subestimar la susceptibilidad o sentido de dignidad de las pequeñas naciones del Gran Caribe y da por asegurado su apoyo a cambio de dádivas de petróleo y petrodólares. Pero un liderazgo subregional venezolano que se base sólo en favores materiales tiene pies de barro. El sentimiento de humillación que suele acompañar una relación clientelista podría convertirse eventualmente en resentimiento y rechazo hacia una Venezuela que reparte ayuda material pero no se hace respetar por ninguna ejemplaridad en los ámbitos de la cultura y la calidad de vida. Por otra parte, algunos favores que Venezuela hace a sus vecinos son tomados como señal de debilidad o de torpeza y reciben respuestas impertinentes (por ejemplo, Guyana en relación con los límites marinos y submarinos).

Ideas para una síntesis constructiva

En el marco de una futura política exterior venezolana democrática, equilibrada y desdogmatizada, debería realizarse un esfuerzo por **volver a dar al Gran Caribe su verdadera prioridad**, determinada por factores históricos y geopolíticos. El viraje

geopolítico forzado y desmedido que el actual gobierno venezolano efectuó del Caribe y el Área Andina hacia el Sur, desequilibró las interdependencias externas del país. En un intento de reducir la dependencia ante Estados Unidos, nos hicimos altamente dependientes de la influencia de Brasil. Venezuela debería “volver” plenamente al Gran Caribe, no en busca de un rol hegemónico sino de una sana inserción basada en buenas relaciones con todas sus naciones grandes y pequeñas, con abandono de discriminaciones ideológicas “anti-imperiales” o “anti-oligárquicas”.

Esta reinsertión y reanudación de vínculos tradicionales debería conllevar **un pronto reingreso a la CAN y a una reconstitución del G-3**. De esa manera se restablecería el equilibrio geopolítico y geoeconómico entre Venezuela, México y Colombia y el área andina, por un lado, y la esfera de influencia de Brasil por el otro.

La política del actual gobierno venezolano de acercamiento económico a China es sensata en su esencia, ya que responde a los cambios en la estructura del poder en escala global, aunque debe ser revisada a fin de corregir aspectos asimétricos y ventajistas de los acuerdos suscritos. Dentro de esa perspectiva de continuado y creciente intercambio con China, Venezuela debe poner en obra **una estrategia tendiente a facilitar sus comunicaciones y acceso al Océano Pacífico y Asia Oriental, abandonando sus reticencias e intensificando su cooperación con los países del Arco del Pacífico**.

La normalización e intensificación de las relaciones de Venezuela con dichos países requerirá de una **desburocratización de nuestros intercambios comerciales**.

Las futuras relaciones venezolano-cubanas deberán modificarse en un sentido de desideologización y eliminación de toda intervención indebida de Cuba en los asuntos internos de Venezuela. La asistencia petrolera y financiera venezolana a Cuba (como a otros países del Caribe y del mundo en desarrollo) deberá reducirse en una medida acorde con la primacía que corresponde a las necesidades de nuestro propio pueblo. Pero la amistad histórica entre los pueblos de Cuba y de Venezuela requiere la continuación de relaciones binacionales normales, con la adecuación de los acuerdos suscritos a los nuevos parámetros fundamentales de la política exterior venezolana. Una Venezuela democrática y soberana, sin dogmatismos, podría prestar sus buenos oficios para contribuir a una eventual normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

En las relaciones entre Venezuela y los países beneficiarios de los programas de PETROCARIBE, deberán abrirse conversaciones multilaterales y bilaterales caracterizadas por la franqueza junto con la mayor cordialidad. Venezuela aclarará que la desmedida –e interesada- generosidad financiera desplegada por el gobierno actual no responde a las verdaderas posibilidades socioeconómicas venezolanas y que deberá haber ajustes que permitan atender necesidades perentorias de nuestro propio país. Por otro lado, se comprometerá a mantener los programas esenciales (directos o eventualmente compartidos en el seno de un G-3 reconstituido), así como **renunciar a cualquier condicionamiento ideológico o estratégico de la cooperación petrolera**.

Venezuela debe abrir una era de relaciones de verdadero respeto hacia los países caribeños de habla inglesa, holandesa y francesa. En la época de la llamada “cuarta República” existió el respeto formal pero faltaba eficiencia en la prestación de cooperación efectiva e importante. Bajo el régimen actual, la cooperación material ha sido generosa, pero acompañada de una arrogante exigencia de conformidad y sumisión ideológicas y estratégicas.

Peor aún: la política del actual régimen venezolano hacia los países del CARICOM ha tendido a dividirlos, entre los que recibían ayuda venezolana y los que la rechazaban y trataban de defender la identidad autónoma del Caribe de habla inglesa. En el futuro convendrá a Venezuela actuar como auténtica y sincera aliada de la causa de un Caribe anglófono independiente, unido y fuerte. Podría, de ese modo, ganar amigos verdaderos. Evidentemente, la **reclamación justa (y que debe ser mantenida) de Venezuela ante Guyana** es un factor que dificulta una armonía completa con el grupo de países angloparlantes, pero la fricción puede ser atenuada por una diplomacia que haga prevalecer el "consenso" sobre el "conflicto". **Un decidido apoyo y una gran actividad positiva en el seno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) son indispensables para lograr una situación de creciente confianza entre Venezuela y los integrantes del CARICOM.**

Por último, la futura política de Venezuela hacia el Caribe –como todos los demás aspectos de su política exterior- deberá basarse en amplias consultas y en la debida participación de todos los Poderes del Estado.