

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA
DURANTE EL PERÍODO DEL “PUNTOFIJISMO” (1958-1998) Y DE
“RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011) EN MATERIA DE
INTEGRACIÓN**

AUTOR: EMILMAR SULAMIT RODRIGUEZ CALDERA.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA
2013**

**ANÁLISIS COMPARADO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA
DURANTE EL PERÍODO DEL “PUNTOFIJISMO” (1958-1998) Y DE
“RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011) EN MATERIA DE
INTEGRACIÓN**

AUTOR: EMILMAR SULAMIT RODRIGUEZ CALDERA

Trabajo de Grado

**Profesora: Ana María Trujillo Currea.
Politólogo de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2013**

Dedicatoria

A Dios y la Virgen Santísima, a mis padres, hermanos y amigos por ser mi fortaleza y compañía durante este período de estudio.

Agradecimiento

A la Santísima Trinidad por sus bendiciones y darme la fortaleza para lograr esta etapa de mi vida.

A mis Padres y hermanos, por su apoyo condicional y ser mi ejemplo de constancia, esfuerzo y dedicación.

A mis abuelos, tíos, primos, en especial a mi tío Jesús Caldera Infante, esposa e hijas, por recibirme con los brazos los abiertos y por su apoyo incondicional en estas tierras lejanas pero acogedoras.

A mis amigos, especialmente a Liliana, María Clara, Pablo, Ricardo y Yohana por hacer mi estadía más llevadera y acompañarme en los buenos y malos momentos.

A mi tutora, Ana María Trujillo, por ser pilar fundamental en esta investigación, por su valioso aporte, dedicación y permitirme crecer como profesional.

Especialmente a la Pontificia Universidad Javeriana que en sus profesores logré visualizar y comprender el fundamento de la academia y su aplicabilidad en la sociedad en la hoy vivimos.

A Colombia por acogerme como una hija más durante mi estancia como estudiante de la maestría.

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL	
1.1 POLÍTICA EXTERIOR COMO EXPRESIÓN DE LOS ASUNTOS DOMÉSTICOS: TRANSICIÓN DE LA ETAPA DEL “PACTO DE PUNTO FIJO” A LA “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (CAMBIOS Y/O CONTINUIDADES	6
1.2 ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR A LA LUZ DE LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIONES.....	16
CAPÍTULO II. PROCESOS DE TOMA DE DESICIONES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN EN LA ETAPA DEL “PUNTOFIJISMO” (1958-1998)	
2.1 “PUNTOFIJISMO” (1958-1998).....	27
2.2 MODELO ORGANIZACIONAL: INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR...29	
2.3 MODELO BUROCRÁTICO: INFLUENCIA DEL LÍDER	46
2.3.1 RÓMULO BETANCOURT (1959-1964)	46
2.3.2 RAFAEL ANTONIO CALDERA RODRÍGUEZ (1969-1974).....	49

CAPÍTULO III. PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN EN LA ETAPA DE “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011)

3. 1 “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011).....	54
3.2 MODELO ORGANIZACIONAL: INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	58
3.3 MODELO BUROCRÁTICO: INFLUENCIA DEL LÍDER.....	79
3. 3. 1 PRESIDENTE HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS	83

IV.CONCLUSIONES.....	89
-----------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La política exterior venezolana -PEV- (entendida como un proceso de toma de decisiones donde intervienen factores externos o sistémicos, domésticos e inclusive características de los líderes) a partir de la segunda mita del siglo XX y primera década del siglo XXI ha tenido dos períodos claves. Uno, orientado por el “Puntofijismo” (1958-1998) ¹ y la Constitución de 1961; el otro aquí denominado “Reconstrucción de la Polis” (1999-2011)² sustentado en la Carta Magna de 1999. Ambos surgieron inspirados en la refundación de la patria a partir de la promulgación de un proyecto de país.

El primero, inspirado en la superación de la dictadura mediante el establecimiento del sistema democrático representativo respaldado por la división y autonomía de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), también en la necesidad de reforzar la estructura institucional del Estado (afectada por el régimen autoritario) a favor de la descentralización decisional, en cuanto al ámbito exterior, los principios y valores se presentan en el Preámbulo constitucional, donde se expresa el propósito de propagación de la democracia internacional (pero recordando que la prioridad siempre fue el plano doméstico). En materia de

¹ La razón por la cual se escoge trabajar a partir de esta etapa y no décadas pasadas corresponde al posicionamiento que Venezuela experimentó a partir de 1958 como proveedor de petróleo de EE.UU., ligado al contexto de Guerra Fría que marcó el mapa político internacional

² Es el modelo implantado desde el seno del Estado (transformación del sistema político, económico, social en aras de proyectar renovados intereses, a tiempo de pretender propagarse a sus vecinos y formar una cadena de sucesión. En el caso de Venezuela, busca la expansión regional bolivariana, “la integración de los pueblos libres, autónomos, antiimperialistas y bolivarianos (Arellano, F. en Ramos, F., 2010, p. 210).

integración se privilegia latinoamericana en términos de cooperación económica; de allí, la adscripción a organismos con tal fin (por ejemplo, ALAC).

En esta etapa, cada Presidente imprimió un sello particular a sus acciones estatales (en concordancia con la característica presidencialista del régimen venezolano) y en términos generales hubo continuidad, respeto y apego a los parámetros establecidos por ley, de ese modo obteniéndose estabilidad política por cuatro décadas.

El segundo período, fue estimulado por la necesidad de instaurar un sistema democrático participativo y protagónico, en lugar de uno representativo (porque produjo crisis política, económica y social al interior del Estado). Una vez más, a través de la Constitución se rediseña la organización institucional, política, económica y social del Estado; en ella se recoge la división clásica de poderes, anexándole dos más para un total de cinco (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano). En el ámbito internacional, retoma principios del texto constitucional anterior, los cuales complementa sumándole unos característicos de las nuevas condiciones de país y del contexto externo³. La integración se refleja como proyección del nuevo Estado participativo e incluyente; por lo tanto, los términos económicos son subordinados para resaltar aquellos proyectos soportados en valores sociales y humanos.

En la práctica, durante el proceso de reconstrucción fueron abandonados los preceptos constitucionales de descentralización, distribución de responsabilidades, división de poderes al concentrarse en la visión del líder como máximo representante del pueblo soberano.

³ En la primera década del siglo XXI, América Latina inició la construcción y formación de un nuevo mapa político en el marco de los liderazgos emergentes con gobiernos de corte progresista y de izquierda, cuyos esquemas de articulación le otorgaron mayor autonomía a la región.

En ambas etapas, las transformaciones y políticas públicas domésticas determinaron la actuación del Estado venezolano frente al ámbito externo. Así pues, el paso de la etapa del “Puntofijismo” representado por los Presidentes Rómulo Betancourt (1959-1964)⁴ y Rafael Caldera (1969-1974)⁵ a la etapa de “Reconstrucción de la Polis” identificada con Hugo Chávez (1999-), donde se han producido tres períodos claves, de *Posicionamiento*⁶, *Radicalización*⁷ y el Socialismo del Siglo XXI⁸), generándose similitudes y discrepancias en la PEV, las cuales serán abordadas desde las propuestas teóricas de Hermann y Lasagna (quienes se han dedicado a estudiar el impacto que las transformaciones internas pueden generar en los asuntos externos de los Estados).

Sobre esa base, desde un análisis comparado, el objetivo de este documento es comprender el viraje en la política exterior de Venezuela –PEV- de la etapa del “Puntofijismo” (1961-1998) a la “Recuperación de la Polis” (1998-2011) en materia de integración latinoamericana.

⁴ Por ser el Primer mandatario dentro del marco democrático, precursor de la institucionalidad del país, en lo externo, la Guerra Fría fenómeno determinó el establecimiento de relaciones político, económicas, diplomáticas, a lo cual la administración respondió con la Doctrina Betancourt.

⁵ Nombrado el “pacificador de Venezuela” por su proyecto de legalización de grupos al margen de la ley para que se manifestaran a través de los lineamientos constitucionales. A pesar de gobernar bajo el mismo contexto de Guerra Fría, maneja una percepción diferente de las relaciones internacionales; por ello anula la Doctrina Betancourt para dar paso a la Doctrina del Pluralismo ideológico. El petróleo fue la herramienta de cohesión entre los asuntos domésticos y los externos.

⁶ **Posicionamiento (1998-2002):** caracterizado por la toma de posesión, conformación de una Asamblea Constituyente (1999) para la redacción, discusión y adopción de la nueva Constitución, mostrándose los primeros rasgos de polarización política. En lo externo, se dedica a alcanzar reconocimiento internacional del nuevo gobierno, por ello, realiza su primera gira presidencial por el Medio Oriente –Países OPEP-, asiste a la Cumbre de las Américas –propone integrar a la Carta de las Américas, la definición de democracia participativa en lugar de representativa, se perciben los primeros distanciamientos con EEUU tras los sucesos del 11-S 2001.

⁷ **Radicalización (2002-2006):** el rechazo las medidas populistas acrecentó la polarización y confrontación entre los adeptos al nuevo modelo y los partidos políticos de antaño, el punto de quiebre fue el paro petrolero- Golpe de Estado en abril de 2002, seguido por el llamado a un referéndum revocatorio del mandato presidencial, elecciones para Diputados de la Asamblea Nacional (gana la mayoría parlamentaria a favor del Presidente, opta a la reelección presidencial y resulta vencedor. En el actuar exógeno: fisura y quiebre constante en las relaciones político- diplomáticas con los EEUU, Colombia, etc.; radicalización del discurso antiimperialista, acercamiento a países no tradicionales China, Irán, Rusia, Bielorrusia, Cuba-, afianza los proyectos de integración regional a través del ALBA, Petrosur, Petrocaribe, entre otros.

⁸ **Socialismo del siglo XXI (2006-2011):** con una Asamblea Nacional monopartidista la administración tuvo mayor rango de acción; por lo cual, se incrementaron las medidas de corte populista (misiones, subsidios, dádivas, etc.), implementación del Plan de Gobierno de corte “socialista”, persecuciones, polarización interna, reforma constitucional (duración del período del mando presidencial, además de la reelección inmediata e indefinida). Desde el ámbito externo, caracterizado por el alza del petróleo y su implementación para llevar a los objetivos en política exterior, acuñándosele el término de “Petrodiplomacia”; con ello se evidenció mayor proyección regional e internacional, vigorización de proyectos integracionistas como el ALBA, apoyo de los países caribeños, propagación del proyecto bolivariano, etc.

Con el deseo de ir más allá de los textos netamente descriptivos e ideologizados elaborados hasta ahora, este análisis será abordado desde los modelos o procedimientos de toma de decisiones desarrollados por Allison, G., (1971).

Allison intenta responder ¿por qué los Estados resuelven actuar de determinada manera en el plano internacional? Para él, la respuesta puede obedecer a tres modelos que no son excluyentes entre sí mismos: el modelo racional concibe las acciones estatales como una elección racional en virtud de la maximización de los beneficios; mientras que el organizacional la entiende como los outputs de las organizaciones una vez cumplidos los procedimientos operativos estandarizados (POES); por su parte, el modelo burocrático la percibe como el resultante del juego político entre los diversos actores.

Para realizar el análisis comparado entre ambos períodos sólo se considerarán los modelos organizacional y burocrático porque teóricamente aportan herramientas importantes con las cuales se pretende demostrar que el proceso de toma de decisiones del Estado venezolano concentrado en el líder tanto el “Puntofijismo” como en la etapa de “Reconstrucción de la Polis” ha llevado a desarrollar múltiples intentos de integración latinoamericana.

Asimismo, debe reconocerse la existencia de producciones académicas que han intentado aproximarse a una evaluación holista del área; sin embargo, se evidencia vacío académico en cuanto a la argumentación teórica del por qué ocurren tales variaciones o transformaciones en los patrones de conducta bi-multilaterales, así como la correlación directa entre las decisiones tomadas, prioridades geográficas o temáticas y principios expresados en las Constituciones, planes nacionales, leyes y demás normativas.

Para lograr el objetivo planteado se acudió a los métodos de investigación de revisión documental, cuyos instrumentos fueron protocolos de lecturas, fichas, referencias bibliográficas, exposiciones de motivos, discursos, entre otros, y a la entrevista individual a través de un guía de entrevista⁹.

Como resultado de esta investigación, el documento se dividió en cuatro partes:

En Capítulo I, referente al marco conceptual sobre el cual se soporta el análisis comparado de los procesos de toma de decisión en los períodos de “Puntofijismo” y “Reconstrucción de la Polis”.

En el capítulo II, recoge las características de los modelos de toma de decisión en la etapa del “Puntofijismo”, durante los gobiernos de Rómulo Betancourt y de Rafael Caldera, así como las apreciaciones de la PEV en dichas administraciones.

En el capítulo III, se realiza el mismo ejercicio que en la sección anterior pero esta vez enfocado en el proceso de “Reconstrucción de la Polis” en la gestión de Hugo Chávez.

Para finalizar en el capítulo IV a partir del ejercicio comparado se destacan las semejanzas y discrepancias percibidas en la PEV en materia de integración latinoamericana en las etapas seleccionadas.

⁹La realización del estado del arte y del desarrollo de la investigación fueron procesos arduos y extensivos, los cuales estuvieron entorpecidos u obstruidos por limitantes “informales” impuestas por funcionarios públicos (en la administración de Chávez) para la libre obtención y circulación de la información. Para soportar adecuadamente el uso de los modelos organizacional y burocrático era necesario plasmar en el documento los aspectos relacionados a los procedimientos operativos estandarizados (POES), rutinas, programas, reglamentos, negociaciones, juegos de poder, entre otros, de la Presidencia de la República, Ministerios de Relaciones Exteriores, de Energía y Petróleo, de Defensa, así como la Asamblea Nacional. Sin embargo, al momento de solicitar en dichos entes la información requerida hubo constante negativa; bien sea, a permitir el acceso a ésta o conceder entrevistas en las cuales se registrarán opiniones personales con respecto al proceso decisional en PEV. Puertas tras puertas se fueron encerrando paulatinamente, al punto que sobre los puntos en cuestión pueden observarse considerables falacias.

Por otra parte, se le agradece a la Prof. Elsa Cardozo Da Silva quien amablemente y considerando que se trataba de una investigación netamente académica accedió a ser entrevista. Dicho agradecimiento se hace extensivo al único funcionario público, que por razones de seguridad personal y profesional solicitó no ser mencionado pero quien hizo importantes aportes.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL

1.1 POLÍTICA EXTERIOR COMO EXPRESIÓN DE LOS ASUNTOS DOMÉSTICOS: TRANSICIÓN DE LA ETAPA DEL “PACTO DE PUNTO FIJO” A LA “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (CAMBIOS Y/O CONTINUIDADES).

En este capítulo procederemos a revisar los conceptos y enfoques teóricos sobre los cuales reposará el análisis de la política exterior venezolana –PEV-. Para ello, es necesario adentrarse al cisma ocurrido entre el “Puntofijismo” y la “Reconstrucción de la Polis”, a través del enfoque de política exterior comparada.

Antes de avanzar con el desarrollo del enfoque comparado, vale la pena definir ¿qué es política exterior?

La concepción de ésta dependerá de la perspectiva en la cual el analista se posicione; el espectro de variaciones va desde las visiones clásicas¹⁰ hasta las posturas post-modernas que incluyen diversidad de actores influyentes en la formulación de la política, además del reconocimiento de los individuos como ejecutores de la misma, la racionalidad es compartida, entre otros elementos.

Hill, Christopher J. define “la Política Exterior como la suma de las relaciones exteriores oficiales llevadas a cabo por un agente independiente (por lo general es un estado) en las relaciones internacionales” (citado por Chetsonkcul, 2010).

¹⁰ Netamente estadistas, fundamentadas en teorías como el realismo, neorealismo, interdependencia y dependencia, de estructura única, cuyas acciones son regidas por la racionalidad.

En opinión de Lasagna, la política exterior de un país es una política pública de carácter institucional; con características muy particulares que la diferencian de las demás políticas, entre ellas:

(...) tiende a ser asociada con los valores y símbolos nacionales, es decir, con la identidad nacional (Wallace y Wallace, 1990: 88), lo que generalmente implica que el alcance de sus resultados tienda a ser percibido como que comprometen a la nación como un todo (Calvert, 1986:1) (Lasagna, 1996, 49).

Russell, R., entiende la política exterior como el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica, y económica- y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral (Russell, 1990, p. 255).

En definitiva, la política exterior en sí misma es una política pública institucional, asociada con los valores, símbolos e identidad nacional, además de los objetivos de construcción del país. Es formulada, ejecutada y evaluada por representantes acreditados, burócratas del Gobierno; quienes de acuerdo a la estructura organizacional intervienen en mayor o menor grado, pero también depende de los intereses de los líderes, los cuales pueden influir y reorientar las acciones estatales. Por su condición institucional está íntimamente ligada al contexto doméstico.

Una vez concluido el espacio para la definición de la acción gubernamental responderemos ¿por qué es necesario recurrir al enfoque de política exterior comparada para analizar el objeto de estudio?

According to Mark Webber, comparative foreign policy seeks to identify the goals, values, decisions, and actions of states through the lenses of comparison and contrast. In order to understand a nation-state's foreign policy, it is necessary to examine the external and internal conditions which lead nations to accept a specific policy. Because of the subjective nature of comparative politics, a qualitative approach to the study is often adopted. Popularized in the '60s and '70s, comparative foreign policy analysis affords researchers with the benefits of enhanced classification, consideration of multiple-variable causation, increased potential case studies, flexible hypotheses which can stand up to deviant examples, and examination of national bias as a factor in foreign policy (Webber, citado por Smith, 2011)

Compartimos las opinión de Webber, para comprender la política exterior de un país se deben observar múltiples factores de carácter doméstico y externo (metas y objetivos fijados por el gobierno de turno, las decisiones tomadas y ejecutadas, el proceso mediante el cual son escogidas, el contexto internacional, las redes de alianzas establecidas, entre otros); de allí, que la mejor aproximación sea un análisis multicausal.

Para Smith, L., “la comparación es el más fuerte enfoque disponible que, incluso en su peor momento en los ámbitos definidos en términos generales de la investigación, se puede identificar factores probables de un fenómeno específico (2011, p.4).

Comparar significa asimilar y diferenciar en *los límites*. Si dos entidades son iguales en todo, es como si fueran la misma unidad, y todo termina ahí. A la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas y del mismo modo todo concluye allí. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables) (Sartori, 1994, p. 35).

Con las afirmaciones anteriores surgen dos interrogantes importantes: ¿Qué vamos a comparar? y ¿Por qué las vamos a comparar?

En términos generales la primera respuesta es sencilla. Vamos a comparar la actuación del Estado venezolano a través de su política exterior. Con el ánimo de controlar el mar de información se tomará como referencia el plano interno.

Para ello, es importante recordar que el acontecer político venezolano debe enmarcarse en dos grandes etapas¹¹: la del “Pacto de Punto Fijo” (1958-1998) regido por la Constitución de 1961, cuyo punto de inflexión fueron las elecciones

¹¹ La razón por la cual se escoge trabajar a partir de esta etapa y no décadas corresponde al posicionamiento que experimentó el país a partir de 1958 a razón de participación como proveedor petrolero de EEUU (quien participaba en la Segunda Guerra Mundial), además que con el fin de dicha confrontación el mapa político internacional se reconfiguró a través de la creación de instituciones intergubernamentales como Naciones Unidas.

1998 que derivaron en la segunda etapa aquí denominada “Reconstrucción de la Polis” (1999-).

El período del “Puntofijismo” se caracterizó por la transición, consolidación y mantenimiento de la democracia representativa; coordinada por el texto constitucional y complementada por el acuerdo “informal” pero con alto grado de legitimidad llamado el “Pacto de Punto Fijo”, propuesto y respetado por las elites de los principales partidos políticos de ese entonces –COPEI- AD- URD-; donde las partes se comprometían a defender la Carta Magna y el derecho a gobernar de acuerdo al resultado de las elecciones, formar un gobierno de coalición en donde ninguno de los tres partidos se presentaría como el hegemón (sistema de contrapeso, alternabilidad del poder) y por último, a presentar redactar un programa mínimo de trabajo en común.

Si bien es cierto, este acuerdo no mencionaba ni regulaba aspectos de la política exterior, ésta desde el interior del Estado se vio impregnada por los acuerdos tácitos de sus hacedores.

En opinión de Cardozo, Elsa¹², éste fue un “pacto destinado a crear condiciones de gobernabilidad y gobernanza aparte de la estructura institucional” (2012, 19 de julio), condiciones que efectivamente instauraron un marco de estabilidad en el sistema político de venezolano por cuarenta años. En cierta medida estuvo vigente hasta 1998, año en el cual tras acudir a las urnas el pueblo en pleno uso de su poder soberano escogió a Hugo Chávez como Presidente de la República, rompiéndose de este modo la alternabilidad manejada por COPEI y AD en décadas pasadas.

En el período de reconstrucción el marco legal es la Constitución 1999, nace del desgaste político, social y económico del Pacto de Punto Fijo y de las

¹² Elsa Cardozo de Da Silva, es licenciada en Estudios Internacionales (1974), y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, UCV (1987). Como profesora de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV participó en la fundación y coordinación del Postgrado en Relaciones Internacionales y Globales. Como investigadora en el campo de las relaciones internacionales es autora de "Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana", "Latinoamérica en transición". BBC Mundo (2005, 23 de agosto). (Ver anexo N° 1.)

políticas librecambristas adoptas en los gobiernos anteriores. En fin perseguido es la reivindicación de los derechos sociales y humanos de los venezolanos; para ellos, es necesaria la instauración de la democracia participativa y protagónica, donde el pueblo soberano se manifiesta ampliamente.

En aras de puntualizar el análisis, en el período del “Puntofijismo se considerarán las administraciones de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Rafael Caldera Rodríguez (1969-1974) por se considerados hitos en la historia contemporánea venezolana. El primero, de ser un líder propulsor del comunismo da un viraje en la edad madura de su vida, al punto de ser llamado “padre de la democracia”. En su administración instrumenta la “doctrina Betancourt” como aval para el mantenimiento del sistema interno y de proyección internacional. Por su parte, Caldera, mejor conocido como el “pacificador de Venezuela”, inspirado en su formación católica y su visión del bien común universal diseña e implementa la “doctrina del pluralismo ideológico” (distanciándose de la Betancourt) cuyo objetivo era lograr la estabilidad y pacificación interna y ampliación de las relaciones políticas-económicas con otros Estados.

Mientras que en el período de “Reconstrucción de la Polis” será la de Hugo Chávez Frías, por ser su máximo líder y creador, quien impregna las relaciones intermísticas de su adiestramiento militar, fundamentado en la “doctrina Bolivariana”.

Las modificaciones domésticas impactaron en las acciones gubernamentales de carácter externo, singularmente en la apreciación de los proyectos de integración latinoamericana y caribeña. En el Puntofijismo, la integración inicialmente se acogió a términos políticos con la administración Betancourt (conforme al sistema democrático), con Caldera se reorientó a temas económicos y comerciales. Por su parte, en la “Reconstrucción de la Polis”, los parámetros integracionistas se fundamentan en aspectos más sociales y humanos, subordinando los económicos; por ello, en los proyectos propuestos

quedan excluidos los grandes del norte (EE.UU. y Canadá). En esta etapa no sólo Venezuela busca posicionarse en la región mediante la creación de instituciones como el ALBA. El liderazgo emergente de Brasil es respaldado con la UNASUR¹³.

Ahora, ¿por qué las vamos a comparar?

Lo haremos porque al aplicar el enfoque de política exterior comparada podemos controlar la densa cantidad de factores de índole interno y externo que inciden en las decisiones del gobierno venezolano en los períodos escogidos, pero más allá de eso nos permite determinar las semejanzas (a priori podría mencionarse principios constitucionales contenidos en la derogada Constitución de 1961 pero que fueron recogidos en la actual, también lineamientos en cuanto al denominado tercermundismo o integración del continente americano); así como las discrepancias (cambio constitucional, nueva estructura institucional, reformas o derogación de leyes y parámetros de juego, visión de integración, entre otros).

Al elaborar el estado del arte observamos que investigadores como Cardozo, E., Romero, C. y Romero, M. han realizado ejercicios (con la aplicación de éste enfoque) de los cuales pueden extraerse reflexiones acerca de los cambios constitucionales y su impacto en la actuación del país en el plano internacional:

El análisis comparado de las constituciones de 1999 y 1961 en materia de política exterior pone de manifiesto que en la Constitución vigente se ha dado un cambio fundamental en cuanto a las ideas de promoción y defensa de la democracia representativa – especialmente hacia la región latinoamericana- establecidas como principio fundamental en el Preámbulo de la Constitución venezolana de 1961. Como bien lo ha reconocido la mayoría de los estudios y analistas de nuestra política exterior, ese principio fue uno de los principales lineamientos de la política exterior del Estado venezolano durante la denominada etapa de la democracia representativa, entre 1958-1998. Ciertamente, durante esas cuatro décadas Venezuela se distinguió en el hemisferio occidental por mantener una actuación internacional dirigida a defender, consolidar y expandir un sistema de pluralismo y libertades, y lograr el ideal de una América Latina democrática e integrada, como lo dejó tan bien establecido Rómulo Betancourt (1969) (2003, pp. 164- 165).

¹³ El grupo es integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Surinam, Perú, Guyana, Ecuador, Colombia, Chile, Bolivia y Venezuela.

Como se mencionó, la política exterior es expresión del manejo de los asuntos domésticos de un país; por ende, los cambios graduales y transformaciones profundas ocurridos en el plano político, económico, social repercutirán en su accionar externo. Así pues, el paso de la etapa del “Puntofijismo” representado por los Presidentes Betancourt y Caldera, a la etapa de “Reconstrucción de la Polis” identificada con Chávez, ha generado semejanzas y discrepancias entre ellas. Autores como Hermann y Lasagna han desarrollado estudios sobre los factores que pueden modificar la acción internacional de un Estado.

El primero, centra su análisis en el “cambio relacionado con una redirección de la política exterior que surge no por la sustitución de regímenes –lo que frecuentemente explica cambios dramáticos en la política exterior- sino por el cambio efectuado por el mismo Gobierno o régimen” (Hermann, citado en Gámez, 2005).

Gámez en su obra “Fuentes de cambio en la política exterior”, hace una interpretación de la tesis de Hermann de la cual sustrae la siguiente síntesis:

De los niveles graduados de cambio:

Cambio de ajuste: consiste en un cambio en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de las políticas exteriores. Éste no es un cambio fundamental (...). **Cambio de programa,** o en los métodos o medios con los que se persigue un objetivo. El cambio es cualitativo más que cuantitativo e involucra nuevos instrumentos del aparato del Estado (...). **Cambio en el problema o en las metas,** en el que el cambio en la política exterior refleja la sustitución del problema u objetivo inicial. **Cambio en la orientación internacional:** este es el más extremo (...), y compromete a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. Es un cambio básico en el papel y actividades de los actores internacionales; y muchas políticas son simultáneamente modificadas. (2005, p. 129. Énfasis propio).

Lo anterior se explica con mayor precisión a través de las áreas de conocimiento y de los ejes de análisis.

En cuanto a las áreas de conocimiento que condicionan la redirección de la política exterior tenemos:

1. Sistema político interno. Ya que esta perspectiva se basa en el supuesto de que los dirigentes y su régimen dependen del apoyo de ciertos sectores (i.e. opinión pública, grupos de intereses, partidos políticos, elite política), el cambio en la política exterior es propiciado por las modificaciones en sus preferencias de política. El que la política exterior cambie puede deberse a tres factores: el nivel de compromiso con la política del Gobierno; el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los actores en política interna; y la relevancia del tema en cuestión dentro de la lucha por el poder interno. Así, la política interna puede afectar la política exterior cuando: a) el tema es central en la lucha por el poder político; b) las actitudes o creencias de los grupos de apoyo experimentan un cambio profundo; y c) ocurre una realineación en los sectores más importantes del régimen; aunque aquí la política exterior es una consecuencia de la realineación más que una pieza central. Un cambio en el sistema interno es necesario; no obstante, Hermann insiste en que una reestructuración o transformación del sistema económico puede también ser una fuente del cambio de política exterior.

2. Toma burocrática de decisiones. La elaboración de las políticas es resultado de un proceso de negociación dentro de los grupos burocráticos. El cambio en política exterior normalmente será resistido por varios elementos estructurales. Cuanto más grande sea un cambio, mayor será la resistencia. Así, los cambios en los programas serán más fáciles de adoptar que el cambio de problema u objetivo, y este último menos difícil de implantar que la reorientación de la política exterior. Vencer la resistencia de las organizaciones requiere la presencia de individuos clave con el conocimiento y la habilidad para sortear tales obstáculos (Hermann citado en Gámez 2005, pp. 130-131):

Los ejes de análisis planteados por Hermann:

I. Conducción del líder. El cambio resulta del esfuerzo de un tomador de decisiones (generalmente el presidente) para imponer sus puntos de vista. El líder debe tener la convicción, poder y energía para orientar su Gobierno hacia el cambio; **II. Proponente burocrático:** Un grupo dentro del Gobierno llega a ser un defensor de redirección, y lo hace desde una posición de influencia; **III. Ajuste interno.** Un segmento políticamente relevante de la sociedad, en cuyo apoyo descansa el Gobierno, puede llegar a ser un agente de cambio al ejercer presión sobre el Gobierno; **IV. Impacto externo.** Eventos externos dramáticos inducen al cambio en la política exterior.

Estas fuentes pueden ser activadas o reforzadas mutuamente de manera que, teniendo el proceso de toma de decisiones como un mediador, el cambio ocurre en el programa, objetivo o meta, o en la orientación internacional de política exterior del país (Gámez, 2005, p.131. Énfasis propio).

Hermann entiende “la política exterior como un proceso de decisión más que como una respuesta determinista ante fuerzas internacionales. Reconoce que algunas veces éstas pueden ser ineludibles, pero resalta el papel decisivo de los

tomadores de decisiones para anticipar y responder a tales fuerzas (citado en Gámez, 2005, p. 132).

Desde otra perspectiva y como complemento de la tesis de Hermann, Lasagna a partir de la visión webberiana de los *tipos ideales*; plantea “un modelo explicativo que parte de la hipótesis de que un cambio en las propiedades del régimen político puede conducir a una alteración de la política exterior¹⁴” (1997, p. 46).

La política exterior para Hermann, es una política pública más del régimen (Ingram y Fiederlein, 1988: 727-729). Los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y procesos políticos deberían, por tanto, tener una cierta influencia en ella. Los cambios de régimen, como ha de suponerse, implican algún grado de alteración en los mecanismos políticos institucionales, los que a su vez pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de Gobierno (Nohlen, 1991: 229-232). De modo que cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad, en las reglas del juego formales e informales, y en los principios del régimen, con independencia del grado de éste, debería concernirla en alguna medida (1997, p. 46-47).

El autor hace una advertencia significativa, no existe una relación lineal de causalidad entre el cambio de régimen u los cambios en la política exterior. Sin embargo, dicha política sigue está condicionada por los asuntos de orden domésticos puesto que la misma es resultado del juego político entre las estructuras gubernamentales sus fines y valores.

En razón de ello, Lasagna propone un modo para ilustrar mejor esta situación:

La forma en que las propiedades del régimen influyen en la política exterior, analizándolas a partir de una tipología dicotómica de regímenes políticos. Consideraremos dos tipos de regímenes ideales, a saber; uno de carácter democrático y otro de carácter autoritario (**ver anexo N° 2**). Las reglas del juego, en primer lugar, especifican los modos en que los distintos actores políticos deben participar en el proceso por medio del cual la política exterior se formula e implementa. La naturaleza del régimen político, en este sentido, determinará el tipo de reglas que regularán el proceso político. Obviamente, los actores participantes variarán, tanto en su número y representación, como también lo hará la forma que adopte esa intervención. Por ejemplo, en un régimen autoritario ideal el número de actores es muy limitado, ya que por definición el régimen es excluyente.

¹⁴ Estos son tipos ideales al estilo webberiano.

El modelo, en una primera parte, distingue aquellas propiedades estructurales y no estructurales del régimen que podrían ser objeto de un cambio potencial con el establecimiento de un nuevo régimen y, consecuentemente, estimular una alteración de la política exterior. En una segunda parte, se conceptualiza sobre las propiedades de la política exterior que pueden estar sujetas a cambios (1996, p. 50).

Para Lasagna, la política exterior está condicionada por el régimen político porque a partir de éste se diseña la estructura institucional, se definen los intereses, valores y reglas que van sustentarán al Estado. Aunque él fundamentó su análisis en regímenes dicotómicos e *ideales*; como el democrático y el autoritario, observamos que para el caso venezolano en los períodos presidenciales de Chávez, a pesar de ser una democracia formal hay elementos muy característicos del autoritarismo: el número de actores es limitado y reducido- en relación a la toma de decisiones se evidencia centralización de carácter personalista y presidencialista-; por ende, el margen de acción es mayor que las décadas pasadas en dónde la división de poderes era más estable. A su vez, los procesos decisionales de orden organizacional se ven desdibujados porque no es necesario recurrir a expertos para determinar las acciones más adecuadas y los asuntos se resuelven con mayor rapidez.

Al integrar la propuesta de Hermann y la de Lasagna para explicar las similitudes y divergencias de una etapa a otra en la PEV en relación a la integración. Tomaremos como referencia el modelo organizacional (los cambios en el sistema político interno, reorientación internacional) y el modelo burocrático (en función conducción del líder; examinar las personalidades de los Presidentes).

Las variables de análisis sobre las cuales se desarrollará el documento son la influencia del líder en los procesos decisionales sobre los proyectos de integración regional; así como el rol del aparato institucional al interior del Estado y su incidencia en toma de decisiones en el área de integración.

Dichas variables serán abordadas desde la teoría de modelos de toma decisión expuesta por Graham Allison en su obra “La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles”.

1.2 ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR A LA LUZ DE LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIONES

La argumentación teórica reposará en los contenidos desarrollados por Allison (1971), quien desde su perspectiva intenta responder por qué los Estados resuelven actuar de determinada manera en el plano internacional; es decir, ¿las decisiones adoptadas por los gobernantes son el resultado de un conjunto de procedimientos administrativos definidos por las instituciones correspondientes, dejan ver intereses particulares de los líderes de turno o son influenciadas proporcionalmente por sus personalidades; o por el contrario son el producto de presiones y/o coyunturas externas?

Según Allison, el estudio de la política exterior de un país puede ser explicado a partir de tres modelos de toma de decisiones:

En el marco del **modelo de actor racional o modelo I**, la acción gubernamental es entendida como la elección de un actor único (Estado) de acuerdo a una serie de fines de orden utilitario (en relación a una evaluación de costos y beneficios), donde los temas de interés y seguridad nacional prevalecerán. Para el caso en cuestión no será considerada la aplicabilidad de este modelo por resultar muy restringido para explicar semejanzas y discrepancias en las acciones estatales.

Si retomamos las ideas de Hermann y Lasagna podemos concluir que el modelo racional no permite abordar semejanzas y discrepancias de la política exterior de un país, debido a que siempre estará regida por los valores e intereses

nacionales, término al que se ha criticado por su carácter débil y hasta “resbaloso” como lo califican algunos autores.

El **modelo organizacional** centra su atención en la decisión expresada como el consenso de las alternativas propuestas por los actores (entendidos como el entramado organizaciones) una vez se hayan cumplido con los procedimientos y rutinas establecidas de acuerdo a la función que les corresponda dentro de la estructura del Estado, diluyéndose la figura de ente abstracto e unitario y la racionalidad es fragmentada porque los decisores sólo cuentan con la información segmentada.

En opinión de Allison, los gobiernos perciben los problemas a través de sensores organizacionales; definen alternativas y estiman consecuencias a través de los procesos de información de las organizaciones que los componen. Los gobiernos actúan en la medida que estas organizaciones practican ciertas rutinas. Por ende, la conducta gubernamental puede entenderse (...) como los *outputs* de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones estandarizados de conducta (1971, p. 115).

Al desglosar el proceso organizacional se destacan los siguientes elementos o conceptos básicos de análisis:

En primer lugar, la unidad de análisis es la acción gubernamental (output organizacional), se rige por las rutinas establecidas “y en las capacidades y posición organizacionales de las piezas distributivas en el tablero” (Allison, 1971, p. 132). De allí, se desprende la necesidad de *coordinación* manifestada a través de *procedimientos operativos estandarizados*.

Segundo, el Gobierno como unidad monolítica y tomadora de decisiones desaparece para darle paso a “una constelación de organizaciones aliadas de manera difusa, en la cima de las cuales se instalan los conductores gubernamentales. Esta constelación actúa sólo cuando las organizaciones que la componen despliegan ciertas rutinas (Allison, 1971, p.132).

Al ser un conglomerado de instituciones las encargadas de ofrecer alternativas para solucionar el problema específico se sobreentiende que tanto la racionalidad como el poder son fragmentados porque cada una ellas percibe,

analiza y ejecuta acciones de acuerdo a las funciones para las cuales fue constituida.

En ese sentido, “la segmentación permite una concentración, en las facetas particulares de los problemas (...). Pero, como contrapartida, esa atención adicional debe estar balanceada por una claridad acerca de *aquello* que una organización persigue y por un respeto acerca del *modo* en que las respuestas organizacionales han sido programadas” (Allison, 1971, p. 133).

Tercero, a partir de la segmentación de los problemas Allison plantea *prioridades y perspectivas parroquiales*, reforzadas por la selección selectiva de la información, del personal de la organización, de las presiones de pequeños grupos al interior de ésta y distribución de las recompensas¹⁵.

Cuarto, lugar, para identificar las tendencias dentro de cada organización se exploran

1) **los fines** (conjunto de constricciones que definen el desempeño aceptable y la salud de esa institución, que generalmente está ligado a los recursos económicos y humanos (Allison, 1971, p. 135) y la atención secuencial a ellos; 2) **Procedimientos operativos estandarizados –POS-** (son lineamientos soportados en la estructura, incentivos, normas o actitudes y estilo operativo de sus miembros, que hacen posible las actividades regulares y coordinadas de la organización)¹⁶, 3) para lograr coordinar la conducta de los individuos que hacen parte de la organización y la adecuada aplicación de los POS se debe recurrir a la uso de **Programas**¹⁷ y **Repertorios**¹⁸. Cuando más compleja es la acción y mayor el número de individuos involucrados, más importantes resultan los

¹⁵ Para profundizar, ver (Allison, 1971, pp.133-134).

¹⁶ Los POS son: rutinas permiten que grandes cantidades de individuos ordinarios puedan operar en numerosas instancias, día tras día, sin tener que pensar demasiado. Pero esta capacidad de adecuado desempeño se obtiene al costo de la estandarización. Si los SOP son apropiados, el desempeño promedio –es decir, el desempeño obtenido para los espectros de casos- es mejor que el que se obtendría encarando cada instancia de manera individual (bajo las condiciones de talentos fijos, tiempos limitados y restricciones en recursos. Pero en ciertas instancias específicas, especialmente en situaciones críticas que carecen de características “estándar”, las operaciones se realizan de manera lenta e inapropiada (Allison, 1971, p. 143).

¹⁷ Un programa es entendido como un complejo conjunto de SOP, raramente se adecua a la situación específica de ejecución. En el mejor de los casos, el programa en cuestión es más apropiado, dentro del repertorio existente (Allison, 1971, p.143).

¹⁸ Conglomerado de programas existentes para abordar un (os) determinado (s) problemas.

programas y repertorios como determinantes de la conducta organizacional. (Allison, Pág. 136). Cabe destacar que aunque los parámetros son persistente, cuando aparece un problema no estandarizado las rutinas organizacionales evolucionan para darle respuesta, asimismo los cambios dramáticos en las prácticas establecidas pueden ser consecuencia de aumentos o restricciones en el presupuesto o fracasos en el funcionamiento de la organización. 5) El fin último tanto de los POS, programas y repertorios es **evitar la incertidumbre** en el accionar frente a determinado problema, las diferencias entre organizaciones han de resolverse en el *medio primario* (relaciones entre instituciones, determinadas por la asignación presupuestaria, responsabilidades y prácticas establecidas); las vinculaciones con organizaciones con organizaciones de otros Estados se dan en el *medio secundario* (Allison, p. 137).

Si la política exterior es la manifestación de los outputs de las organizaciones al interior del Estado, vamos a comenzar por definir cuál es el conglomerado de éstas. Por tratarse de un análisis elaborado desde el enfoque de política exterior comparada, se describirán brevemente los rasgos característicos de la etapa del “Puntofijismo” y de “Reconstrucción de la Polis”.

Si bien es cierto que en 1999 se hace efectivo el cambio del texto constitucional, ambas guardan similitud en aspectos como el reconocimiento del Presidente como responsable de la política exterior¹⁹, así como del aparato ministerial.

Lo mismo sucede con el Poder Legislativo (antiguo Congreso, ahora Asamblea Nacional), éste tiene la responsabilidad del nombramiento de los Jefes de la Misiones diplomáticas, ratificación de los instrumentos internacionales negociados por el Ejecutivo.

La coordinación de las diferentes organizaciones es posible mediante la distribución de responsabilidades a partir de los fines, metas y objetivos determinadas por las Constituciones de cada período, la Ley de la Administración Central que determina el funcionamiento del Poder Ejecutivo (Presidencia,

¹⁹ Según la Constitución las relaciones internacionales de la República, básicamente se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto a los Derechos Humanos, entre otros. (RENA, 2012).

Ministerios, Consejos de Ministros, Comisiones Presidencial, entre otros), la leyes orgánicas de acuerdo a la segmentación de responsabilidades, otros reglamentos y decretos. Asimismo, deben considerarse los planes generales de Gobierno, mediante los cuales cada Presidente establece las líneas de acción que se ejecutarán en su administración (por ejemplo, Plan Simón Bolívar 2000-2006 o el vigente 2007-2013).

Al continuar con la tesis de Allison, **el modelo III o Burocrático** “las acciones gubernamentales “no constituyen ni elecciones ni productos, sino que son el resultante de los diversos juegos de acuerdos establecidos por los participantes que operan desde el gobierno nacional” (Allison, 1972, p. 26).

El Modelo de la política Gubernamental (o Burocrática):

no considera a un actor unitario sino a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales; jugadores que actúan no con base en un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a los fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del tira y afloja característico de la política (Allison, 1971, p. 213).

Tales actores individuales se encuentran aglomerados en especies de círculos o circuitos de acuerdo a la influencia y poder que ejerzan dentro del aparato gubernamental, cada jugada realizada puede hacer variar el resultado (más adelante se retomará este apartado).

Los líderes gubernamentales, representantes o burócratas deben compartir el poder de decisión con otros homólogos dentro de la arena de juego, de ahí que la decisión final sea la expresión de arreglos políticos. Para Allison, el curso de acción definitivo es:

El *resultante* una mezcla de las preferencias conflictivas y del poder desigual detentado por diversos individuos- que no refleja los propósitos de personas o grupo alguno. En ambos casos, lo que mueve las piezas de ajedrez no son las razones que sustentan determinado curso de acción, ni las rutinas de las organizaciones que actualizan una alternativa, sino el poder y destreza de los que defienden y los que se oponen a la elección en cuestión (Allison, 1971, p. 214).

Para los fines del análisis conviene distinguir entre:

1) Acciones gubernamentales que son el resultado de aglomeración de decisiones y acciones relativamente independientes, referida a jugadores individuales y grupales; 2) decisiones o acciones *formales* que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de los jugadores *centrales*; 3) decisiones y acciones gubernamentales formales que representan una combinación de las preferencias y las influencias relativas de un *subconjunto* específico de jugadores (Allison, 1971, p. 239).

Los conceptos básicos del modelo III pueden identificarse mediante las interrogantes: ¿Quién juega?, ¿qué determina la posición de cada jugador?, ¿qué determina la influencia relativa de cada jugador?, ¿cómo se combinan, a través del juego, las posiciones, influencias y movimientos que desembocan en las decisiones y acciones gubernamentales?

1. Al tratarse de un juego político, los actores en el modelo llamados *jugadores* son los agentes adscritos a determinadas tareas, toman las decisiones y ejecutan las acciones gubernamentales. Son agrupados de acuerdo a la posición que ocupan en la arena de juego:

El círculo central (se sitúan los individuos o líderes de las principales instituciones del juego. Son la cúpula superior de la estructura institucional). **Miembros del equipo:** son los auxiliares inmediatos de cada Jefe o líder. **Los "Indios":** son los que ocupan cargos políticos y los funcionarios de gobierno permanentes dentro de cada uno de los departamentos y agencias. **Los jugadores ad hoc:** los actores en el juego gubernamental más amplio (especialmente los "congresales influyentes"), los representantes de la prensa, los portavoces de los grupos de interés más importantes (especialmente la cúpula de ambos partidos comprometidos con la política exterior, situado dentro y fuera del Congreso) y los sustitutos de cada uno de esos grupos. **Círculos concéntricos:** son los formados alrededor del área central, algunos de sus miembros son del Congreso, la prensa, los grupos de interés y el público²⁰. Los círculos demarcan los límites dentro de los cuales se desarrolla el juego (Allison, 1971, p. 240. Énfasis propio).

²⁰ El "público en general" representa un círculo externo de participantes, compuesto por un grupo que habitualmente ignora las cuestiones relativas a esa política y permanece indiferente a ellas, salvo que se planteen de manera muy visible. El "público atento" forma un anillo más cercano al centro, permanece informado e interesado en los problemas relativos a la política exterior y suministra una audiencia para las discusiones que se plantean entre élites. La primera fila está ocupada por "las élites relacionadas con la política y la opinión", que estructuran la discusión pública y abren vías de acceso a diversos grupos. Por último, los actores conforman el "liderazgo político oficial". Las estructuras de estas élites se caracterizan por la existencia de un gran número de grupos autónomos competitivos: autónomos, porque el poder está considerablemente disperso entre los participantes y proviene de diversas fuentes independientes; competitivos, porque los participantes difieren con respecto a los medios y a los fines; grupos, porque sólo a través de la coordinación pueden los individuos concentrar el poder requerido para la realización de sus propósitos. En consecuencia, la terminología utilizada por Almond representa la aplicación de un modelo pluralista a las decisiones relativas a la política exterior (Allison, 1971, p. 219).

Más allá de la posición que el jugador ocupe dentro de la arena política, es importante recordar que se trata de un individuo; por ende, su postura frente a determinada acción puede variar.

En el corazón mismo de la política burocrática reside una personalidad específica. Cada jugador tiene su estilo y la complementariedad o contradicción entre las personalidades y estilos dentro de los diversos círculos son elementos irreducibles de la mezcla constitutiva de lo político, además cada persona arriba a su posición con un bagaje dado. Ese bagaje incluye ciertas sensibilidades hacia determinadas cuestiones, compromisos con diversos proyectos y deudas contraídas con distintos grupos (Allison, 1971, p. 241).

Esta apreciación ha de considerarse con bastante atención a la hora de realizar el análisis comparativo de la política exterior venezolana y las variaciones en cuanto al propósito de la integración latinoamericana. La personalidad del líder le imprimirá un sello particular a las acciones gubernamentales.

2. ¿Qué determina la postura de cada jugador? ¿Qué determina las percepciones e intereses que lo llevan a adoptar una postura dada?

En concordancia con el modelo, la posición que ocupa cada jugador estará determinada por “*las percepciones y prioridades parroquiales*; es decir, que retoma elementos del modelo organizacional haciendo la acotación que estos ejercen presión a la hora de moverse dentro del tablero de juego. La diferencia con el modelo anterior es que las constricciones operativas pasan por el ‘filtro del bagaje que los jugadores traen consigo cuando ocupan una posición’” (Allison, 1971, p. 242).

La segunda opción se refiere a los *finés e intereses*: estos últimos el autor los califica como competitivos y heterogéneos, concatenados a la oposición que ocupan. Por eso, se habla de “intereses relativos a la seguridad nacional, los intereses organizacionales, los intereses domésticos y *los intereses personales*” (Allison, 1971, p. 242. Énfasis propio).

Apuestas y posturas: las primeras son la base sobre la cual se desenvuelven los juegos. Dichas apuestas constituyen una agrupación de los

intereses individuales relativos a la cuestión del momento. A la luz de las mismas, un jugador decide su *postura* ante dicha cuestión (Allison, 1971, p 243).

El último determinante son los *plazos y facetas de las cuestiones*, estos se establecen mediante procesos fijando términos que exigen encarar acciones dentro de fechas determinadas. Las facetas no son sólo acordadas por los fines e intereses sino por las prioridades que se detentan el momento, razón por la cual, serán incluidas o excluidas ciertos asuntos.

Algunos imperativos que exigen fijar plazos y facetas son el primer lugar “el terreno de la seguridad nacional, los presupuestos, los reclamos de las embajadas, el pedido de las instrucciones proveniente de los grupos militares y los informes de inteligencia fijan plazos recurrentes para decisiones y acciones. Segundo, los discursos políticos importantes, especialmente los discursos presidenciales fuerzan acciones. Tercero, las crisis también reclaman decisiones y acciones” (Allison, 1971, p. 244).

Otra interrogante que plantea el autor es ¿qué determina el impacto que cada jugador tiene sobre los resultados? Y la respuesta que él mismo aporta es contundente: *el poder*.

El poder (es decir la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales) es una mezcla elusiva que contiene por lo menos tres elementos: ventajas para la concertación de pactos, destrezas y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los integrantes recién mencionados. Las fuentes de las ventajas en cuestión incluyen la autoridad y la responsabilidad formales (sustentadas en posiciones); el control efectivo sobre los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones; la experiencia y el control sobre la información que posibilita definir el problema, identificar las opciones y estimar las factibilidades; la capacidad para afectar los objetivos de los otros jugadores en otros juegos, incluidos los juegos políticos; la capacidad de persuasión (proveniente de las relaciones y el carisma personales); por último, el acceso y la influencia sobre los jugadores que poseen ventajas para la concertación en esferas más altas (basadas en las relaciones interpersonales). El empleo inteligente del poder refuerza la reputación de efectividad, un empleo erróneo la socava. Por ende, es fundamental para un jugador elegir cuestiones que le permiten jugar con la probabilidad de éxito (Allison, 1971, p. 244).

Por último, ¿cómo se combinan las posturas, influencias y movimientos de los jugadores para resultar en decisiones y acciones gubernamentales?

Las decisiones y acciones gubernamentales en definitiva son el resultante de la combinación de las posturas, influencias y movimientos de los diversos jugadores. Ello es posible por el establecimiento y conjunción de: los *canales de acción*²¹; *reglas del juego*²²; *la acción como resultante*²³ y *el medio*²⁴.

Recordemos que según lo estipulado en las Cartas Magnas y en relación al modelo III, los actores que intervienen en la toma de decisiones en política exterior son el Presidente de la República y el gabinete ministerial de acuerdo a la materia que se esté trabajando (los Ministerios de Relaciones Exteriores y Petróleo pueden ser incluidos en el círculo central debido a la importancia de las responsabilidades que tienen), también el Poder Legislativo tiene un grado de participación en el proceso aunque parecería simplemente representativo (sobre todo en el período de “Reconstrucción de la Polis”).

En el tercer *círculo del jugadores Ad hoc*, se posicionan los partidos políticos, en Venezuela desde 1958 hasta 1998 en aras de propulsar la transición pacífica a la democracia y su perdurabilidad, se perfilan AD- y COPEI, quienes mediante el Pacto de Punto Fijo, acordaron el mantenimiento del equilibrio en las instituciones nacionales, al tiempo de limitar las decisiones “personalistas” de los Presidentes.

²¹ Estructuran el juego a través de la pre-selección de los principales jugadores, de la determinación del momento en el que empezarán a jugar y de la distribución de ventajas y desventajas específicas.

²² (1) Establecen posiciones, los trayectos por los cuales los hombres acceden a ellas, el poder de cada posición y los canales de acción. 2) Estrechan el rango de las decisiones y acciones gubernamentales consideradas aceptables. La Constitución señala ciertas formas de acción, poniéndolas fuera de los límites permitidos. 3) Sancionan movimientos de índole determinada –pacto, coalición, persuasión, engaño, ocultamiento, amenaza, y determina el carácter de otros movimientos como ilegal, inmoral, deshonesto o inapropiado. Se sustentan en la Constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes, las órdenes ejecutivas, las convenciones, e incluso, la cultura (Allison, 1971, pp. 245-246)

²³ Cada jugador presiona con el poder a su disposición para la obtención de resultados ligados a su concepción de los intereses nacionales, organizacionales, grupales y personales (Allison, 1971, p. 246)

²⁴ Donde se desenvuelve el juego (caracterizado por la incertidumbre y desorden acerca de lo que debe hacerse, necesidad de hacer algo; y consecuencias cruciales a partir de lo que definitivamente se haga. incertidumbre y desorden (Allison, 1971, p. 247).

A pesar de presentarse como una solución real, el acuerdo entre partidistas no percibió las transformaciones internas del país y mucho menos el contexto internacional; por lo cual, las reglas básicas de convivencia política fueron desapareciendo, dándole paso a vicios en el manejo de la cosa pública y la petición del pueblo venezolano de un nuevo sistema político.

En ese sentido, la dinámica interna de Venezuela ha pasado por cambios profundos con la elección de Hugo Chávez en 1998; ya que, rompió por completo el esquema bipartidista acordado en 1958 dando paso a la fundación de agrupaciones políticas en las cuales se fundamentará para mantenerse en el poder (Movimiento Bolivariano Revolucionario –MBR-, V República, Partido Socialista Unido de Venezuela –PSUV-, entre otros de corte de oposición como Primero de Justicia –PJ-, PODEMOS, Un Nuevo Tiempo –UNT-, etc.).

En relación a *las percepciones y prioridades parroquiales, fines e intereses, apuestas y posturas han de considerarse dos elementos importantes*: uno, el bagaje de cada jugador, debemos explorando en rasgos característicos de su personalidad. Dos, la posición que ocupa dentro de la organización y los mandatos específicos que le correspondan; ya que, están en la arena de juego compitiendo entre sí los intereses nacionales, organizacionales y personales.

Dos, *los canales de acción* tanto en la etapa del “Puntofijismo” como en la “Reconstrucción de la Polis” estarán regidos por los textos constitucionales de 1961 y 1999. Asimismo, han de revisarse los planes de gobierno correspondientes a cada período presidencial, *reglas del juego* estipuladas por las leyes orgánicas, reglamentos internos de cada institución, decretos presidenciales, etc. En cuanto al *medio*, debe apreciarse según la acción específica, en este caso, en lo referente a los procesos de integración a la luz de los juegos internos, el contexto internacional, intereses organizacionales y los del líder.

De los enfoques teóricos y conceptuales repasados en este capítulo podemos concluir que la política exterior es una política pública de carácter institucional, estrechamente vinculada a temas internos del país; por tal razón, la tesis de los asuntos intermésticos cobra relevancia a la hora de analizar las dos grandes etapas del acontecer político nacional que hemos delimitado (el “Puntofijismo” y la “Reconstrucción de la Polis”), con el fin de controlar los factores que determinan los cambios y continuidades entre ellas, se analizarán desde el enfoque de política exterior comparada, asociada a la conceptualización aportada por Hermann y Lasagna.

En relación a la toma de decisiones en materia de integración de la PEV recurriremos a los modelos organizacional (a través del estudio de la estructura estatal) y de la política burocrática (mediante las expresiones del juego político entre los actores partícipes en el procedimiento), los cuales nos permitirán ahondar en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de dicha política.

CAPÍTULO II. PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN EN LA ETAPA DEL “PUNTOFIJISMO” (1958-1998)

2.1 “PUNTOFIJISMO” (1958-1998)

La consolidación y estructuración de Venezuela es un sumario de acontecimientos que data desde la primera década del siglo XIX; de modo tal, que no se podría afirmar que a partir de 1958 inicia tal empresa. Sin embargo, es luego de la derrota de Marcos Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958 que se da paso a un nuevo proyecto de país.

El 23 de enero de 1958, una revuelta popular derribó la dictadura perezjimenista. El 31 de octubre siguiente, rigiendo la Junta de Gobierno cívico-militar del vicealmirante Wolfgang Larrazábal Ugueto, Caldera convocó en su quinta caraqueña de *Punto Fijo* a los principales dirigentes de su partido, AD y la URD para la firma del que iba a pasar a la historia venezolana como el *Pacto de Punto Fijo*²⁵. El pacto tripartito, del que fue marginado el PCV, comprometía a los signatarios en un consenso fundamental para establecer un Programa Mínimo Común de Gobierno, asentar la normalización democrática, defender la legalidad constitucional y evitar los monopolios políticos en la composición de las instituciones, una vez dejado atrás el período de la dictadura. Por COPEI firmaron Caldera, Pedro del Corral, quien era el presidente del partido desde su creación, y Lorenzo Fernández; por AD lo hicieron Betancourt, Raúl Leoni Otero y Gonzalo Barrios Bustillos; y por la URD, Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas. (CIDOB, 2011).

²⁵ Firmado el 7 de diciembre de 1958.

El Pacto de Punto Fijo o “*sistema populista de conciliación de elites*” como lo llama Rey, J., propició el reconocimiento de intereses colectivos, que debían ser incorporados al nuevo régimen que

Dependía de la presencia e interacción de la abundancia de los recursos económicos originados por la renta petrolera (Tugwell, 1997) con lo cual el Estado pudo salvaguardar los intereses de los grupos y sectores que conformaban la coalición, usando la capacidad de los partidos políticos para sumar, canalizar y representar las múltiples demandas (Marcano, 2001, p. 48).

Con ese punto de inflexión se lograron reestructurar las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, etc., permitiendo así la estabilidad estatal.

Según la tesis de Lasagna, en este caso hubo una transición de un régimen dictatorial (muy presidencialista y personalista) a uno de corte democrático (representativo, con la ampliación de actores en los procesos de decisiones) lo cual influyó en la vida interna y exterior del país por el nuevo entramado de instituciones (desde la visión de Keohane, entendidas como las reglas, normativas, tratados o acuerdos entre las partes).

En esta etapa, los líderes provenientes de las cúpulas de AD y COPEI desde sus perspectivas ideológicas desarrollaron estrategias para concretar la consolidación del sistema democrático, el desarrollo urbanístico y social, reconocimiento y apoyo de actores internacionales (particularmente de EE.UU.) para su plena inserción en el sistema internacional.

En este capítulo nos concentraremos en el aspecto concerniente al desarrollo de las organizaciones gubernamentales con competencias en las decisiones de política exterior; y de los aspectos burocráticos en las administraciones de Rómulo Betancourt (1958-1964) y Rafael Caldera (1969-1974).

2.2 MODELO ORGANIZACIONAL: INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Allison entiende la decisión gubernamental (outputs) como el consenso de las alternativas propuestas por los actores organizacionales una vez se hayan cumplido los procedimientos y rutinas pautadas de acuerdo con la función que les corresponda.

A continuación, nos ocuparemos de las organizaciones partícipes en el proceso de toma de decisiones de la PEV en materia de integración.

En cuanto a la estructura de la toma de decisiones en PEV; Romero, C., reconoce tres áreas de influencias:

Un área jurídico-institucional la cual se concreta en el papel que les otorga la Constitución al presidente de la República y a sus ministros. Esto va acompañado por las limitaciones a la participación no oficial de la que la misma Constitución y la Ley de Seguridad y Defensa determinan. 2) *Un área política* la cual se concreta en la influencia que tiene el partido oficial en la formación de la política, especialmente en las relaciones con líderes y partidos afines, sean o no gobierno en su país, y en el manejo de la política del personal diplomático. También hay que agregar el desarrollo de unas reglas de juego específicas de la política exterior donde no se procura consultar a los partidos de oposición antes de tomar una decisión (por lo general, en asuntos cruciales es más frecuente. 3) *Una área burocrática* signada por el predominio de la Cancillería sobre otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones (**con excepción del área petrolera**), un bajo contenido incrementalista en las decisiones no cruciales, por el desarrollo de un estilo burocrático basado en la discreción y el secreto (citado en Rusell, 1990, p. 213. Énfasis propio).

Si asociamos la opinión de Romero, C. con el modelo de organizacional en la etapa del Puntofijismo, *el área jurídico-institucional* fue la Constitución de 1961 vigente hasta 1999, enmendada sólo dos veces, demostrando el nivel de estabilidad y continuidad jurídica. El principal objetivo de esta Carta fue< darle

cuerpo estructural y gubernamental al Estado venezolano como base para el establecimiento de un sistema de gobernabilidad democrático.

La Carta Magna en relación a la política exterior estipula:

(...) Con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones; proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social; cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la auto-determinación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional; sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la Tierra; y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión mas alta es Simón Bolívar, el Libertador, (...) (Venezuela, 1961, Constitución, Preámbulo).

Con el proyecto de superación de la dictadura y reconstrucción institucional en la Constitución de 1961 estableció la división clásica de los poderes nacionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), respeto a las normas, leyes y acuerdos establecidos. En materia de política exterior, definió los principios y fines por los cuales sería regida, guardando concordancia con el contexto doméstico (transición y consolidación del sistema democrático) y externo (desarrollo de la Guerra Fría, desde la parte occidental contención del comunismo). Se hace énfasis a la doctrina bolivariana; sin embargo, no fue determinante para el establecimiento de las relaciones internacionales.

El área de la PEV que nos interesa estudiar es la concepción y orientación de la integración latinoamericana y caribeña; ya que, de acuerdo a la posición geográfica del país y el mantenimiento de buenas relaciones con los vecinos ha sido un objetivo prioritario desde 1958.

Para efectos de esta investigación, identificamos los períodos que Boesner ha llamado etapa democrática I (1958- 1968) y etapa democrática (1969-1978), correspondientes a los períodos presidenciales de Betancourt (identificado con la “Doctrina Betancourt”) y de Caldera (quien implementó la “Doctrina del Pluralismo Ideológico”).

Ambas doctrinas aunque divergentes, compartían el mismo marco constitucional, cuyo propósito de integración rezaba: “La República favorecerá **la integración económica latinoamericana**. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes” (Venezuela, 1961, artículo 108. Énfasis propio). La integración fue percibida e impulsada por cada presidente a partir de su propia concepción doctrinaria.

De acuerdo al modelo organizacional, en los párrafos siguientes se resaltarán las funciones y obligaciones de los órganos partícipes en el proceso de toma de decisiones en PEV en materia de integración latinoamericana. Al respecto prestaremos atención a algunos elementos revisados en el capítulo anterior como la segmentación, POES, canales de acción, entre otros²⁶.

A continuación, la estructura organizacional de la PEV:

Poder Ejecutivo (Presidencia de la República)

En aras de no reincidir en errores del pasado (concentración del poder, centralización, autoritarismo presidencialista), los constituyentes de 1961 delinearon procesos normativos que les permitirían la transformación institucional. Como resultado se impulsó consolidación y funcionalidad de organizaciones estatales.

²⁶ Durante este período la variación legal-normativa mantuvo constante estabilidad. En materia de política exterior aunque se presentaron cambios en el contexto doméstico e internacionales, las leyes se mantuvieron continuas; por ello, los Presidentes se aferraban a generar transformaciones a partir de las doctrinas.

A través de la Ley de Administración Central conforme a la Constitución de 1961, se delimitaron los órganos que integraban el Poder Ejecutivo (Ministerios, Comisiones Presidenciales, Oficinas Centrales de Presidencia, entre otros), dependientes jerárquicamente del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional (Venezuela, 1961, artículo 181).

El Presidente “es responsable de la dirección del gobierno al Presidente(a) de la República, a quien le corresponde dirigir las relaciones exteriores del país y lo concerniente a la celebración y ratificación de los instrumentos legales de orden internacional” (Venezuela, 1961, artículo 190, numeral 5). Asimismo, tiene la atribución de nombrar el aparato ministerial, y demás dependencias de la Administración Central. El período de permanencia en el cargo era cinco años, sin la posibilidad de reelección inmediata.

Según la Academia Nacional de Historia (2009, p. 97), “la institucionalización de la política exterior venezolana se dio por primera vez en la Constitución de 1961, al atribuirle al Presidente la responsabilidad de dirigir las relaciones exteriores de la República” y “celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales” (Venezuela, artículo 150, numeral 5).

Dicho acontecimiento le imprimió un “sello particular a las relaciones internacionales” (Rey, J. citado en Academia Nacional de Historia, 2009, p. 97) cimentadas en los siguientes valores de “estabilidad institucional y la cultura democrática y en los principios: autodeterminación de los pueblos, cooperación en razón de la salvaguarda de los DDHH, justicia y la paz perdurable (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 116).

El primer Presidente Constitucional del Venezuela fue Rómulo Betancourt. Las prioridades de la administración fueron el mantenimiento y fortalecimiento de las estructuras democráticas institucionales para contener la instauración de proyectos comunistas que atentaran contra el sistema político interno venezolano y regional.

Autores como Rey, J. y Marcano, L. coinciden en afirmar que la PEV durante el mandato de Rómulo Betancourt fue expresión directa de la situación interna del país. En este caso, resulta supremamente difícil distinguir o diferenciar entre los asuntos domésticos e internacionales. Por ello, la tesis de los asuntos intermésticos cobra vigencia.

Así pues, del ámbito interno al externo tenemos que el Pacto de Punto Fijo en relación a la Guerra Fría fue:

Instrumento para garantizar la estabilidad del sistema político que nacía (Marcano, 1998) cumpliendo con los principios del interés nacional, definido en tres líneas generales que configuraron un orden prioritario de acción, en donde se resguardaba el orden interno. Por ello, fueron perseguidos los siguientes objetivos que se evidencian en las memorias de la Cancillería durante este período y en el discurso presidencial de la toma de posesión (Betancourt, 1960): 1) la existencia física de la nación, 2) la autonomía del Estado, 3) la búsqueda de la modernización política. (Marcano, 2001, Pp. 38-39)

Durante su mandato debió afrontar la posición de Venezuela en relación a la revolución cubana²⁷, la crisis de los misiles, Bahía de Cochinos, la contención de los gobiernos comunistas/ dictatoriales en República Dominicana y otros países vecinos; que podían injerir en el ámbito doméstico venezolano. A pesar de ser un estado “neutral” frente a la Guerra Fría, siempre demostró adhesión a intereses norteamericanos (por la fuerte vinculación o relación de interdependencia: petróleo, contención del comunismo en su “patio trasero”, estabilidad del sistema político venezolano).

La mayor representación de la coherencia entre los objetivos domésticos y los internacionales fue la llamada “Doctrina Betancourt”. Así lo expresa Marcano,

En política exterior se definieron lineamientos dirigidos a reafirmar políticamente nuestra política tradicional de paz y de cooperación con todas las naciones latinoamericanas (Rey, 1998), siempre bajo la firme convicción de repudiar todas aquellas medidas que atentaran contra la autodeterminación de los pueblos (Betancourt, 1960: 125) como una manera de contribuir y servir de agente multiplicador para la expansión de gobiernos democráticos en la región como forma de neutralizar, aislar o condenar la influencia de los

²⁷ Las facciones políticas de izquierda tuvieron un fuerte peso de oposición a las decisiones de no reconocimiento de la Revolución cubana en donde una vez derrocado el autócrata Fulgencio Batista se instauró un gobierno revolucionario de corte comunista a la cabeza de Fidel Castro.

gobiernos dictatoriales (Rey, 1998). Estos fundamentos de la política exterior venezolana, fueron expresados durante este período en la Doctrina Betancourt (2001, p. 38).

De acuerdo a lo anterior, el estímulo²⁸ de la actuación externa durante el gobierno de Betancourt fue la “búsqueda de consolidar la democracia representativa, (...) el norte que rigió la política exterior, y ello lo denominaremos “la preeminencia del estímulo político” (Marcano, 2001, p. 36).

Tras la continuidad de la “Doctrina Betancourt” durante el gobierno de Raúl Leoni, Caldera recibe un país en aspectos políticos y económicos debilitado. Con el afán de mantener la democracia a todo precio y en proporción al Pacto de Punto Fijo, se descuidó y aisló a grupos políticos que clandestinamente hacían vida en el territorio nacional, entre ellos el Partido Comunista Venezolano –PCV-, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria -MIR-.

En ese sentido, “hereda un país convulsionado, donde la guerrilla urbana y rural- incapaz ya de tomar el poder- mantenía un clima de violencia y zozobra. Dos importantes partidos se encontraban ilegalizados y muchos dirigentes políticos estaban presos, sometidos a juicio y sentenciados” (Caldera, 2012).

El mayor reto de su administración fue lograr la pacificación de Venezuela mediante el abandono de la “Doctrina Betancourt” y la aplicación de la “Política de Pacificación”, diseñada para soportar la diversidad de pensamiento e impulsar la denominada “Doctrina del Pluralismo Ideológico”, la cual sustentaría las decisiones tanto en lo doméstico como en lo externo. Como ejemplo de ello se dictaron las siguientes medidas “se suspende una práctica hasta entonces constante: las garantías constitucionales mantienen su plena vigencia durante todo el período constitucional. Nunca son suspendidas, nunca son acuarteladas las Fuerzas Armadas” (Caldera, 2012).

28 Condicionante bio-psico-socio-político para explicar la vinculación entre el problema propiamente dicho y la justificación gubernamental para que sea considerado dentro de la agenda de política exterior. La noción biológica de estímulo llega a nosotros desde un ámbito bio-psico-socio-político que expresa una múltiple e interdisciplinaria relación biológica, psíquica (George, 1991, 35), social y política de un conjunto de decisores (internos y externos/ públicos y privados); es decir, de su nivel socio-cultural, su constructo ideológico así como sus creencias, valores y dependencias político partidista (Herrera, 1995) que van a influir en la toma de decisiones (George, 1991, 14-19). (Marcano, 2001, p. 36).

El plano internacional entre 1969 y 1973 se caracterizaba por la “distensión, despolarización entre las potencias y sus aliados, la confrontación norte-sur (Kissinger, 1994) aunados a factores internos estabilizadores como una democracia afianzada y menos vulnerable (Rey, 1998) provocaron cambios graduales en la orientación de la política exterior venezolana” (Marcano, 2001, P. 87). Los efectos del pensamiento de Betancourt habían aislado al país al punto de distanciarse de los vecinos latinoamericanos cuyos gobiernos no eran democráticos.

Al transformar la orientación de la política doméstica se imprimió una marca particular a la actuación venezolana en el exterior. Con amplia visión de las relaciones internacionales, en conocimiento de las falencias internas y profundo deseo de superarlas durante la primera administración de Caldera se identifica la “Preeminencia del estímulo socioeconómico” (Marcano, 2001).

Para continuar con la estructura de Administración Central se resaltarán los fines y funciones de los Ministerios correspondientes a Relaciones Exteriores, Defensa, Petróleo y Minas.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Esta entidad está bajo la dirección del Ministro, quien se encarga de la ejecutar las acciones gubernamentales de índole externo, además del manejo del cuerpo diplomático, así como las oficinas especializadas en asuntos latinoamericanos y del Caribe o la de Asuntos Multilaterales.

Los objetivos de fomento, defensa y mantenimiento de la democracia representativa fueron cumplidos a través de la también institucionalización de la carrera diplomática (principal herramienta de la administración de Betancourt sobre las relaciones internacionales). Para ello, realizó la reestructuración de la

Cancillería, en aras de dignificar la labor de los funcionarios diplomáticos y disminuir las trabas burocráticas.

Tal empresa se concretó a través de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Personal del Servicio Exterior en 1962 y el Reglamento N° 1. (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 101). De igual forma se promulgó la Ley Orgánica del Servicio Consular.

Ley de Reforma Parcial de la Ley del Personal del Servicio Exterior de 1962:

La principal modificación la encontramos en la integración de la Comisión Calificadora, que además de pasar a ser designada como Jurado Calificador, cambia su conformación. De acuerdo con esta Ley, el Jurado Calificador, también de cinco miembros, se integra de la siguiente manera: un miembro designado por la Comisión Bicameral de Política Exterior del Congreso. Los cuatro restantes, designados por el Ejecutivo Nacional, dos directamente, y en cuanto a los dos restantes, uno a propuesta de la Escuela o Facultad de la Universidad Central de Venezuela especializada en Estudios Internacionales, y el otro, por sugerencia del Colegio de profesionales de estudios internacionales de Venezuela. El período de los miembros del Jurado se fijó en un año, pudiendo ser designados para períodos sucesivos de forma indefinida

Al igual que el Estatuto, esta Ley mantuvo la coexistencia de personal de carrera y de personal en comisión, disponiendo que, cuando la aplicación continuada de la Ley elevase el número de funcionarios de carrera, **el Ejecutivo sólo estaría autorizado a designar, libremente, hasta un 50% de los Jefes de Misión** (citado en Bruzual, 2009, p.7. Énfasis propio).

Desde 1962 hasta el 2001, la Ley no presentó ningún tipo de modificaciones; aunque con el transcurrir del tiempo algunos aspectos formales ya no se adaptaban a la realidad doméstica. La perdurabilidad de su contenido, aportó estabilidad en el establecimiento de los procesos administrativos al interior de la institución.

Si bien, el Presidente era el rector de la política exterior estaba limitado a designar sólo el 50% de los Altos cargos diplomáticos; así dejando campo libre para la formación de funcionarios de “carrera” procedentes de la Escuela de Estudios Internacionales –EEI- de la Universidad Central de Venezuela –UCV-.

El Canciller De Sola (1958) “promovió la especialización del servicio diplomático y consular mediante la adopción a la institución de la primer promoción

de egresados de la EEI” (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 102). Asimismo, hubo una masificación de los estudios universitarios sobre el área, preparación del Presidente para comprender y atender los asuntos internacionales. También, se realizó la reestructuración del organigrama de los funcionarios de alto nivel del MRE (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 104). **(Anexo N° 3).**

El Estado contando con funcionarios preparados y capacitados para la representación exterior, inicia conversaciones para adscribirse a las nascentes organizaciones multilaterales, permitiéndole a la administración Betancourt cumplir con el propósito constitucional de integración. En 1960 ingresa a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALAC-, cuyo objetivo era el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

En líneas generales, puede afirmarse que desde Venezuela la relación con estos países latinoamericanos estuvo sustentada en el rechazo o contención de los idearios comunistas profesados por los gobiernos de éstos; ya que, el fin último tanto en los asuntos domésticos como externos era la consolidación, propagación y mantenimiento del sistema democrático venezolano y regional. Sin duda alguna, durante este período los temas o asuntos prioritarios para la administración fueron los asociados a Cuba, República Dominicana, Guyana **(Anexo N° 4).**

“Un punto desacertado en la aplicación de la Doctrina, fue la suspensión de relaciones con los vecinos Brasil y Argentina que para el entonces eran los principales compradores de petróleo luego de EE.UU.” (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 116). Las medidas anticomunistas o en defensa del sistema domésticas propiciaron la creación de un “*cordón profiláctico*” que muy lentamente fue aislando al país dentro del mismo continente suramericano.

Las rupturas de relaciones con Estados asociados a regímenes autoritarios afianzaron los fines y objetivos domésticos y la llamada “Doctrina Betancourt”; sin embargo, con su aplicación no todo fue óptimo. Por esa necesidad de implementar la democracia a cualquier costo, se generaron deficiencias como: excesivo

centralismo, desigualdad económica, clientelización de las relaciones entre el Estado, ciudadanos y empresarios; participación de las instituciones y las decisiones.

Por otra parte, deben mencionarse los países aliados en el proceso y miembros de la “vitrina democrática”: Costa Rica y Puerto Rico, cuyos Presidentes Jorge Figueres y Luis Muñoz Martín eran firmes aliados de Venezuela en la lucha por la democracia, que también perseguían la estabilidad democrática en sus países (Ver, Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 125-127).

Ante la amenaza que significaba la expansión de la revolución cubana en la región, los tres líderes formularon un plan que ayudase a Castro a resolver los peligrosos errores cometidos por la Revolución (pero su fin último siempre fue contenerla para fomentar la democracia en América Latina y el Caribe).

“Venezuela al ser considerada un patrón para los países (...), tenía cierta *autoridad moral* y prestigio para recomendar líneas de acción derivadas de la “Doctrina Betancourt”, algunos ejemplos de ello son: Declaración de Santiago OEA 1959, protección de los Derechos Humanos –DDHH-, que concluyó con la Creación del Comité de DD.HH., etc.” (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 66). Los ministros de Relaciones Exteriores Arcaya (1959-1962), luego sustituido por Marcos Falcón Briceño (1962-1964) tuvieron participación activa en los foros multilaterales, en cuyos discursos reflexionaban sobre la prioridad de consolidar los regímenes democráticos en la región.

Mientras, en la gestión Rafael Caldera la política exterior se condujo bajo los lineamientos de la “Doctrina del Pluralismo Ideológico” y en la “Solidaridad Pluralista”, especialmente hacia Latinoamérica; de este modo, se abandonó la “Doctrina Betancourt” y fueron reconocidos los gobiernos de corte no democrático con los cuales se tejieron lazos de cooperación. En el caso de Cuba, hubo sutiles acercamientos entre los gobiernos; sin embargo, Caldera no restableció las relaciones diplomáticas con dicho país.

La “Solidaridad pluralista” se basó en “los valores esenciales (...) de la proclamación de la justicia como fundamento de la paz y de la justicia social internacional y del bien común universal como base de un nuevo ordenamiento jurídico que sustituye las relaciones de prepotencia y de dominación por las relaciones de amistad y de cooperación” (Caldera, 2012).

Con esa nueva reorientación de la política exterior,

Venezuela reasume una posición de liderazgo en América Latina; ingresa en el Acuerdo Subregional Andino; (...) inicia un proceso de distensión con Cuba; inicia o reanuda relaciones diplomáticas con más de veinte países, incluyendo la Unión Soviética; conversa y negocia con Colombia para la delimitación de áreas marinas y submarinas; desarrolla una política de amistad y cooperación con los países de habla inglesa y holandesa del área del Caribe (Caldera, 2012).

El restablecimiento de la amistad y relaciones político-diplomática-económicas con los vecinos y otros Estados, le permitió al país distanciarse considerablemente del dominio que venía ejerciendo EE.UU. Esa libertad de acción se tradujo en una política exterior independiente y soberana sin causar erosión con dicho país.

Esta independencia en la política exterior, encontró su concreción en **la política petrolera**, como se verá más adelante; en la denuncia unilateral del tratado comercial con los Estados Unidos que colocaba a nuestro país en situación de desventaja y entraba nuestro desarrollo; en la suspensión por parte de Venezuela de la visita del gobernador Nelson Rockefeller, enviado especial del Presidente Nixon, por considerar inconveniente la oportunidad; en la defensa de la integración latinoamericana y en la posición de defensa de los derechos de América Latina frente a Estados Unidos y Europa, procurando siempre hablar no sólo como un venezolano sino como un latinoamericano (Caldera, 2012. Énfasis propio).

Con respecto al área caribeña, se impulsó con énfasis la apertura hacia los países de la región, aplicándose la “Diplomacia hacia el Caribe”.

A continuación se recogen algunas acciones que caracterizaron dicha diplomacia: la creación del Instituto de Cooperación con sede en Trinidad, cuyo objetivo era enseñar español a los ciudadanos de habla inglesa, Venezuela ingresa al Grupo Andino (1969) y a CARICOM (1973); se crea el Instituto de

Comercio Exterior (1970); el Ministro de Relaciones Exteriores, Arístides Calvani, mantuvo una agenda activa en cuanto al establecimiento de vínculos amistosos y cooperativos con países latinoamericanos y caribeños.

En prolongación de la política de demarcación territorial iniciada periodos atrás, en el caso de la Zona en reclamación con la Guyana Esequiba, se firmó el Protocolo de Puerto España en 1970, cuyo propósito fue congelar las negociaciones por doce años.

Ministerio de Defensa

Tiene como principal competencia la defensa aérea, territorial, naval y de cooperación, fortalecimiento y mantenimiento de la soberanía nacional, entre otras.

Para evitar el dominio caudillista que caracterizó al país durante la primera mitad del siglo XX, en el mandato de Betancourt se limitó la intervención militar en los asuntos domésticos a través de la reestructuración organizacional, en atención a las demandas de intereses del país. El Presidente tenía la necesidad de “mantener el control de las Fuerzas Armadas dentro de un marco estrictamente institucional y con base en el proyecto nacional que se estaba llevando” (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 76).

Al interior de la institución castrense “la situación estructural era tensa debido al fraccionamiento de las posiciones frente al nuevo gobierno y proyecto de país” (Academia Nacional de la Historia, 2009, pp. 86-87), “(...) existían tres grandes facciones militares: 1) los que sustentaban la tesis de un golpe militar, 2) aquéllos que actuaron como soporte del nuevo orden político, 3) los oficiales pasados a situación de retiro durante la dictadura. Éstas élites militaristas habían surgido como un producto político (...) en sus relaciones con los demás agentes” (Marcano, 2001, p. 43).

Betancourt logró regular el belicismo otorgándole a los militares funciones específicas para garantizar la integración organizacional, funcional y equilibrada de los componentes sociales. Detrás de ese logro hubo un fuerte aparato de negociaciones políticas con las Fuerzas Armadas Nacionales –FAN-.

En la administración de Caldera, el papel de las FAN fue relevante para alcanzar el objetivo de pacificación del país y con ello el restablecimiento de las relaciones con otros Estados cuyos regímenes o gobiernos no eran de corte democrático.

Para involucrar al ente castrense en la nueva concepción de Estado, Caldera como Comandante en Jefe, “optó por una política de Renovación de equipos y medios de defensa sin paralelo en nuestra historia²⁹” (Caldera, 2012).

Para fortalecer la institucionalidad del ente “fue creado, también el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, así como la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación y el Instituto Tecnológico Universitario de las Fuerzas Armadas” (Caldera, 2012).

Como resultado de la política de educación a los funcionarios castrense, el Presidente Caldera expresó,

En las Fuerzas Armadas ya no predominan hombres en cuyo promedio la preparación sólo alcanzaba algunas nociones elementales y hábitos de subordinación jerárquica. Las tres fuerzas tradiciones, Ejército, Marina y Aviación, y la Guardia Nacional, transformada en una fuerza más con el nombre de Fuerzas Armadas de Cooperación, gozan de un gran radio de autonomía, tienen sus Comandancias Generales y sus propios Estados Mayores, sostienen planteles para la formación y perfeccionamiento constante de su oficialidad (Caldera en Brewer-Carías, 1971, Prólogo, p. VIII).

29 El Ejército fue dotado con tanques AMX-30, vehículos blindados para transporte de personal, vehículos para transporte de carga, cañones y otros medios de defensa. A la Marina se incorporaron los destructores Carabobo y Falcón, los submarinos Tiburones y Picúa, los transportes Maracaibo y Amazonas, las lanchas fluviales Atures y Maipures y el remolcador Felipe Larrazábal. Se construyeron importantes unidades navales y se contrató la construcción de varios submarinos ligeros. La aviación incrementó sus líneas de operación, entre otras, con los aviones de combate Mirage, aviones de caza CF-5, aviones de transporte pesado C-130 (Hércules), aviones de combate OV-10 (Bronco) y aviones de entrenamiento 12-D y se restauraron y equiparon con medios de moderna tecnología los aviones Camberra. Las Fuerzas Armadas de Cooperación fueron dotadas de vehículos blindados antidisturbios, aviones de transporte, lanchas, vehículos terrestres y equipos de comunicación (Caldera, 2012).

La institución militar no sólo aportaba a sus funcionarios conocimientos orientados a la seguridad y defensa del Estado, sino que los enriquecía a través de diversos programas universitarios a los cuales los funcionarios podían acceder. La preparación de estos en diversas áreas fortalecía la segmentación de las responsabilidades del ente; ya que, podían producir programas de respuestas integrales a los problemas que se presentasen.

Ministerio de Energía y Minas

Este ministerio es el facultado para la formulación, análisis, ejecución y evaluación de las políticas en materia de minas, hidrocarburos y energía.

Desde la primera década del siglo XIX la producción de petróleo empezó a jugar un papel importante para el desarrollo económico, político y social. De allí que las políticas públicas elaboradas para regular la industria y relaciones derivadas de tal rubro incidieran notablemente en la actuación exterior del Estado.

“La administración Betancourt comenzó a organizar la estructura operativa para proyectar el recurso del petróleo como herramienta clave de la política interna y externa” (Marcano, 2001, p. 141) en pro del beneficio nacional; y para fortalecer la institucionalización del país en todos los ámbitos, fue creada la Corporación Venezolana de Petróleo (instituto autónomo) y una Comisión de seguimiento en el Ministerio.

Con amplios poderes se dedicó a la especialización de todo lo concerniente al proceso de producción y comercialización del crudo venezolano. Esta dependencia presidida por Pérez Alfonso se trazó dos objetivos concretos: constituirse en centro piloto capaz de analizar y comprender en toda su extensión el desempeño industrial de las compañías petroleras concesionarias y en agente de control con facultad de recomendar y ordenar medidas, y de igual forma prevenir decisiones en el mercado que traspasaran los límites establecidos por la política oficial. Por lo tanto la Comisión quedaba facultada para decidir en los niveles de producción y en el destino de las importaciones y los precios (Marcano, 2001, pp. 140-141).

Desde el plano internacional, con el establecimiento de alianzas con países asiáticos productores de petróleo se logró la articulación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP-, cuyo “padre” fue Juan Pablo Pérez Alfonso, quien estaba a la cabeza de la cartera ministerial. Para éste, la afamada tesis de “Sembrar el petróleo” era un interés personal que fue transmitido a la institución e interpretado como un fin parroquial.

Con las medidas adoptadas en el ámbito petrolero, la estructura organizacional del Estado presentó una distensión de los asuntos manejados por el MRE, al concentrar la toma de decisiones de en materia de hidrocarburos tanto en el ministerio y la oficina especial como en la recién creada Corporación de Petróleos Venezolanos –PCV-.

Desde entonces, el MRE para tratar de superar la anarquía funcional y el desconocimiento en temas petroleros se vio en la necesidad de formar funcionarios en el área, decisión que centró la atención gubernamental (Marcano, 2001, p. 107).

“La llamada ‘diplomacia petrolera’, estuvo separada del órgano por excelencia encargado de dirigir los asuntos internacionales” (Guerón, Eva citada en Marcano, 2001, p.108). Sólo hasta mediados del mandato de Betancourt la Cancillería tuvo acceso a las negociaciones de algunos temas petroleros, por ejemplo, la participación de Tejera Paris en la Reunión de la Comisión Económica para Latinoamericana en 1961, donde se discutió lo referente al envío de petróleo a Cuba, país con el cual se habían roto relaciones en concordancia de la Doctrina Betancourt.

Según la segmentación de los problemas, en lo económico, urgía un cambio en la orientación de la política exterior que incentivara el desarrollo del aparato y producción nacional.

Los productos y materias primas venezolanas no alcanzaban mejores precios, ni trato justo e igualitario en el comercio internacional. Este hecho y la instauración de regímenes dictatoriales promovieron una imagen negativa de

América Latina, contribuyeron a mantener el atraso en los procesos de integración económica y política entre nuestras naciones (Boersner, 1978). (Marcano, 2001, p.53).

“La necesidad de diversificación de las exportaciones y mercados eran proclamadas como consecuencias del orden democrático (Calvani, 1993). Lo mismo se planteó en las relaciones comerciales con Europa occidental y los países socialistas” (Marcano, 2001, p.57).

Por ello, la política exterior fue impregnada por “la necesidad de cohesionar una sociedad dividida, elevando los niveles de vida y fortaleciendo las estructuras económicas de orden interno” (Marcano, 2001, p. 53), estimulado:

(...) por las consecuencias económicas desfavorables que tradujo la anterior aplicación Doctrina Betancourt, condujo al gobierno nacional (1969-1974) a formar, formular e implementar la política de sustitución de importaciones, iniciándonos en el camino de un desarrollo industrial incipiente, con proyección hacia mercados internacionales, con la finalidad de captar otras fuentes de divisas que aseguraran un desarrollo independiente de nuestro producto petrolero, diversificando la economía. Por ello, tuvo que abandonar la dirección política que ejercía bajo los lineamientos de la Doctrina Betancourt (Rey, 1998). (Marcano, 2001, p. 53).

En ese sentido, el nuevo gobierno sin abandonar el espíritu del Pacto de Punto Fijo se inspiró “a promocionar la democracia a través de la integración basada en un amplio pluralismo con la intención que esta acción generara beneficios económicos al modo que ello se revirtiera en la calidad de vida de la colectividad (Caldera, 1979) e incluso en el éxito del proceso de pacificación (Caballero, 1988)” (Marcano, 2001, p. 10).

La política petrolera fue la herramienta que reimpulsó la valoración monetaria de la exportación del rubro. El Presidente y su equipo de gobierno consideraban necesario “un precio más justo”; ya que, “la participación final por cada barril de petróleo extraído, que era de Bs. 3,93 al comenzar el quinquenio y llegó Bs. 34,63, sin incluir los ajustes por regalía” (Caldera, 2012).

Para lograr esa revalorización fueron necesarias las siguientes medidas: Modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta (las empresas petroleras gravarían 60% de sus ingresos globales), el Estado en adelante fijaría los precios del rubro. Un hito que marcó la historia del país fue la nacionalización de la producción de gas (el cual fue aval en el gobierno de Carlos A. Pérez para la nacionalización del petróleo).

Con la finalidad de garantizar la continuidad de las operaciones petroleras una vez terminadas las concesiones de las empresas extranjeras, el Estado las obligó mediante la “Ley sobre Bienes Afectos a Reversión” a mantener en óptimas condiciones los equipos e instalaciones de las mismas.

Se puede afirmar que el inicio del llamado “boom petrolero” en Venezuela se da con las decisiones adoptadas en el gobierno de Caldera. Con una institucionalidad fuerte, para Pérez fue mucho más fácil el manejo y control de las actividades de reversión y nacionalización del petróleo (Caldera, 2012).

2.3 MODELO BUROCRÁTICO: INFLUENCIA DEL LÍDER

2.3.1 RÓMULO BETANCOURT (1959-1964)

El llamado “*padre de la democracia*”, fue el primer mandatario electo mediante el voto universal, secreto y directo. Asumió la presidencia el 13 de febrero de 1959 hasta el 12 de marzo de 1964. En concordancia, con el recién concebido Pacto de Punto Fijo, el aparato de gobierno estuvo conformado por un grupo de coalición entre los partidos políticos de URD, COPEI y AD (el Partido Comunista quedó excluido).

Su formación secundaria la cursó en el Liceo Caracas dirigido en ese entonces por Rómulo Gallegos (futuro Presidente de Venezuela). Asimismo, en dicho plantel compartió aulas con compañeros de clase como: Jóvito Villalba, Raúl Leoni, Armando Zuloaga Blanco y Miguel Acosta Saignes, quienes en el futuro formarían parte de la llamada *Generación del 28*³⁰.

En tiempo de dictadura empezó sus estudios en Derecho en la Universidad Central de Venezuela –UCV-, institución donde nace su vida política pues entró en las filas de la Federación de Estudiantes de Venezuela –FEV- presidida por Raúl Leoni (su amigo personal y sucesor en la silla presidencial en la etapa democrática). Aunque dicha agrupación fue constituida con fines académicos y estudiantiles, paulatinamente se transformó en grupo de oposición a Juan Vicente Gómez. Como resultado de las protestas en febrero de 1928, fue encarcelado por dos meses junto a otros dirigentes estudiantiles.

³⁰ Se les llamó así al movimiento estudiantil que en 1928 mediante manifestaciones y mítines expresaron su descontento con el régimen gomecista.

En abril del mismo año, estuvo involucrado en una intentona golpista que fracasó y debió salir del país. “Recorre Colombia antes de refugiarse en Costa Rica donde se acercó al naciente Partido Comunista y siguió con determinación en la lucha antigomecista” (Langue, 2009, p. 229). Allí, entró en contacto con ideales marxistas y leninistas, en 1931 participó en la fundación de la “Agrupación revolucionaria de Izquierda” –ARDI-, autor del famoso documento llamado “Plan de Barranquilla”. Ideales que luego rechazaría en su lucha anticomunista.

Para Carrera D., German, “su ‘desmesurada’ aspiración de liderazgo ya se hizo explícita para esa fecha pese a un bagaje ideológico que dista de alcanzar la erudición teórica de Salvador de la Plaza, y la ‘conversión’ de R. Betancourt en uno de los líderes máximos del Partido Comunista de Costa Rica (...), período de intensa reflexión teórica que durará diez años (citado en Langue, 2009, p. 229), pues en 1936 (tras la muerte de Gómez en diciembre de 1935) regresa al país, se distancia de las ideas de izquierda para fundar el Partido Democrático Nacional (en 1941 se transformaría en AD) y junto a “Alberto Adriani y Mariano Picón Salas y otros, funda el Movimiento de Organización Venezolana –ORVE-, integrada mayoritariamente por representantes de la Generación del 28 y no por los marxistas leninistas del Partido Republicano Democrático” (Langue, 2009, p. 229).

En 1936 tomó el mando presidencial López Contreras, quien radicalizó la persecución a los opositores del gomecismo; por ello, fue suprimido el partido de Betancourt y debió exiliarse en Chile. Una vez superadas las circunstancias domésticas tras el Trienio Adecó (1945- 1948) y la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958), en 1959 de la mano de AD llega a la máxima jefatura nacional en las primeras elecciones universales, directas y secretas³¹.

Por tratarse de un período de transición hacia la democracia representativa los asuntos internos no fueron de fácil manejo. Las diferencias ideológicas y operativas hicieron mella en las relaciones del ejecutivo y los militares,

³¹ En cuanto a la construcción de país y el juego partidista “en el nuevo sistema político los dos más importantes centros de poder fueron la Presidencia de la República y las cúpulas de AD y COPEI. El poder legislativo fue usado como un poder secundario donde los partidos ponen en práctica sus acuerdos previos” (Asamblea Nacional, 2011).

desestabilizando un poco al recién llegado mandatario (alzamiento de las Fuerzas Armadas en 1962, denominados el Carupanazo y el Porteñazo)³². Pero, gracias a la habilidad negociadora del Presidente Betancourt esos focos de turbulencias fueron contenidos hasta el punto de definir con reglas claras el papel tal institución en la toma de decisiones de las políticas públicas, especialmente en la externa.

El Presidente Betancourt jugó un rol determinante en las decisiones políticas, gracias a su carácter³³ fue participe activo en la consolidación de las organizaciones institucionales del país, imprimiéndole su sello personal a la política exterior. La influencia que ejerció sobre las organizaciones gubernamentales tenía como fin último el logro de los objetivos nacionales; particularmente, la eficacia y eficiencia de la actuación del país en el plano internacional.

Por otro lado, no debe olvidarse el papel de los jugadores políticos representados por los responsables de las carteras ministeriales de Relaciones Exterior, Defensa, Petróleo y Minas, y por supuesto, los líderes de los partidos políticos, quienes mediante el consenso partidista incidieron singularmente en la toma de decisiones.

En la administración Betancourt, la expresión de coherencia en los asuntos intermésticos venezolanos, fue precisamente la doctrina que lleva su nombre

“Solicitaremos cooperación de otros gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la OEA excluya de su seno a los gobiernos dictatoriales porque no sólo afrentan la dignidad de América, sino también porque el Artículo 1 de la Carta de Bogotá, Acta constitutiva de la OEA establece que sólo pueden formar parte de este organismo los gobiernos de origen respetable nacidos de la expresión popular, a través de la única fuente legítima de poder que son las elecciones libremente realizadas. Regímenes que no respeten los derechos humanos, que conculquen las libertades de sus ciudadanos y los tiranice con respaldo de las políticas totalitarias, deben ser sometidos a riguroso cordón sanitario y erradicados mediante la acción pacífica colectiva de la comunidad jurídica internacional” (Betancourt en Portabella, D., 2012, p. 1. Énfasis propio).

³² Dichos nombre hacer referencia a la ciudad en el cual ocurrieron Carúpano y Puerto Cabello. También se dice que estos fueron producto de la influencia de la guerrilla cubana apoyada por Castro.

³³ Considerado como un líder carismático, con fuerte personalidad, crítico de las decisiones, persuasivo, manejo inteligente de los asuntos políticos, disciplinado en el seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales.

2.3.2 RAFAEL ANTONIO CALDERA RODRÍGUEZ (1969-1974)

Reconocido jurista, Doctor en Ciencias Políticas, periodista, profesor universitario, congresista, máximo líder del partido copeyano, “fue nombrado presidente el día 11 del mes de marzo del año de 1969, las elecciones en las que el Dr. Caldera asume la presidencia son muy importantes en la historia de nuestro país ya que por vez primera el partido que está en el poder pierde las elecciones y entrega el poder al partido de oposición pacíficamente” (TRIPOD, 2012).

Fue huérfano de madre y sin atención del padre; quedó al cuidado de sus “padres adoptivos” (su padrino, el abogado Tomás Liscano, un eminente y su tía materna Eva María Rodríguez), “de elevada posición social y profundas convicciones católicas, (...) proporcionaron al muchacho una esmerada educación escolar” (CIDOB, 2011), siempre ligada a los preceptos religiosos. Formación que adelante incidiría en su convicción ideológica y política.

Su estudios universitarios (pregrado y doctorado) los realizó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, donde desempeñó cargos asociados al “Consejo Central de la Asociación de Juventudes Católicas Venezolanas y en mayo de 1936 tomó parte en la fundación de la Unión Nacional de Estudiantes – UNE- una escisión moderada y antimarxista de la Federación de Estudiantes de Venezuela –FEV- (CIDOB, 2011).

Con el fin la dictadura, publica artículos de prensa que llaman la atención del Presidente López; así, en 1936 fue designado en la subdirección de la Oficina Nacional del Trabajo, donde participó en la redacción de la Ley del Trabajo, promulgada ese mismo año.

“Caldera se implicó en la formación de agrupaciones políticas propiamente dichas. Estas fueron sucesivamente la Acción Electoral, el Movimiento de Acción Electoral, el Movimiento de Acción Nacionalista y, desde 1941, la Acción Nacional. Ese mismo año salió elegido diputado al Congreso por el estado Yaracuy” (CIDOB, 2011). Tras el derrocamiento del Presidente Medina Angarita y la instauración de la Junta Revolucionaria de Gobierno fue designado por Rómulo Betancourt como Procurador General de la República.

Su devoción católica siempre estuvo presente en sus acciones políticas, vinculándose con intelectuales que compartían el pensamiento cristiano social; por ello, en 1946 fundó la agrupación política Comité de Organización Política Electoral Independiente –COPEI-. Caldera lo concebía:

Como una opción moderada pero progresista, humanista, no de clase y decididamente anticomunista, que intentaría ganarle espacio a los partidos de la izquierda venezolana. El COPEI se dotó de un programa basado en los principios de la democracia cristiana europea y en el reformismo social. Inspirado por las experiencias exitosas de Alcides De Gasperi en Italia y Konrad Adenauer en Alemania Occidental en los años de la posguerra europea, Caldera fue el pionero en la introducción de la ideología democristiana en Sudamérica. Sus actividades políticas no tardaron en indisponerle con Betancourt, al que en abril de 1946 presentó la dimisión al frente de la Procuraduría General, que le fue aceptada. En octubre siguiente, fue elegido en las urnas miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en representación del Distrito Federal. Ese mandato le convirtió en corredor de la Carta Magna que la Asamblea ultimó en julio de 1947 (CIDOB, 2011).

Procedente de COPEI fue candidato presidencial en 1947, donde resultó electo Rómulo Gallegos, por ello, continuó como Diputado nacional desde 1948 hasta 1969. Como consecuencia de su liderazgo político, en 1957 fue encarcelado por el régimen para que no se presentara a las elecciones de ese año, al quedar en libertad, decidió exiliarse.

Tras la caída del Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958, Caldera convocó a los líderes políticos de los principales partidos para negociar y acordar los términos básicos del que sería el Programa Mínimo Común de Gobierno en el marco del llamado Pacto de Punto Fijo.

Durante el gobierno de Betancourt, Caldera fungió como “presidente de la Cámara de Diputados, entre 1959 y 1962, y copresidente de la Comisión Redactora de la nueva Constitución democrática que fue promulgada en enero de 1961” (CIDOB, 2011).

Postuló su candidatura para los comicios presidenciales de 1963 pero Raúl Leoni resultó victorioso. En el transcurrir de dicho período continuó con su actividad parlamentaria y paralelamente presidió la Organización Demócrata Cristiana de América –ODCA- y la Unión Mundial Demócrata Cristiana –UMDC-, hoy, Internacional Demócrata de Centro.

Sin embargo, con el respaldo de COPEI en 1968 es electo Presidente de la República, con bajo porcentaje de los votos (alrededor del 27% del total de escrutinios).

Al ser la primera vez que COPEI como agrupación política detentaba el poder nacional, las políticas públicas adoptadas por el gobierno estuvieron fuertemente ligadas a los ideales demócratas cristianos; por lo tanto, se conversó y respetó la Constitución de 1961, en cierta medida la durabilidad del Pacto de Punto Fijo, la institucionalización del aparato organizacional, con especial orientación desde la visión³⁴ del líder.

Sin lugar a dudas, el área que más se impregnó de tal concepción fue la integración económica latinoamericana que después de la promulgación de la Carta Magna sería la oportunidad inicial para reforzar los vínculos con los vecinos continentales orientándose hacia la **“integración <<supranacional>>** (Marcano, 1998), que aspiraba a convertirse en **<<una comunidad natural que buscaba su propia expresión económica y política>>** (Caldera, 1970: 16), al congregarse

³⁴ Amplia e multifactorial gracias a que: Los productos y materias primas venezolanas no alcanzaban mejores precios, ni trato justo e igualitario en el comercio internacional. Este hecho, y la instauración de regímenes dictatoriales en promovieron una imagen negativa de América Latina, contribuyeron a mantener el atraso en los procesos de integración económica y política entre nuestras naciones (Boersner, 1978). (...) Por las consecuencias económicas desfavorables que trajo la anterior aplicación Doctrina Betancourt, condujo al gobierno nacional (1969-1974) a formar, formular e implementar la política de sustitución de importaciones, iniciándonos en el camino de un desarrollo industrial incipiente, con proyección hacia mercados internacionales, con la finalidad de captar otras fuentes de divisas que aseguraran un desarrollo independiente de nuestro producto petrolero, diversificando la economía. Por ello, tuvo que abandonar la dirección política que ejercía bajo los lineamientos de la Doctrina Betancourt (Rey, 1998). (Marcano, 2001, p. 53).

aspectos comunes que nos vinculan como lo son: la historia, el idioma, las costumbres y creencias (Carrera, 1970)". (Marcano, 2001, p. 53. Énfasis propio).

Dicha integración³⁵ supranacional fue uno de los pilares fundamentales de la política exterior del país, con la cual se pretendían alcanzar la satisfacción de las necesidades de la población de la que se jactaban los países desarrollados.

En su gestión Caldera fue propulsor de medidas en pro del desarrollo nacional que

Propiciaron la transformación de aspectos políticos, económicos y sociales del país con el propósito de alcanzar los valores fundamentales en la realización de los derechos esenciales de las personas (...). Así, el concepto de desarrollo también expresó el reconocimiento de los derechos de cada comunidad nacional en un plano de igualdad, para lograr dentro de la armonía y del intercambio, el fortalecimiento de los medios para la satisfacción de las necesidades sociales (...) (Marcano, 2001, p. 55).

Se dice que el "Bien Común" fue el elemento ideológico que orientó la acción de la administración demócrata cristiana

La idea del Bien Común Universal donde el objetivo de se centrará en la creación de una estructura social justa con una justa división del trabajo (Caldera, 1980). Su fin estaba orientado a diseñar la creación de un sistema de de distribución internacional de la producción en donde los países miembros de la comunidad de naciones hubieran de integrarse a una economía universal que contemplara todas las etapas del proceso económico (Caldera, 1980). Ello implicaba la formación, formulación e implementación de una política exterior orientada hacia la realización del desarrollo de la humanidad (Bien Común Universal) y no de un grupo de países privilegiados (Caldera, 1980). (2001, p. 58).

Sobre esa base, decide legalizar los partidos políticos que se encontraban al margen de la ley, llamándolos a deponer las armas e invitándolos a participar de la vida política mediante elecciones constitucionalmente establecidas; además libera a los presos políticos. En ese proceso, inicia tímidos acercamientos a Cuba, sin concretar el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Antes de acudir a la violencia o métodos de coacción recurría al diálogo, su lema siempre fue " <<persuadir y explicar antes que oprimir y castigar>>, como resultado de este esfuerzo, cuando termina el gobierno, por primera vez en

35 Integración: estuvo definida por una visión personal y particular del Presidente sobre la política exterior, hecho este que e evidencia en los discursos presidenciales (Caldera, 1979). (Marcano, 2001, p. 57).

muchos años, no hay ninguna organización política significativa en Venezuela que planee la toma del poder por las armas. En las elecciones de 1973, excomandantes de la guerrilla son electos senadores y diputados “(Caldera, 2012).

Con esa política de pacificación logró controlar tanto las FAN como a los grupos al margen de la ley; de este modo, pudo dedicar esfuerzos a los asuntos de orden económico basados en la producción y comercialización petrolera.

CAPÍTULO III. PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN EN LA ETAPA DE “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011)

3. 1 “RECONSTRUCCIÓN DE LA POLIS” (1999-2011)

En continuidad con la hoja de ruta de esta investigación y una vez trabajados los aspectos distintivos de la etapa del “Puntofijismo”, procederemos a realizar el mismo ejercicio de evaluación de la PEV en materia de integración desde los procesos de toma de decisiones.

Para explicar la procedencia del término “Reconstrucción de la Polis” usado para identificar el contexto doméstico de Venezuela en el período comprendido desde 1999 a 2011. Recordemos, el país desde la década de 1980 enfrentó constante crisis de índoles política, económica y social que desgastaron el acuerdo bipartidista llamado “Pacto de Punto Fijo”.

La expresión de ineficiencia e ineficacia del pacto se manifestó a través del surgimiento de nuevos liderazgos políticos, los cuales de acuerdo a la Constitución se expresaron mediante la participación electoral en 1998. Allí, resultó triunfador Hugo Chávez. El nuevo Presidente, procedente de las Fuerzas Armadas Nacionales –FAN- desde la campaña electoral propuso modificaciones a la organización estatal, cuyo objetivo fue superar la inestabilidad interna que presentaba el país y también mejorar las relaciones con el resto de actores en el plano internacional.

Con respecto al ámbito internacional, recordemos que después del “11 de septiembre de 2001, debido a que Estados Unidos centró sus intereses geopolíticos en Medio Oriente” (Serbin, 2009, p. 146) en América del Sur se evidencia la construcción de la nueva dinámica y la formación de un mapa político diferente, en el marco de los liderazgos emergentes con gobiernos de corte progresista y de izquierda, cuyos esquemas de articulación le otorgaron mayor autonomía a la región.

En ese sentido, la reconstrucción de la relación Estado-Nación-Sociedad en el cono suramericano ha sido liderada por Venezuela y Brasil, quienes comparten la consolidación de un sistema multipolar y multidimensional –básicamente- *promoviendo la creación de instituciones*, pero distanciándose con respecto a los enfoques para concretarlo.

Venezuela, a la cabeza de Hugo Chávez, promulga “una visión geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos (...)” (Serbin, 2009, p. 147), a través de la “petrodiplomacia”; por su parte, Brasil, especialmente de la mano de Lula Da Silva, ha apuntado al fomento, manejo y afianzamiento de las relaciones mediante el desarrollo productivo, industrial y comercial de los países subregionales.

El modelo de reconstrucción implantado desde de Venezuela se cimienta en la promulgación de una nueva constitución³⁶ y cambio del sistema productivo (Garretón, 2006, p. 218). Al retomar elementos del marco conceptual, destacamos que para Lasagna, la política exterior está condicionada por el régimen político, porque a partir de éste se diseña la estructura institucional, se definen los intereses, valores y reglas que sustentarán al Estado.

Lasagna fundamenta su análisis en regímenes dicotómicos e *ideales*; el democrático y el autoritario, en el caso de Venezuela el gobierno de Chávez, a pesar de ser una democracia formal tiene elementos característicos del

³⁶ Venezuela, 1999, Constitución

autoritarismo: el número de actores es limitado y reducido- en relación a la toma de decisiones se evidencia centralización de carácter personalista y presidencialista-; por ende, el margen de acción es mayor que en décadas pasadas donde la división de poderes era más estable. A su vez, los procesos organizacionales son desdibujados porque no es necesario recurrir a expertos para determinar las acciones más adecuadas, los asuntos deben resolverse con mayor rapidez.

En otras palabras, los líderes centrales del régimen autoritario tienen un mayor dominio en el proceso decisional, lo que si bien puede ser una ventaja, también puede traer consecuencias negativas. La tendencia a no cuestionar al líder crea una fuerte resistencia en los subordinados a la innovación, por lo que la burocracia tiende a carecer de iniciativas. El carácter excluyente del régimen hace que las opiniones ajenas a las instituciones centrales no sean recogidas (Jensen, 1982: 108-109). El centralismo fomenta asimismo el secretismo y el aislamiento de la burocracia, con lo cual ésta pierde autonomía. En un régimen autoritario existe poco poder independientemente del líder y de su partido o grupo de apoyo. El grado de autonomía de las instituciones y burocracias se relativiza en función de ese liderazgo central. La emergencia de actores institucionalizados independientes del régimen es baja, por tanto, la influencia sobre la política exterior es mínima. Esto no obsta para que en situaciones reales dentro del régimen surjan divisiones en torno a los contenidos de las políticas públicas. En un régimen democrático, de otro lado, las instituciones políticas tienen asignado un rol diferenciado y las burocracias están provistas de mayores grados de autonomía. Con todo, este planteamiento puede variar según el grado de cohesión del Gobierno. Un Gobierno monocolor, por ejemplo, tendrá un mayor margen de maniobra para diseñar sus políticas que una coalición de partidos (Lasagna, 1996, pp. 51-52).

Al prestar atención al mandato del Presidente Chávez (desde la perspectiva de Lasagna), a pesar que el sistema político formal, amparado por la Constitución, es democrático tiene unas características similares a las planteadas por este autor para describir el modelo autoritario; por ser centralista, potencialmente personalista, particularmente presidencialista, excluyente. Donde las burocracias de la etapa anterior del "Puntofijismo", ha sido sustituidas por un círculo reducido de partidarios del Presidente, quienes desde su núcleo de poder manejan la dinámica de decisiones en políticas públicas, de este modo, se desvanece la estructura organizativa explícitamente establecida; primero, por designar mediante disposiciones ejecutivas (Decretos-Ley) la desconcentración de funciones y competencias de instituciones autónomas al asignárselas a órganos específicos de la Administración Central (al Poder Ejecutivo).

En el ámbito público, la tendencia monopartidista ha cobrado fuerza, sobre todo en el seno de la AN, también se han excluido del Estado a personas pertenecientes a otras agrupaciones políticas otorgándole al gobierno mayor margen de autonomía en las decisiones domésticas.

Conforme a las características del nuevo contexto doméstico, el manejo de la política exterior fue modificado. En opinión de Romero, María T. y Romero, Carlos, durante el período 1999-2011 se observó un viraje hacia la multipolaridad, ajustada a esquemas de cooperación sur-sur dentro de los cuales se fundamenta la *creación de instituciones representativas de los intereses de las naciones centro-suramericanas y del Caribe* (con exclusión de EE.UU. y Canadá) marcando distanciamiento con antiguas organizaciones como la Organización de Estados Americanos –OEA-, la Comunidad Andina de Naciones, Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI-, entre otras.

Aunado al afianzamiento de lazos bilaterales con otros ejes como Irán, Siria, Bielorrusia, Rusia, China, Vietnam, Malasia, países africanos³⁷, miembros de la OPEP³⁸, fracturando el “equilibrio” en las relaciones diplomáticas (singularmente con EE. UU.) en el seno de las estructuras de las cuales hace parte.

Al integrar las propuestas explicativas de Hermann y Lasagna, para analizar las similitudes y discrepancias de una etapa a otra en PEV en relación a la integración, tomaremos como referencia: los cambios de programa, reorientación internacional, en cuanto a las áreas: el sistema político interno, toma burocrática de decisiones y enfoques de aprendizaje (asociados con los modelos burocráticos y organizacional de Allison).

Para concretar estos aspectos, el capítulo se desarrollará en función de los siguientes ejes de análisis: Primero, el componente organizacional; es decir, el

37 Consultar Lineamientos de Política Exterior en los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y 2007-2013.

38 Organización de Países Exportadores de Petróleo, nace en 1960 por iniciativa de Venezuela y Arabia Saudita.

papel de las instituciones dentro de la estructura del Estado. Segundo, mediante el componente burocrático: fundamentado en la conducción del líder (a través del estudio de la historia de vida del Presidente Hugo Chávez).

3.2 MODELO ORGANIZACIONAL: INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

De acuerdo a los postulados del modelo II de Allison, debemos determinar las instituciones gubernamentales responsables de los outputs en materia de PEV durante el período de “Reconstrucción de Polis”.

Conforme a la Constitución de 1999 y la Ley de Administración Central³⁹ las organizaciones partícipes en el proceso de realización de la política exterior son el Poder Ejecutivo (Presidente de la República, entes ministeriales y otros órganos de dicho poder con respectivos reglamentos) y la rama legislativa a través de la función de “Autorizar el nombramiento de (...) los jefes de misiones diplomáticas permanentes” (Venezuela, Constitución, 1999, artículo 187, numeral 14).

Asimismo, en materia de tratados o convenios internacionales, la Constitución de 1999 la autoriza sólo para realizar la función de aprobación o ratificación de tales instrumentos celebrados por el Ejecutivo Nacional, “salvo las excepciones consagradas en esta Constitución” según lo estipula el artículo 187, numeral 18, previa verificación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 336). A pesar de la igualdad jurídica establecida en la Constitución entre el Ejecutivo y Legislativo; en la práctica, el papel del último es

39 De la Organización de la Administración Central: Artículo 1º: Este Decreto Ley establece la estructura y rige el funcionamiento de la Administración Central, de sus órganos y sistemas, determina el número y denominación de los Ministerios sus competencias y las bases de su organización. Artículo 19: Son órganos superiores de la Administración Central, el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, los Ministros y los Ministros de Estado. También son órganos de la Administración Central los Vice Ministros, los Consejos Nacionales, las Comisiones Presidenciales, los Comisionados Presidenciales, las Autoridades Únicas de Área y las Oficinas Nacionales. El Presidente de la República contará con las dependencias y servicios de apoyo técnico y de asesoría necesarios (Venezuela, Presidencia de la República, 1999).

meramente formal, pues sólo aprueba o rechaza los documentos negociados por el Presidente, además recordemos que a través de las leyes habilitantes concedidas por la AN le fueron delegadas a Chávez amplias facultades para legislar en áreas que originalmente no le corresponden.

La política exterior abarca un amplio espectro de áreas temáticas y geográficas impidiendo la concentración absoluta en un solo actor (no por esto se debe dejar de lado que una institución tenga mayor dominio –funcional, operacional o presupuestario- que otras dentro de la estructura organizacional del Estado)⁴⁰.

Para cumplir con los objetivos de la acción gubernamental a partir de la segmentación organizacional es necesaria la coordinación según lo estipulado en la Constitución de 1999, la Ley de Administración Central, reglamentos, decretos presidenciales y los planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación “Simón Bolívar” 2001-2007 o el vigente 2007-2013.

A continuación describiremos algunas consideraciones propias del modelo organizacional junto a elementos característicos del período 1999-2011.

Al retomar del marco teórico la opinión de Romero, C el *área jurídico-institucional* en esta etapa está enmarcada en la Constitución de 1999, hecho que impregna un sello particular a la estructura interna de Venezuela y por ende un impacto significativo en la actuación exterior.

⁴⁰ Allison hace alusión a esta particularidad afirmando que, para poder responder a un amplio espectro de problemas, los gobiernos deben consistir en grandes organizaciones, entre las cuales se divide la responsabilidad primaria con respecto a tareas particulares. Cada organización atiende a un conjunto especial de problemas y actúa sobre ellos dotada de una cuasi-dependencia. Pero son pocos los asuntos importantes que caen exclusivamente dentro del dominio de una sola organización. En consecuencia, la conducta gubernamental relativa a esos asuntos refleja el output de varias organizaciones, parcialmente coordinadas por los conductores gubernamentales. Estos pueden alterar la conducta de esas organizaciones, pero no llegan a controlarla sustantivamente (Allison, 1971, p. 115).

En cuanto a valores y principios:

(...)Con **el fin supremo de refundar la República** para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad (...) (Venezuela, 1999, Constitución. Preámbulo. Énfasis propio).

A través de la promulgación de un nuevo texto constitucional se inicia el proceso de transformación del Estado.

Éste no se aparta de elementos significativos presentes en la derogada Constitución de 1961, basados en los principios recíprocos reguladores de la relación pacífica entre los Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Democrática Interamericana, mediante los cuales se da estímulo a la cooperación, la inviolabilidad de los derechos humanos, y rechazo a la confrontación bélica. La Constitución de 1999 agrega características particulares que imprimen un estilo diferente a los asuntos internacionales como la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, y la preservación y equilibrio ambiental como objetivos igualmente importantes en la política exterior venezolana (Rodríguez, Emilmar y otros, 2008, p. 2).

En relación a la concepción y orientación de la integración:

La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna (Venezuela, 1999, Constitución, artículo 153).

Cuando se discutió, aprobó y ratificó la Carga Magna, el contexto internacional había cambiado substancialmente en relación al que se vivió en 1961. La rivalidad entre el capitalismo y comunismo se desvaneció y con el se dio paso a la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS-, de esta manera se fragmentó la teoría de bipolaridad manejada por décadas. EE.UU. se erigió como la máxima potencia mundial por resultar “victoriosa” ante el desmembramiento de su gran enemigo. Con el fin de bipolaridad, el sistema internacional entró en un proceso de transición y adaptación al nuevo panorama mundial.

Lo anterior, sumado a las demandas de la población venezolana exigiendo un cambio y las transformaciones requeridas para refundar la Patria condujeron a que la Constitución de 1999 persiguiera nuevos patrones de integración, que debían abarcar más allá de los temas económicos. A razón de ello, se introdujeron en el texto los factores sociales, culturales, políticos y ambientales, con los cuales se profundizaran los lazos de unión y se coordinaran esfuerzos para conformar una comunidad latinoamericana y caribeña como tanto lo deseó Bolívar.

Como lo expresa el Equipo de investigación para la Nueva Integración del Sur⁴¹, “Venezuela enfrenta dos retos: uno, consolidar la edificación del Socialismo del siglo XXI a lo interno de sus fronteras; y dos, la construcción de sociabilización, humanización y cooperación entre los pueblos de Latinoamérica” (Venezuela, MRE, 2007, p. X)

De modo tal, que la integración “es parte de todo ese conjunto de diferencias y de cada uno de esos grupos minoritarios que deben ser escuchados, tomados en cuenta, y que nos enseñen por qué América Latina es grande” (Venezuela, MRE, 2007, p. X).

41 Grupo de investigación del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exterior.

Las organizaciones que surgen en el siglo XXI son caracterizadas por el apego a valores comunes entre los país como es el caso del grupo de países del ALBA.

Con respecto a los pactos actualmente existentes en la región –Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) se plantean dos tesis: la primera denominada tesis de convergencia que consiste en fundamentar la integración suramericana, basándose en las normas del comercio internacional, y la segunda propuesta, sostenida por Venezuela, plantea la creación de un mecanismo de trascendencia al MERCOSUR y a la CAN. Esta nueva fórmula de integración incluso iría más allá de los acuerdos manifiestos que han dado apoyo al ALBA, y se sustentaría en la idea bolivariana de la unión política creando para ello instituciones (Venezuela, MRE, 2007, p. 8).

Para Da Silva, “Venezuela con el Socialismo del siglo XXI está apostando a que los procesos de integración en Suramérica, como MERCOSUR, UNASUR y ALBA, sean repensados desde una perspectiva social y humana” (2008, p. 33).

Este pensamiento puede aproximarnos a comprender por qué el gobierno de Chávez ha tomado ciertas decisiones en cuanto a las transformaciones de la política exterior del país; particularmente, en lo referente a los procesos de integración latinoamericana y caribeña.

Al retornar a la parte organizacional, centraremos nuestra atención en la Presidencia de la República, y las carteras ministeriales de Relaciones Exteriores, Defensa, Energía y Minería, al tiempo de destacar que a lo largo del mandato de Chávez estas instituciones han sufrido una serie de modificaciones que obedecerían a la adaptación de sus funciones y fines a la realidad nacional e internacional.

Poder Ejecutivo (Presidencia de República)

El Poder Ejecutivo o Administración Central “se organizará y actuará de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación distribución y ejercido de sus competencias se sujeta al mandato de la Constitución de la República y las leyes” (Venezuela, Presidencia de la República, 1999, artículo 3). Su órgano superior será la Presidencia, responsable de la dirección del país, así como la designación del cuerpo ministerial y demás entes de la Administración Central.

Dicha Administración está regulada por la Ley de la Administración Central, en la cual se especifican claramente los miembros que la conforman, el modo de organización, funciones, distribución de las tareas.

Se debe destacar que en la administración actual, dicha Ley ha registrado continuos cambios en su contenido (en elementos como la especificación de las funciones, principios y características de la organización central han sido omitidos en sus versiones más recientes⁴²) gracias a la conferencia de poderes extraordinarios que tiene el Ejecutivo para dictar medidas de orden económico, político o social.

He aquí algunas de las reformas ejecutadas en los años 2002, 2004, 2005, 2006, 2009, 2010, demostrando la volatilidad de los cambios efectuados, lo que a priori podría indicarnos la movilidad incesante de las dinámicas estructurales en esta etapa⁴³.

⁴² Consular artículos 2, 3,4, 5, 6, 7,8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración Central (Venezuela, Presidencia de la República, 1999).

⁴³ “Es difícil (...) que esta modificación sustancial hay sido positiva pues afecta la seguridad jurídica estas constantes variaciones de forma y de fondo con más de quince modificaciones en un período de tres años. En la misma forma, y en ejercicio de la facultad a la que hicimos anteriormente, de fijar el número, organización y competencia de los ministerios, el Ejecutivo ha dictado más de diez Decretos en los que se han modificado sus nombres, estructura y competencias hasta llegar al momento actual en que tenemos 22 ministerios distintos” (Grau, M., 2005)

Al iniciar el período “adaptación” (1999-2002) se promulgó el Decreto- Ley N° 369 de 1999, con rango y fuerza de Ley, en éste se establecieron las funciones de los órganos de la Administración Central: “planificación, formulación, supervisión, coordinación y evaluación de las políticas públicas, así como el seguimiento de su ejecución” (Venezuela, Presidencia, artículo 20).

Los órganos se encuentran “jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de competencias en niveles organizativos. La Administración Central se encuentra bajo la dirección y control general del Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional, los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección y control de los órganos superiores de la Administración Central” (Venezuela, Presidencia, 1999, artículo 5).

Los órganos superiores son “el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, los Ministros y los Ministros de Estado. También son órganos de la Administración Central los Vice Ministros, los Consejos Nacionales, las Comisiones Presidenciales, los Comisionados Presidenciales, las Autoridades Únicas de Área y las Oficinas Nacionales” (Venezuela, Presidencia, 1999, artículo N° 19).

Tal distribución organizativa difiere de lo estipulado en los Decreto N° 2.083 del 02 de noviembre de 2002 (artículo 1), o Decreto N° 3.464 del 09 de febrero de 2005 (solo por nombrar algunas de las disposiciones ejecutivas), en cuanto a los órganos que la conforman: “Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los Ministerios y demás órganos creados o que se crearen de conformidad con la ley”. Se subordinan o desaparece la jerarquía del Consejo de Ministro y los Ministros de Estado.

Asimismo, al revisar los decretos presidenciales, mediante la creación de nuevas carteras ministeriales se observa el robustecimiento institucional de la Administración Central, según lo estipula la decreto-ley de 1999 el número de Ministerios inicialmente era de 16 (1999) y 14 (2001), mientras transcurría el

período presidencial fueron aumentando a 16 (2002), 18 (2004), 22 (2005), 25 (2009).

La Presidencia “es la estructura de apoyo al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, y contará con las unidades administrativas y los funcionarios que requiera para el logro de su misión” (Venezuela, Presidencia de la República, 1999, artículo 3).

Sobre esa base, se delega como responsable de la dirección del gobierno al Presidente(a) de la República, a quien le corresponde dirigir las relaciones exteriores del país y lo concerniente a la celebración y ratificación de los instrumentos legales de orden internacional, al igual que la elección del encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser parte de su gabinete ministerial (Venezuela, Constitución, 1999, artículo 236, numeral 4).

En el año 2009, se amplía la estructura de la Presidencia de la República, queda establecido que “contará con el Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, para todo lo referente a su ejercicio administrativo y financiero. Las competencias de las unidades administrativas que integran el Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia; serán establecidas en el Reglamento Orgánico y en los reglamentos internos que se dicten al efecto” (Venezuela, Presidencia de la República, 2009, artículo 3).

El aparato burocrático se robustece, lo cual hace más complejo el acceso al Presidente, así como a las relaciones directas con los demás entes de la Administración Central.

En cuanto a las relaciones internacionales, además de las disposiciones constitucionales referentes a las funciones del Presidente⁴⁴ enunciadas al principio del capítulo, el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la

⁴⁴ Las “importantes atribuciones del Presidente en materia de política exterior se encuentran: el reconocimiento de los gobiernos extranjeros, la declaración de la neutralidad o estado de emergencia internacional, la ruptura de las relaciones diplomáticas, por nombrar alguna de ellas. Pero además de esto, también define los objetivos, principios y medios para hacer cumplirlos, pero esta función es compartida con la Asamblea Nacional a quien se le deben consultar dichas medidas”. (RENA, 2012).

Administración, N° 2.083 del 02 de noviembre de 2002 amplía el rango de competencias de éste⁴⁵.

Con dicha atribución, el Presidente, Hugo Chávez ha instaurado una transformación de la estructura institucional venezolana, en la cual sobresale la significativa concentración en sus manos de las facultades y competencias de los Poderes (Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano), organismos públicos nacionales, los órganos de la Administración Central (especialmente a los ministerios).

Una vez más, sale a relucir la tesis de Lasagna en cuanto a la aglomeración de competencias en los predios del Poder Ejecutivo, al tiempo desvirtuar el papel de las demás ramas, su influencia en el sistema de pesos y contrapesos es figurativa en los textos oficiales, sin embargo en la práctica responden firmemente a las instrucciones presidenciales.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

Este ente, bajo la dirección del Ministro se encarga de ejecutar las acciones gubernamentales de índole externo, además del manejo del cuerpo diplomático, oficinas especializadas, en este caso serían las encargadas de los asuntos latinoamericanos y del Caribe o de Multilaterales (está incluida la integración). Su misión de acuerdo a la Constitución y demás Leyes es:

Planificar formular y ejecutar, bajo la conducción directa del Presidente de la República, la política internacional del Estado y la Nación venezolana, a través de la coordinación y armonización de las acciones de los diversos órganos del Estado, en lo que concierne a las relaciones internacionales, a objeto de propiciar una posición estratégica, consecuente con la defensa del Interés Nacional (Venezuela, MRE, 2012)

⁴⁵ El Presidente de la República podrá crear Comisiones Presidenciales o Interministeriales, permanentes o temporales integradas por funcionarios públicos y personas especializadas en la materia para el examen y consideración de las materias que se determinen en el Decreto de creación (Venezuela, Presidencia, 1999, artículo 33).

Las funciones correspondientes al Ministerio de Relaciones Exteriores son

La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de política exterior, que comprende la actuación internacional de la República; la conducción de las relaciones con los otros Estados; la representación de la República en las organizaciones, organismos y eventos internacionales, salvo que, en este último caso, el Presidente de la República, encargue la representación a otro Ministro o funcionario; la coordinación de la actuación que desarrollen otros Despachos en el extranjero; la participación en las negociaciones económicas, técnicas y culturales con otros países y entidades extranjeras; la representación dentro del ámbito de su competencia y defensa de los intereses de la República, en las controversias internacionales y en las cuestiones relacionadas con la integridad territorial y su soberanía así como las demás competencias que le atribuyan las leyes (Venezuela, Presidencia, 1999, artículo 41; 2002, artículo 9; 2005, artículo 7; 2009, artículo 8). **(Ver Anexo N°5).**

En 1999, mediante el Decreto N° 372, fue modificado el Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la organización estructural del Ministerio se observan reformas sustantivas a la distribución de las unidades que lo conforman; por ejemplo, se aprecia la Comisión Asesora del Ministro de Relaciones Exteriores (1999), también la instancia auxiliar-coordinadora denominada Comisión Presidencial de Coordinación, Tratamiento y Seguimiento de Asuntos Pendientes con la República de Colombia (COPIAF), **(Ver Anexo N° 6)**, la cual se infiere se cambió o sustituyó por la Comisión Presidencial en materia de Integración y Relaciones Exteriores, **(Ver Anexo N° 7)**

Desde el 2000 el organigrama institucional no es objeto de reformas; sin embargo, en el año 2004 fue sujeto a modificaciones, al igual que las competencias y funciones de sus unidades internas **(Ver Anexo N° 8).**

Para el año 2010, el organigrama del MRE se muestra totalmente reformado, desaparece la jerarquía de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores –CARE-, la Dirección del Despacho y la Consultoría Jurídica, dando paso a la Junta Ministerial, los asuntos geográficos son agrupados de acuerdo al área de estudios, segmentándose la responsabilidad al interior de la institución. **(Ver Anexo N° 9).**

Más allá de la organización estructural del ente, la acción externa del Estado es diseñada, ejecutada y evaluada a partir de los principios y objetivos constitucionales, además de las pautas expuestas en los planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación propuestos por el Presidente Hugo Chávez en los períodos presidenciales de 2001-2007⁴⁶: de los cinco equilibrios establecidos se destaca *el internacional*, “que descansará en la visión integracionista del país, por ello, se han venido consolidando el proceso de integración, cooperación e inserción del país en el ámbito mundial, enfatizando la integración de las naciones latinoamericanas y caribeñas” (Venezuela, Presidencia de la República, 2001). Y el Plan de 2007-2013⁴⁷ en lo internacional establece los siguientes lineamientos

VI: Venezuela Potencia Energética Mundial: el acercamiento energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano de los recursos para la integración regional y mundial (...).

VII. Nueva Geopolítica Internacional: la construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que presenten el quiebre de la hegemonía unipolar en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y la garantía de paz, bajo la profundización del diálogo fraterno entre los pueblos, su autodeterminación y el respeto de las libertades de pensamiento (Venezuela, Presidencia de la República, 2007).

En la era de cambios de la PEV, uno de los más importantes ha sido la manifestación recurrente de consolidar el proyecto de integración latinoamericana y caribeña, tomada del ideario bolivariano.

Los ejes fundamentales de la política exterior han sido el fomento, defensa y mantenimiento de la democracia participativa y protagónica, propagación internacional del proyecto bolivariano, construcción de organizaciones multilaterales que avalen la proyección y el liderazgo del país, rechazo a los lineamientos del mundo capitalista (de allí el distanciamiento con EE.UU. y Canadá).

⁴⁶ Antecedentes más recientes los constituyen el Programa Económico de Transición 1999 de junio de 99, el Programa Económico de 2000 de marzo de 2000 y el Programa de Gobierno: “La Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución” de mayo de 2000 (Venezuela, Presidencia de la República, 2001, p.7).

⁴⁷ En este plan “se orienta Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices: I. Nueva Ética Socialista, II. La Suprema Felicidad Social, III. Democracia Protagónica y Revolucionaria, IV. Modelo Productivo Socialista. V. Nueva Geopolítica Nacional

En cuanto a las áreas geográficas de la política externa el plano latinoamericano y caribeño cobra relevancia, desde los principios constitucionales, los discursos presidenciales, proyectos bilaterales y multilaterales.

El ejemplo más claro de ello es la construcción y formalización de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (2004), con la adhesión de Bolivia en 2006 se agrega la propuesta de los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP).

La propuesta del ALBA la formuló por primera vez el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, en el marco de la III Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de los Estado del Caribe, celebrada en la isla de Margarita el 11 y 12 de diciembre de 2001 (Venezuela, MRE, 2012).

(...) se trata de retraer o traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de búsqueda, porque ciertamente la integración es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas” (Chávez, Hugo citado en Venezuela, MRE. ALBA, 2012).

Transcurridos tres años de la propuesta, el 14 de diciembre Chávez y Fidel Castro firman en La Habana la Declaración Conjunta con la cual formalizan la creación del ALBA, basándose en “los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros pueblos... una alternativa de justicia frente al neoliberalismo y a la inequidad” (Documento de la V Cumbre del ALBA citado en Venezuela, MRE. ALBA, 2012) y también en “la valoración de la democracia, como forma idónea de gobierno para los pueblos del continente americano, cuenta entre sus antecedentes fundamentales la doctrina política del Libertador Simón Bolívar, quien abogó durante toda su vida por un gobierno democrático para las naciones americanas, que satisficiera las necesidades sociales de las poblaciones independizadas (...)” (Venezuela, MRE, 2007, p. 27).

Bajo el término de Grannacional⁴⁸ los países miembros (fundadores: Venezuela y Cuba, 2004; Bolivia, 2006; Nicaragua, 2007; Dominica, 2008;

⁴⁸ Tiene una acepción que se basa en la unión de las repúblicas soberanas, plenas de libertad y justicia social, con la participación de la población, para innovar y liderar los cambios políticos y sociales, con la conciencia de la voluntad de anteponer los intereses sociales. Grannacional es lo opuesto a transnacional, neoliberal, chauvinista e imperialista
Proyectos Grannacionales en marcha: Proyecto Grannacional ALBA Alfabetización ALBA, Desarrollo de infraestructuras portuarias, ferroviarias y aeroportuarias, Ciencia y Tecnología, Empresa de producción agroalimentaria, Empresa de

Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, 2009) han forjado el entramado de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales dentro del bloque.

La organización bolivariana se presenta como una propuesta alternativa social e integracionista opuesta a los valores e intereses hegemónicos y “capitalistas” de las potencias del norte quienes trabajaban en la creación del Área de Libre Comercio de América –ALCA- pero que no llegó a constituirse.

La batalla del ALCA sin duda alguna la hemos ganado, pero ¡cuidado!, es sólo una batalla, eso es sólo una batalla de tantas batallas pendientes que nos quedan para toda la vida, ahora, decía que tenemos que una doble tarea, enterrar el ALCA y el modelo económico, imperialista, capitalista por una parte, pero por la otra, a nosotros nos toca, compañeros y compañeras, ser los parteros de la nueva historia, de la nueva integración, de los parteros del ALBA, (...), una verdadera integración liberadora, para la libertad, para la igualdad, para la justicia, para la paz (...) (Chávez, 2005 citado en Venezuela, MRE. ALBA, 2012).

Desde el MRE venezolano se han identificado las posibles causas que hicieron inviable la consolidación de ese bloque comercial:

Por un lado, el contenido neoliberal de la corriente, cuya aplicación ha resultado nefasta en Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, entre otros, ya que lleva consigo una marcada ausencia de contenido social y humanista. En segundo término, el proyecto no toma en cuenta las asimetrías entre los países, siendo fundamentalmente un esquema comercial que abre las puertas para que las transnacionales del Norte puedan negociar libremente en su beneficio y en detrimento de los intereses de los países del Sur (Venezuela, MRE, 2007, p.11).

Para la superación de esas causas producto del modelo cepalino, era necesaria la construcción de un espacio de diálogo que alentara soluciones reales y vinculantes a las partes, donde se incentivaran “la participación popular, el respeto al medio ambiente, la complementación económica, asegurasen la equidad entre los actores sociales y productivos, los derechos humanos y el cumplimiento de los derechos sociales integrales” (Venezuela, MRE, 2007, p. 10).

alimentos, Empresa de Energía eléctrica, Petróleo y Gas, Tiendas del ALBA, Fondo Cultural del ALBA, entre muchos otros (Venezuela, MRE, 2012).

En ese sentido, el ALBA creó programas sociales y humanos que atendieran las necesidades de alimentación, educación, salud, investigación, desarrollo económico y tecnológico de los pueblos del Sur⁴⁹. “Para reforzar a escala regional el proyecto bolivariano, socialista y revolucionario, impulsado por Venezuela” (Venezuela, MRE, 2007, p. 14) también se establece un parlamento de los países del Sur, el Gasoducto del Sur, Petrocaribe, Telesur (incluidos en la Misión Integración -promotora de los logros del ALBA en el plano regional-). Asimismo, con el objetivo de liberarse de la dependencia del dólar, los miembros del ALBA decidieron crear una zona monetaria “mediante el establecimiento de la Unidad de Cuenta Común SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) y de una Cámara de Compensación de Pago” (Venezuela, MRE. ALBA, 2012).

Ministerio del Poder Popular para Defensa

El Ministerio de Defensa⁵⁰, “máximo órgano administrativo en materia de Defensa integral de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector Defensa, sobre los cuales ejerce su rectoría de acuerdo con lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública; y su estructura interna será establecida en este Reglamento (...)” (Venezuela, Ministerio de Defensa, 2012).

Las competencias que le corresponden al Ministerio de la Defensa son

La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación; el mantenimiento y fortalecimiento de la soberanía nacional; la organización, disciplina instrucción, dotación, control, fiscalización y mando de las Fuerzas Armadas

⁴⁹ Algunos programas sociales y humanistas del ALBA son la Misión Milagro, Misión Robinson,

⁵⁰ En enero de 2007, según Gaceta Oficial extraordinaria N° 5.836 del 8 de enero, pasa a denominarse Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Nacionales, la regulación, supervisión y fiscalización de la dotación de los cuerpos de policía, de los polvorines y depósitos de explosivos, así como la fabricación, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia de armas de guerra; la autorización y fiscalización de la tenencia y porte de armas y municiones al personal militar y al civil que cumpla funciones de inteligencia; la cooperación en el mantenimiento de la seguridad y el orden público; el estudio militar del país; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes (Venezuela, Presidencia de la República, 1999, artículo 43; 2002, artículo 9; 2004, artículo 9).

Es imprescindible mencionar que gracias a la Ley-Habilitante otorgada por la AN al Presidente Chávez para ampliar sus poderes, se redactó y promulgó el Decreto 6.392, en concordancia con la Constitución de 1999 y el proyecto de “Reconstrucción de la Polis” basado en un “Estado social, amante de la paz, defensor de los derechos humanos y solidaridad con las naciones del Continente Americano, dentro del ideario de Simón Bolívar (Venezuela, Presidencia de la República, 2008).

En el año 2009, la función principal del Ministerio fue reforzada quedando estipulada como “la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, **planes generales**, programas y proyectos del sector defensa; así como las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de *Defensa integral de la Nación*⁵¹” (Venezuela, Presidencia de la República, artículo 10, numeral 1. Énfasis propio). De igual modo, fueron anexadas otras competencias, sin duda alguna la más importante es

Preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación; así como contribuir en preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del Presidente (artículo 4, numeral. 3 y 7) (Venezuela. Presidencia de la República citado en Badell & Grau, 2011).

En aras de cumplir con el desarrollo y la defensa integral de la Nación, además de los órganos estructurales del Ministerio, mediante las disposiciones transitorias del Decreto de 2009, le fueron adscritas otras organizaciones de índole

⁵¹ Consideramos que la concepción de la Defensa integral de la Nación está íntimamente ligada a la concreción de un Estado Social, caracterizado por la protección y garantía del trabajo y seguridad social, protección de los asalariados, amparo del sistema de salud, vivienda, educación, relaciones económicas y sobre todo reforzando la posición de los débiles y aminorando la de los fuertes (Grau, 2005).

militar, educativa, social, turística, comercial, entre otros **(Ver Anexo N° 10)**. La principal función de defensa territorial y ciudadana, es dejada de lado para dedicarse al cumplimiento de funciones sociales; por ejemplo, la asistencia y resguardo en actividades políticas presidenciales, cuidado de mercados y servicios en zonas populares.

Al aumentar la cantidad de entes dependientes del Ministerio de Defensa, el grado de responsabilidad es mucho mayor, al igual que el proceso decisional. Con ello, la dispersión de los asuntos propiamente de defensa y seguridad deben vincularse a áreas no afines a sus funciones iniciales. El aparato estructural se torna más complejo y centralizado, desdibujándose la institucionalidad procedimental.

La designación del jefe de esta cartera ministerial es decisión autónoma del Presidente de la República. En este caso, se evidencia una constante fluctuación en cuanto al nombramiento del Ministro de Defensa (el período promedio de duración en el cargo se encuentra entre 1 o 2 años como máximo), lo que indica la escasa continuidad dentro de las líneas políticas e ideológicas del Ministro y la institución. De igual modo, puede inferirse la poca confiabilidad del mandatario nacional en dicho funcionario **(Ver Anexo N° 11)**.

EL ente encargado de la operatividad del Ministerio es la Fuerza Armada Nacional –FAN-, cuya institucionalidad, al igual que el resto de la Administración Pública debió ser transformada y adaptada a las nuevas condiciones domésticas.

En primera instancia, pasa a denominarse *Fuerza Armada Nacional Bolivariana –FANB-*, en segunda instancia, en pro de la inclusión del pueblo bolivariano en asuntos de defensa y garantía del Estado fue incorporado a esta organización el principio de corresponsabilidad; es decir, que tanto los funcionarios adscritos a ella como la sociedad en su conjunto son responsables de la supervivencia estatal, por tal motivo se creó la *Milicia Nacional*⁵², “cuerpo especial

⁵² Pertenecen a la categoría de Milicia quienes sin ejercer la profesión militar manifiesten voluntariamente Ingresar a la Milicia Bolivariana; y al ser movilizadas cumplan funciones a la Seguridad y Defensa Integral de la Nación, como militares en la condición de: Oficiales de Milicia, Sargentos de Milicia y miliciano, conforme a las disposiciones previstas en el reglamento respectivo. (Venezuela, Presidencia de la República, (2011), artículo 66).

que estará en todo tiempo adiestrado e integrado en las áreas donde ante la materialización de alguna de las hipótesis de conflicto les corresponderá actuar” (Venezuela, Presidencia de la República, 2008, Exposición de motivos).

A pesar del rasgo militarista presente en la historia venezolana en siglos pasados, fue con el fin de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958 que inicia la era democrática; por tal motivo, el Presidente Rómulo Betancourt, su aparato gubernamental, y partidos políticos lograron realizar considerables reformas domésticas, entre ellas, la llamada institucionalización de las fuerzas castrenses, desde entonces, éstas han tenido participación en los asuntos nacionales bajo la formalidad de los fines y funciones que les corresponden.

Con el arribo de Chávez a Miraflores, se rompe la “costumbre consuetudinaria” implantada desde 1958 hasta 1998 de elegir mandatarios nacionales de carácter civil; es decir, no perteneciente a las FAN. Como resultado de ello, las FAN retomaron poder de influencia y participación activa en el proceso de toma de decisiones, de allí, deriva la marcada presencia militarista en cargos públicos como Ministerios, Embajadas, Consulados, órganos administrativos nacionales, entre otros.

Los militares designados en tales cargos manifiestan explícitamente obediencia a los designios presidenciales. Algunos expertos aseguran que dichos designios obedecen a una especie de limpieza en los componentes castrenses; en primer lugar, para mantener un grupo selecto y cercano a los ideales presidencialista, y en segundo lugar, para evitar levantamientos como los acontecidos en el 2002 (“Paro Petrolero” o “Golpe de Estado”). La recompensa por haber sido apartados de sus funciones militares, por orden presidencial, es el nombramiento en altos cargos, especialmente de política exterior.

Esta estará integrada por: la Reserva Militar y la Milicia Territorial destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Depende directamente del Presidente en todo lo relativo a los aspectos operacionales. Para los asuntos administrativos dependerá del Ministerio del Poder Popular para la Defensa (Venezuela, Presidencia de la República, 2011, artículo 43).

Como consecuencia de esas decisiones y los cambios domésticos, la política exterior ha adquirido cierto sesgo militarista y de confrontación, un tanto discordante con los principios y fines de la Nación, así como de la retórica gubernamental enmarcada en la concreción de un sistema internacional multipolar. También ha sido impregnada de “la raíz zamorana, la raíz bolivariana, y la raíz robinsoniana, tres raíces de un mismo tronco y un árbol enraizado en el pensamiento nacional; ideología que impulsa el nuevo y verdadero bolivarianismo” (Chávez, 26 de marzo de 2006 citado en Venezuela, MRE. ALBA 2012).

Esa concepción de obediencia, disciplina y presentación expedita de resultados, adquirida en las FANB también han sido trasladadas a las relaciones intra e interinstitucionales; por lo tanto, desde el punto de vista organizacional los POES se han visto desatendidos o desincorporados en la práctica dificultando la evaluación de las responsabilidades de cada organización y de sus funcionarios.

Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería

Este Ministerio a lo largo de su historia ha estado sujeto a una continua sucesión nombres pasando por Energía y Minas (1999-2002), Energía y Petróleo (2004), actualmente Petróleo y Minería. Su constitución ha sido de significativa importancia para el desarrollo socio-político-económico del país, debido al manejo del principal producto de exportación: el petróleo.

En otras palabras, es el órgano de la Administración Pública Central líder rector de las áreas de hidrocarburos, energía en general, petroquímica, carboquímica, similares y conexas, en razón a su competencia institucional y acción adecuada y oportuna fundamentada sólidamente en la excelencia y motivación al logro de sus trabajadores (Venezuela, Ministerio de Energía y Minería, 2012), y esto a nivel de política exterior tiene un impacto importante en los proyectos de cooperación e integración.

Le corresponde cumplir con:

La regulación formulación y seguimiento de políticas, la planificación, realización y fiscalización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas, hidrocarburos y energía en general, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos así como de las industrias petroleras y petroquímicas; el estudio de mercado y el análisis y fijación de precios de los productos de la minería, del petróleo y del servicio de la electricidad; la prevención de la contaminación del medio ambiente derivada de las actividades mineras, energéticas y de hidrocarburos en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales; así como las competencias que le atribuyan las leyes (Venezuela, Presidencia de la República, 1999, artículo 49; 2002, artículo 17; 2004, artículo 19; 2005, artículo 19; 2009, artículo 20). **(Ver Anexo N° 12).**

Al igual que el Ministerio de Defensa, a raíz del proceso de “Reconstrucción de la Polis”, por decisión presidencial y como eje de acción nacional ha absorbido una basta gama de atribuciones y adscripción de entes que anteriormente pertenecientes al sector privado (especialmente de servicios) **(Ver Anexo N° 13).**

Más allá de las funciones expresadas por ley; en la práctica, el Ministerio de Energía y Petróleo reposa la responsabilidad de mantener activas todas las propuestas presidenciales relativas a la reestructuración de la Patria, al punto que se evidencia el traslado de determinados asuntos geográficos (China, Irán, Rusia, Bielorrusia, Cuba) y temáticos (petróleo e hidrocarburos, defensa nacional, compra de armas y equipamiento militar, educación, salud, alimentos, etc.) a sus predios, despojando de esas responsabilidades a las instituciones correspondientes.

Durante esta etapa el gobierno ha convertido ésta entidad en su principal herramienta de acción para ejecutar políticas públicas de orden social cónsonas con la propuesta discursiva del Presidente de establecer un Estado que beneficie a la clase más necesitadas.

Cuando Chávez inicia el período de “adaptación” (1999-2002), las funciones de esta cartera estaban reguladas por la legislación de 1943, un tanto desprovista de actualidad; por ende, desacorde al nuevo contexto interméstico. Fundamentado en el proyecto de refundación de la Patria, esa “anomalía” fue subsanada mediante la creación de un nuevo marco legal fundamentado en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos de 1999 y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de

noviembre de 2001 (incrementa la regalía y equipara los impuestos sobre la renta). Así se ha impulsado la recuperación del papel estatal en materia de energía e hidrocarburos en pro del desarrollo nacional.

Por otra parte, en el plano internacional y en materia de hidrocarburos la bandera gubernamental fue de afianzamiento de las relaciones con países productores (especialmente con los OPEP).

Hacia el continente latinoamericano y caribeño en correspondencia a la Carta Magna y a los ideales bolivarianos, los proyectos petroleros se han orientado a cooperar con el progreso y desarrollo integral de los países de la región, la estrategia de acción para la penetración de los propósitos venezolanos ha sido la creación y consolidación de instituciones multilaterales y programas, como Petrocaribe, Petro Sur y Petro Andina, los cuales están adscrito al ALBA (mostrada como una alternativa a los modelos de integración “capitalistas”).

Hasta aquí hemos descrito grosso modo las instituciones de la rama ejecutiva o Administración Central que consideramos importantes en la participación del proceso de toma de decisiones venezolano, particularmente en la formulación, ejecución y evaluación de la política exterior materia de integración latinoamericana y caribeña.

En vista de lo anterior, los cambios realizados desde el primer mandato de Chávez hasta entonces, corresponden a los preceptos y principios bolivarianos recogidos en el proyecto de “Reconstrucción de la Polis”. Al ser un proceso de transformaciones profundas que recaen en la personalidad y ahínco del líder presidencial, lo que refleja concentración de poderes en él.

De las políticas públicas, la de exterior, particularmente, se ha visto tocada por los cambios generados; ejemplo de ello es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a pesar de tener amplias competencias en el manejo de esta, gracias a los designios presidenciales, determinadas áreas de las relaciones internacionales han pasado a ser manejadas por diversos ministerios, hay hermetismo en relación a distribución presupuestaria, el nombramiento de los funcionarios en el servicio

exterior, así como registro de los tratados, convenios y acuerdos internacionales negociados por la República.

Para completar el análisis de la política exterior venezolana en materia de integración latinoamericana y caribeña procederemos abordar los postulados teóricos del modelo burocrático.

3.3 MODELO BUROCRÁTICO: INFLUENCIA DEL LÍDER

Iniciaremos este apartado recapitulando sobre los principales elementos del modelo burocrático, en este caso las decisiones gubernamentales son:

Los jugadores, no pueden ser apartados de sus intereses e historia de vida a la hora de analizar las acciones ejecutadas. La posición de los jugadores dentro del tablero de juego dependerán de una multiplicidad de factores la distribución se establece de la siguiente manera Miembros del Equipo, Indios y jugadores ad hoc. El factor común en ellos es la discrepancia sobre cuál debe ser la política externa; por lo tanto, interactúan entre sí para determinar el curso de acción, el cual puede reflejar o no intereses de uno o varios individuos.

Ya hemos mencionado que en el caso de la PEV el conjunto de jugadores está representado por Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Defensa, Ministro de Energía y Minería, y el Presidente de la Asamblea Nacional, pero en definitiva entre 1999 y 2011 el poder ha sido concentrado en líder.

En relación al modelo burocrático esos actores se sitúan de acuerdo a las funciones y competencias que leyes formales les sean atribuidas. Para Allison, la distribución de poder en el juego está representada en *círculos*, donde el *Central* está ocupado por selecta personalidades entre ellas el Presidente de la República, líder del aparato burocrático, quien tiene el poder de persuadir; ya que, por ser el jefe, las decisiones de los otros jugadores lo involucran directa o indirectamente; por ello, “puede usar sus ventajas para traducir las necesidades y temores de los participantes persuadiéndolos de que lo que les demanda también será para bien de ellos” (Allison, 1971, P. 218).

Este círculo central también debería estar conformado por los demás presidentes de los poderes públicos nacionales, quienes en un Estado de Derecho tienen igualdad jurídica ante la ley, sirven de contrapeso en las decisiones del Ejecutivo e intervienen directamente en las políticas del país. Recordemos, Venezuela a pesar de ser formalmente un país democrático, en la práctica; sobre todo, en esta etapa de “Reconstrucción de la Polis”, las características de ese sistema gobierno se han desdibujado acercándose más al autoritarismo ideal planteado por Lasagna.

En Venezuela, el Ministro de Relaciones Exteriores tiene un papel importante en la toma de decisiones aunque no es decisivo, a pesar de ello, podría incluirse en este selecto y diminuto círculo⁵³.

Aunque el modelo contempla a los miembros de equipo, indios, etc., la personalidad del líder y concentración de poder en él, no permiten considerarlos en el análisis, aunado a los constantes cambios en su gabinete ministerial. Sin embargo, no sucede lo mismo con el Ministro de Relaciones Exteriores Nicolás Maduro Moros y con el Ministro de Petróleo Rafael Ramírez Carreño, quienes a pesar de la volatilidad han permanecido en sus respectivos cargos.

Tal vez, la única personalidad que figura en el proceso por su cercanía al líder es Nicolás Maduro, ha sido el Ministro que más tiempo ha perdurado en el cargo, a pesar de no tener estudios asociados al área, con su carácter apacible y mesurado, ha demostrado ser fiel aliado al Presidente Chávez y un buen estratega para manejar las crisis diplomáticas.

Maduro “es un convencido izquierdista que se inició cuando cursaba grado medio como líder estudiantil maoísta (...). Ha sido confirmado como ‘hombre fuerte’ del Gobierno por el propio presidente, Hugo Chávez” (EITB.com, 2012). Desde joven se ha destacado por ser “exmilitante” de la Liga Socialista, sin pasar por la

53 En el caso actual, el Ministro que en medio de las crisis domésticas ha perdurado establemente ha sido Nicolás Maduro, al punto de ser nombrado a finales de noviembre de 2012 Vicepresidente de la República y Canciller.

universidad trabajó como conductor en el Metro de Caracas, donde fue dirigente del sindicato⁵⁴.

Sobre su vida personal y profesional hay cierto misterio u ocultismo. Lo califican como un hombre de “carácter descomplicado y su compromiso con la revolución bolivariana lo convirtieron en la sombra de Chávez” (Noticias24, 2012).

El vínculo amistoso entre Chávez y Maduro dicen que se edificó tras “el fallido golpe de Estado que encabezó Hugo Chávez en 1992. Así que se alistó en el Movimiento V República, con el que concurrió a la campaña electoral de 1998, la que llevó a Chávez a la Presidencia como el dios de la democracia manda, por las urnas” (Informe21, 2009)

Otras fuentes aseguran que “conoció a Chávez mientras éste cumplía condena en prisión por su fallido golpe de Estado de febrero de 1992 debido a que su pareja, la abogada y actual procuradora del país, Cilia Flores, fue una de las encargadas de luchar por su liberación” (EITB.com, 2012).

A ciencia cierta no se conocen detalles sobre el inicio de la amistad, lo indiscutible es la fidelidad de Nicolás a sus pensamientos e ideales revolucionarios acompañando al Presidente en todo el proceso de refundación de la Patria. La relación entre ambos se ha fortalecido por la presencia de su pareja Cilia Flores en altos cargos estatales.

Dentro de la gama de actores Allison identifica la existencia de *círculos concéntricos* situados cercanos al área central, los cuales están conformados por los congresistas más influyentes, la prensa, portavoces de grupos de interés y el público en general⁵⁵. Los medios de comunicación están bajo el dominio del

⁵⁴ Generalmente este es el tipo de información que se consigue en la web sobre la biografía de Nicolás Maduro:

Delegado sindical. Fundador del nuevo Sindicato del Metro de Caracas (SITRAMECA). Miembro del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200). Miembro de la Dirección Nacional del MBR-200 (1994-1997). Fundador Nacional de la Fuerza Bolivariana de Trabajadores (FBT). Coordinador Nacional de la Fuerza Bolivariana de Trabajadores. Miembro fundador del Movimiento quinta República (MVR). Coordinador del Equipo Parlamentario del Movimiento quinta República (MVR) (2000-2001). Coordinador del equipo Parlamentario del Bloque del Cambio en la Asamblea Nacional (AN). Congreso de la República de Venezuela. Diputado al Congreso de la República de Venezuela. 23 de enero de 1999 al 15 de diciembre de 1999 (Noticias24, 2012 y VTV, 2012).

⁵⁵ (Ver Allison, 1971, P. 240).

Presidente; si se muestran adversos a sus ideales, les son negadas las concesiones radiofónicas, multados o simplemente cerrados; los grupos de interés, de igual modo están sometidos a sus intereses o deciden irse del país; lo que demuestra la fortaleza de Chávez como líder y la concentración de poder en su persona.

Como consecuencia del amplio rango de personalidades que han formado parte de los entes de la Administración Central durante esta larga etapa, se dificulta el estudio continuo de las interrelaciones entre los jugadores, así como el seguimiento del proceso de toma de decisiones en las políticas públicas del Estado, sólo tomaremos en cuenta la influencia del Presidente⁵⁶.

56 En la práctica se observa que Chávez y Maduro son los dos personajes que detentan el control del poder nacional. Chávez por ser el Presidente constitucionalmente electo, con apoyo irrestricto de los presidentes de las ramas legislativas, judicial, electoral y ciudadana. Por su parte, Maduro, ha sabido mantenerse al lado del líder, mostrándose como su amigo y compatriota fiel.

3. 3. 1 PRESIDENTE HUGO RAFAEL CHÁVEZ FRÍAS

Desde pequeño se inclinó por actividades como el béisbol, la pintura, la música, la escritura creativa y el teatro, también fue monaguillo en su comunidad. En las alocuciones presidenciales (en el programa “Aló Presidente”, ruedas de prensa, entre otros). “Chávez emplea una mezcla de expresiones influenciadas por el béisbol y el lenguaje militar, con refranes bíblicos, citas históricas y referencias literarias” (El Universal, 2009) a través de ellos busca acercarse al pueblo al mostrarse como uno más de la clase media- baja.

Al continuar ahondando en su historia de vida tenemos que:

El 8 de agosto de 1971, entra a la Academia Militar, donde abandonó sus deseos de convertirse en jugador de béisbol profesional y descubrió su verdadera vocación, se enamoró del pensamiento bolivariano *“El que abandona todo por ser útil a su país, no pierde nada y gana todo cuanto le consagra”*. Por ello, cambió el guante, pelota, casco, etc., por el fusil, el orden cerrado y el deseo ser útil a su patria. En dicha institución recibió el título de “Licenciado en Ciencias y Artes Militares, en la especialidad de Ingeniería, mención terrestre, egresando con el grado de subteniente, el 5 de julio de 1975” e hizo un “curso en Comunicación, en la Escuela de Comunicación y Electrónica de las Fuerzas Armadas, ocupó el tercer lugar entre 25 alumnos” (Ecured, 2012).

También cursó una Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar en los años 1989 y 1990, de la cual tiene pendiente la culminación de su trabajo de tesis. Dentro de la institución estuvo en cargos de Comandante de Pelotón, de Compañía, Jefe del Departamento de Educación Física de la Academia Militar, Jefe del Departamento de Cultura, Profesor, entre otros.

Constantemente hace alusión a sus orígenes militaristas y sus convicciones ideológicas; por ejemplo, “Nacimos al calor de las doctrinas libertadoras y humanistas de Francisco de Miranda, Antonio José de Sucre, Simón Bolívar y Ezequiel Zamora. ¡Esas son nuestras raíces militares, las raíces de nuestro pensamiento antiimperialista, humanista y libertador!” (Chávez, H., 2006).

Las raíces de los próceres de la Patria condicionaron su formación académica y militar; al punto que en el año 1982 (año bicentenario del natalicio de El Libertador) creó el Ejército Bolivariano 200 (EB-200) “a través del juramento simbólico de tres capitanes de la Promoción Simón Bolívar (Jesús Urdaneta Hernández, Felipe Acosta Carlés y Hugo Chávez Frías), al pie del Samán de Guere, símbolo de las tres raíces: bolivariana, robinsoniana y zamorana, de la revolución. En el año 1989 el EB-200 se transformó en MBR-200” (Ecured, 2012). Esta agrupación posteriormente da nacimiento al partido Movimiento V República –MVR- (que en 1998 avalaría la candidatura presidencial de Chávez).

Ese hecho sería el inicio de una larga formación de militares al servicio de la Patria, de la **defensa de los valores e ideales bolivarianos**, así como del pueblo venezolano olvidado por las élites clasistas.

Recuerda que: Cuando juré el 07 de julio de 1975 con mi sable de subteniente en el patio de honor de la Academia Militar, cuando yo saqué mi sable para jurar, juré en firme y juré en serio: “Jura usted delante de Dios y la bandera , defender la patria hasta perder la vida”. No sólo defenderla digo yo, amarla. Porque para defenderla hasta perder la vida necesario es amarla. El que no ame esta patria... La Patria es, en primer lugar como dice Alí Primera, el hombre, el ser humano (Chávez, 2012).

Con el grado de Teniente Coronel y comandante del Batallón de Paracaidistas Coronel Antonio Nicolás Briceño, Cuartel Páez, Maracay, tras los malos resultados de las reformas neoliberales o el “paquetazo” implementadas en el país por el Presidente Carlos Andrés Pérez con supervisión del Fondo Monetario Internacionales –FMI-, en 1992 lo llevaron a alzarse en armas junto a otros 2.357 jóvenes militares a quienes en su mayoría formaban parte del MBR 200 fundado en 1989. El objetivo de ese levantamiento era la defensa de la Patria y la protección de los menos favorecidos, inspirados en el pensamiento bolivariano.

“El intento por derrocar al gobierno de Pérez Jiménez y orientar la vida del país por un camino de justicia social falló, y todos los participantes en esta acción fueron llevados a prisión” (Ecured, 2012). Desde el 4 de febrero de 1992, inicia la

participación “política” del actual Presidente. En su rendición televisada pronunció las siguientes palabras:

“Este mensaje bolivariano va dirigido a mis valientes soldados, que encuentran el Regimiento de Paracaidistas de Aragua y en la Brigada Blindada de Valencia. Compañeros, lamentablemente por ahora los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital; es decir, nosotros aquí en Caracas no logramos controlar el poder, ustedes lo hicieron muy bien por allá pero ya es tiempo de evitar más derramamiento de sangre, ya es tiempo de reflexionar y vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse definitivamente a un destino mejor. Así que oigan mis palabras, oigan al Comandante Chávez que les lanza este mensaje para que por favor reflexionen y depongan las armas porque ya en verdad los objetivos que nos habíamos trazados a nivel nacional es imposible que los logremos. Compañeros, oigan este mensaje solidario, les agradezco su lealtad, les agradezco su valentía, su desprendimiento, y yo ante el país, ante ustedes asumo la responsabilidad de este movimiento militar bolivariano” (Chávez, H., 1992).

Más allá del llamado a rendirse y deponer las armas, Chávez en ese momento fue enfático al decir que “(...) por ahora los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital; es decir, nosotros aquí en Caracas no logramos controlar el poder (...)” (1992), con esas palabras dejó abiertas las posibilidades y esperanzas de lograr la construcción de un país con base en lo social, en los ideales bolivarianos.

Como responsable del intento de Golpe de Estado fue recluido en un centro carcelario, sin embargo, el Presidente Caldera decidió sobreseer la causa y dejarlos en libertad en 1994.

De esa experiencia expresó “Yo recuerdo la cárcel como una escuela y aunque hubo momentos dolorosos, para mí no fue un dolor la cárcel aunque tuvo muchos dolores, pero esos dolores fueron absorbidos por el amor, por la fe, por el optimismo, por el trabajo, un trabajo permanente” (Chávez, H., 2012). Para muchos analistas, su paso por la cárcel le sirvió para crear, fortalecer su proyecto de país, el cual sería sometido a la voluntad popular en 1998.

Yo salí potenciado en todos los sentidos. Vencí los dolores, vencí los sinsabores y hoy más bien lo que hago es darle gracias a Dios por haberme permitido pasar en este camino un poco más de 2 años en una cárcel que fue una escuela, porque fue una cárcel de consciencia, de dignidad (Chávez, Hugo, 2012).

El emblemático “por ahora” se convirtió en un hecho real tras las elecciones del 6 de diciembre 1998, donde resultó electo Presidente de la República con un apoyo del 56,24% de los votantes. El líder de ideas sociales e integracionistas, defensor del legado de Simón Bolívar, iniciaría la refundación de la Patria, como tanto lo había deseado, porque para él la consolidación de ese proyecto simboliza vencer los intereses capitalistas; en otras palabras “vencer significa lograr la concreción firme, la concreción profunda, la concreción plena e integral del proyecto nacional de Simón Bolívar” (Chávez, 2012).

Al retomar palabras del Libertador en la relación a la integración latinoamericana tenemos que

Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración, otra esperanza es infundada, semejante a la del abate St. Pierre que concibió el laudable delirio de reunir un Congreso europeo, para decidir de la suerte de los intereses de aquellas naciones. (Bolívar, Simón, 1815)

El extracto anterior es parte de la llamada “Carta de Jamaica” donde el Libertador expone algunos ideales considerables en cuanto a las causas que conllevaron la independencia y el proyecto de integración de las incipientes naciones latinoamericanas. Adelantándose en su tiempo, Bolívar propuso la formación de una sola nación respetando la idiosincrasia de cada pueblo, al tiempo de servir de freno a los intereses bárbaros de los EE. UU.

Con expresiones como “Nos impusieron una doctrina extraña y contraria a nosotros mismos, contrarias a nuestras raíces libertadoras, a nuestras raíces antiimperialistas, y eso tenemos que terminar de sacudirlo; así como un exorcismo” (Chávez, 10 de enero de 2006), el Presidente trata de emular a Simón Bolívar en todo aquello que le es posible; por lo cual, constantemente recurre a los

discursos de su más alto líder ideológico para fundamentar sus alocuciones y demás decisiones presidenciales; de ellas, se nutre el proyecto de “Reconstrucción de la Polis”.

Al evaluar algunos rasgos distintivos de la personalidad de Chávez y su carrera política observamos que tiene gran capacidad de liderazgo, que se refleja en un sinnúmero de seguidores y aliados.

Esto puede ser explicado desde el tipo de liderazgo carismático planteado por Webber, para quien la relación de obediencia desde ese tipo de dominación⁵⁷ deriva de “la posesión de cualidades extraordinarias por parte de quien detenta el poder. Los súbditos obedecen; ya que, se entregan en virtud de *la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y del ordenamiento creado o revelado por esa persona*” (citado en Roberts, 2012, p. 3. Énfasis propio). Ese líder carismático, genera cierto tipo de devoción y fanatismo por ser considerado un héroe.

En síntesis, la permanencia del Presidente Chávez por más de una década corresponde primeramente al factor de legalidad (electo presidente mediante los mecanismos estipulados para tal fin), además de contar con la legitimidad (apoyo de un significativo porcentaje de venezolanos gracias a su carisma). Este último ha sido explotado por el Presidente para aumentar su popularidad e intención de votos a la hora de las elecciones (los candidatos de su partido político también han aprovechado ese liderazgo para legitimarse), esto una vez más conduce a la concentración del poder en manos de Chávez, al igual que impulso de los proyectos de la Revolución Bolivariana y de “Reconstrucción de la Polis”.

Los efectos de la absorción de facultades y competencias legales y legítimas han causado la lenta desintegración o desvanecimiento del papel de la

⁵⁷Otros tipos de dominación: 1) un ordenamiento jurídico –legalidad- la cual “se basa en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes” (Webber citado en Roberts, 2012, p. 1).

2) de una costumbre consuetudinaria: “encuentra su legitimidad en el carácter sagrado que éste adquiere de la tradición, es decir, debido a que ha sido consagrado en el tiempo. La obediencia prestada aquí adquiere un carácter más personal que la obediencia a la entidad impersonal que es el derecho, en pocas palabras, se obedece a una persona y se responde debido a “fidelidad personal y no por un deber oficial impersonalizado” (Webber citado en Roberts, 2012, p. 2).

estructura institucional del Estado (rompe con los POS), lo que ha provocado un alto grado de arbitrariedad en los procesos decisionales, en la selección del personal o grupo de negociadores, imposición en los temas y prioridades de la agenda, la volatilidad de los cargos, así como la premura para resolver los problemas políticos, económicos, sociales, venideros o que se hayan presentado.

Chávez constantemente hace alusión a los ideales de Bolívar forjados en el Congreso Anfictiónico para fundamentar en sus alocuciones el proceso “Reconstrucción de la Polis” con proyección latinoamericana y caribeña, forjada en la integración de base social, incluyente y humanista.

“Estamos comenzando a mirar lo que el padre Libertador imaginaba: una inmensa región donde debe reinar la justicia, la igualdad y la libertad, ¡fórmula mágica para la vida de las naciones y la paz entre los pueblos!” (Chávez, 31 de marzo de 2006).

Tal idea integración “bolivariana” se promulgó oficialmente en el fallido Congreso de Panamá de 1826; en función de “los elementos históricos comunes que líderes de la independencia como Bolívar, San Martín y Morazán, plasmaron en su tiempo pregonando la necesidad de unir las naciones independizadas de España” (Correa, R., 2005, p. 9) y desde entonces ha estado latente.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

Luego de haber analizado los procesos de toma de decisión en cada período se requiere puntualizar los elementos de discrepancias y similitudes entre estos a través del estudio comparado.

La argumentación teórica de esta investigación se fundamentó en los aportes realizados por Allison Graham para examinar la conducta externa de los Estados desde dos modelos de toma de decisión (organizacional y burocrático); al igual que Hermann y Lasanta mediante sus tesis de las fuentes de cambios.

La política exterior en sí misma es una política pública institucional, asociada con los valores, símbolos e identidad nacional, además de los objetivos de construcción del país, formulada, ejecutada y evaluada por representantes acreditados o burócratas del Gobierno; quienes de acuerdo a la estructura organizacional intervienen en mayor o menor grado, pero también depende de los intereses de los líderes, quienes a partir del juego político pueden influir y reorientar las acciones estatales. Por su condición institucional la política exterior está íntimamente ligada al contexto doméstico.

El desarrollo político venezolano a mediados del siglo XX y el transcurrir del siglo XXI está compuesto por dos grandes etapas; el “Puntofijismo” (1958- 1998) y la “Reconstrucción de la Polis” (1998 al presente); las cuales a partir del contexto doméstico e internacional, más la influencia de la personalidad del líder definieron los valores, principios y propósitos del país.

En concordancia con lo expuesto por Sartori (1994), Smith y Webber (2011) para determinar los elementos semejantes y de contrastes presentes en la toma de decisiones en política exterior del Estado venezolano en los períodos

escogidos a partir de las variables: reconstrucción del Estado, relaciones internacionales, petróleo y las personalidades de los líderes se realizó un análisis de política exterior comparada.

La integración latinoamericana y caribeña, si bien se mantiene como la variable independiente de la investigación amerita ser incluida en dicho análisis comparado siendo reforzada o sustentada por las variables nombradas anteriormente.

Iniciaremos con los aspectos similares que consideramos importantes para la PEV en los períodos del “Puntofijismo” y “Reconstrucción de la Polis”:

- Reconstrucción del Estado

Ambos proyectos surgen del imperativo de reconstrucción del Estado, mediante la promulgación de un texto constitucional, con el cual se diseña la estructura política, económica y social del país; asimismo se plasman los lineamientos de la organización política, principios, objetivos y valores “que los órganos del Estado deben necesariamente seguir, a pesar de que los gobiernos tengan diversos signos ideológicos” (Brewer-Carías, 1991, P. 31). Venezuela se presenta como soberano, democrático, descentralizado, federado, con clara definición y división de los poderes públicos.

En ese sentido, el marco jurídico-legal para el Puntofijismo fue la Constitución de 1961 y para la “Reconstrucción de la Polis” es la de 1999. Expresado en los preámbulos de cada una, comparten los principios de independencia, igualdad, cooperación, sobre ellos han de reposar las relaciones domésticas e internacionales del Estado venezolano.

- Democracia como sistema de gobierno

En cuanto a la variable democrática, a partir de las respectivas Cartas Magnas concluimos que ha sido objetivo prioritario del Estado. Las acciones gubernamentales van orientadas a la defensa, mantenimiento y promulgación del régimen desde lo doméstico y con proyección al sistema internacional. Los tres líderes presidenciales manifiestan su apego y respeto a dicho sistema de gobierno, aunque, en la práctica se presenten rasgos definitorios vinculados al contexto interno y sistémico, a su bagaje político o personal.

- Relaciones internacionales

En este apartado, los constituyentes de cada período enfatizaron soportar las relaciones con otros actores bajo los principios de No intervención, autodeterminación de los pueblos, respeto y garantía de los Derechos Humanos - DDHH-, respeto a la soberanía (es decir, no injerencia en los asuntos internos de otros Estados) en concordancia con lo estipulado en la Carta de la Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones en PEV, en dichas constituciones se delega en el Presidente de la República la dirección de la política exterior del país, lo concerniente a la celebración y ratificación de los instrumentos legales de orden internacional.

El Ejecutivo como cabeza del Estado, del Gobierno y la Administración Central tiene la potestad de designar al cuerpo ministerial, que acorde a las funciones parroquiales y la segmentación de los problemas deben aportar las alternativas apropiadas.

Bajo los mismos preceptos constitucionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores es designado como el ente encargado de coordinar y ejecutar las acciones gubernamentales en nombre del Estado; para ello, en la parte operativa

cuenta con los funcionarios del cuerpo diplomático, las oficinas especializadas en áreas o asuntos geográficos.

Con respecto al Poder Legislativo reflejado en el antiguo Congreso, ahora Asamblea Nacional, tiene las mismas funciones y atribuciones constitucionales. En la práctica, su papel es significativo; a pesar del respeto por las instituciones que hubo en el “Puntofijismo”, la orientación de la PEV ha sido influenciada por los intereses y personalidad del líder, dejándolo al poder legislativo en segundo plano.

En cuanto a los principios en relaciones internacionales, dichos textos comparten el respeto recíproco a la soberanía, autodeterminación de los pueblos, garantía y respeto a los Derechos Humanos, mantenimiento y garantía de la paz. Estos principios fundamentan el establecimiento, mantenimiento y perdurabilidad de las relaciones políticas, diplomáticas, económicas, sociales y culturales con otros actores y al interior del Estado.

- Petróleo

No es la intención de la investigación ahondar en el tema petrolero, es necesario mencionar que es un factor constante a la hora de analizar el Estado venezolano. La dependencia al rubro está asociada directamente al crecimiento y desarrollo económico, político y social del país; así como su uso para la inserción del país en el plano internacional.

De acuerdo a la segmentación y percepciones parroquiales, los asuntos referentes al rubro y al área energética son manejados por el Ministerio correspondiente. Sin embargo, a lo largo de la historia contemporánea han existidos sentidos motivos de desacuerdo entre el MRE y el Ministerio de Energía y Minas; puesto que el primero por ser el encargado del manejo de la política exterior del país, exige mayor cuota de participación de cuota de participación, conocimiento y evaluación en las negociaciones.

En cuanto a la variable independiente, enunciaremos algunas consideraciones de importancia

- La PEV en materia de Integración latinoamericana

Es impulsada desde los preámbulos constitucionales, así como en el articulado referente a las relaciones internacionales. Se orienta hacia las “naciones hermanas” o región latinoamericana de la cual Venezuela hace parte.

La integración recoge la visión bolivariana de unión de los pueblos del continente (la doctrina del Libertador está presente con mayor fuerza a partir de 1999, al punto de fundamentar y orientar las decisiones domésticas, internacionales; y por supuesto, en los proyectos de integración regional). De igual modo, se cimienta en los principios mencionados líneas atrás (No intervención, respeto a la soberanía, igualdad, autodeterminación de los pueblos, entre otros).

En el plano doméstico, la integración como proyecto depende de la estructura organizacional del Estado; es decir, las atribuciones de cada una de la organización participes en el diseño de ésta, así como los intereses particulares de los jugadores o representantes burocráticos en las negociaciones. No olvidemos que en Venezuela, al igual que en gran parte del continente latinoamericano, la toma de decisiones guarda carácter presidencialista y muy personalista. Esas características generan variaciones y modificaciones en la concepción de las acciones intermísticas estatales.

Desde los ejes de análisis de Hermann afirmamos que los procesos de integración durante ambas etapas estuvieron influenciados por la *conducción del líder* (en este caso, los Presidentes Betancourt, Caldera y Chávez), quienes a partir de su bagaje político y personal impregnaron las decisiones en dicha materia a través de la implementación de las doctrinas Betancourt, de Pluralismo Ideológico y Bolivariana.

A ello, se le suma un *proponente burocrático*, que desde las filas del gobierno apoya y respalda las decisiones presidenciales, por encima de los preceptos organizacionales estipulados tanto en las Constituciones como en las demás normativas jurídicas. En ese sentido, el liderazgo presidencial va en desproporción al papel subordinado que en la práctica toma el Poder Legislativo (debería servir de contrapeso e imponer limitaciones al Ejecutivo).

Sin embargo, cabe destacar que durante las administraciones Betancourt y Caldera, las acciones estatales conservaban mayor respeto y apego al marco jurídico-legal en su conjunto, lo que transmitió estabilidad y perdurabilidad al sistema interno, además de credibilidad en el ámbito internacional.

Ahora, frente a las variables seleccionadas pasaremos a mencionar los elementos de discrepancias presentes en PEV en los períodos del “Puntofijismo” y de “Reconstrucción de la Polis”:

- Reconstrucción del Estado

Los procesos restablecimiento del Estado de ambos períodos corresponden a contextos domésticos, sistémicos e intereses burocráticos diferentes.

En ese sentido y retomando los postulados de Hermann, los ejes que guiaron las acciones del “Puntofijismo” fueron: 1) Ajuste interno: tras el fin del autoritarismo de Pérez Jiménez -23 de enero de 1958- y con el deseo de reestablecer la estructura institucional del Estado. Los miembros de la Asamblea Constituyente de 1961, redactaron un texto constitucional que permitiera en primer lugar el instaurar el tan anhelado sistema democrático y garantizar su perdurabilidad. De ese modo, blindaron la Constitución con elementos jurídicos que coadyuvarán a lograr el objetivo propuesto. Inspirados en el “espíritu” del Pacto de Punto Fijo -1958-, establecieron el periodo presidencial por cinco años, sin la posibilidad de acudir a la reelección inmediata; y con ello, la alternabilidad

del poder. Al tiempo de definir la expedita división de los poderes públicos nacionales como sistema de contrapeso.

2) *Proponente burocrático*: en torno al Pacto, los nuevos representantes burocráticos procedían de los partidos políticos (AD y COPEI) que promovieron y redactaron la Carta constitucional. En ese sentido y a pesar de las diferencias ideológicas y políticas, defendieron la redirección del país, así como los cambios en los programas y metas propuestas.

Por su parte, el proyecto de reconstrucción del país acogido a partir de 1999 se fundamenta en: 1) *Conducción del líder*. Sin ánimos de debatir en aspectos netamente políticos e ideológicos del acontecer venezolano, desde la teoría de los tipos de dominación *webberiana* consideramos que la administración Chávez goza de *legalidad* (electo Presidente mediante los mecanismos constitucionales dispuestos para tal fin), *legitimidad* (respaldo de la sociedad y de agrupaciones políticas) y por supuesto, *liderazgo carismático*.

Este último tipo de dominación ha potencializado la relación de obediencia, subordinación y afecto hacia su persona, permitiéndole resaltar rasgos de heroísmo al inspirarse en el los ideales bolivarianos, con marcado acento nacionalista. El resultado de ello ha sido el surgimiento de fanatismo y devoción hacia su persona, los cuales han sido estratégicamente utilizados para aumentar la intención de votos, concentración del poder en sus manos y sin lugar a dudas, el impulso de los proyectos de la Revolución Bolivariana y de “Reconstrucción de la Polis”. En otras palabras, el proyecto constitucional de 1999 tiene sello propio del Presidente Chávez.

2) Dadas las condiciones domésticas que originaron su llegada a la silla presidencial, el apoyo obtenido por la masa popular y grupo políticos que respaldaron su candidatura el *Proponente burocrático* juega un papel fundamental en el rediseño de la estructura estatal. Los constituyentes de 1999, se inspiraron en la reconstrucción del Estado, de modo más incluyente y participativo, donde se diluyeran las élites partidistas y clasistas que llevaron al país a la crisis económica,

política y social de la década de los noventa (fue la suma del desgaste político del Puntofijismo más la adopción de medidas neoliberales).

El texto recoge elementos de la definición estatal de 1961 pero le son anexados dos poderes, para un total cinco (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano), con ese último, se avala la participación protagónica del pueblo soberano.

A pesar del idealismo presente en la redacción de la Carta, las intenciones del Presidente Chávez y su equipo de gobierno; en la práctica, se perdió la concepción de descentralización, soberanía, federación, no intervención en asuntos de otros estados, etc. En palabras de Lasagna y desde los modelos ideales, hubo una transición de un régimen democrático a uno de corte autoritario.

- Democracia como sistema de gobierno

En cuanto al sistema democrático, ambos proyectos discrepan a la esencia de éste. Para los constituyentes de 1961 era *representativa*; es decir, acudir a la elección de los representantes mediante el voto popular, sin permitir la intervención del soberano en asuntos cuyas competencias les fueron delegadas a los funcionarios elegidos para tomar decisiones su nombre.

En la Carta de 1961 aparece como un objetivo expreso del Estado; por lo tanto, las acciones han de encaminarse cumplimiento de éste. El gobierno de Betancourt fue enfático y rígido en sus decisiones para que estuvieran apegadas a derecho en función de afianzar el sistema y de garantizar su perdurabilidad.

A partir de 1999 en la Constitución se delinea como *participativa y protagónica*, rechazándose los postulados anteriores. Ahora el pueblo armado de soberanía plena y absoluta tiene mayor grado de participación en las decisiones nacionales. A diferencia de 1961, no aparece como un objetivo expreso del Estado.

En la administración Chávez como mecanismo de expresión de la democracia participativa, especialmente para el contexto latinoamericano y caribeño, hace énfasis en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

- Relaciones internacionales

En cuanto a los principios orientadores de las relaciones internacionales la Carta de 1999 recoge los establecidos en la Constitución de 1961, con la diferencia que fueron anexados: la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad, la solución pacífica de controversias (mejor conocida como Cláusula Calvo). Con esta anexión, se pretende incorporar elementos distintivos del contexto internacional y de las problemáticas domésticas.

El énfasis del planteamiento de relaciones con otros actores está orientado a la edificación de un sistema internacional multipolar; es decir, “diversificando las modalidades de relacionamiento, privilegiando las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños y redefiniendo el modelo de seguridad hemisférica” (Venezuela, Presidencia de la República, 2001, p. 155).

Las nuevas modalidades de relacionamiento generó un viraje en la orientación de la política exterior hacia en el establecimiento y/o la profundización de alianzas con países de corte socialista-marxista o no democráticos como China, Libia, Bielorrusia, Irán, Rusia, Cuba, entre otros.

Sin embargo, la región latinoamericana cobra mayor importancia que en décadas pasadas, el impulso por retomar los diálogos de amistad, respeto y cooperación se materializa mediante la “construcción e instrumentalización de su identidad común (...) para la ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo

de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social” (Venezuela, Presidencia de la República, 2001, p. 159).

La estructura de los entes tomadores de decisiones en PEV, en el período de “Reconstrucción de la Polis” a diferencia del “Puntofijismo”; en la práctica, se observa con notable facilidad como los conceptos básicos del modelo organizacional (los fines de las instituciones, los POES, los programas y repertorios) se tornan confusos e imperceptibles; al punto de poder asegurarse que son prácticamente inexistentes. La concentración de las competencias de las instituciones del Estado en manos del Presidente y un reducido círculo de poder es la principal causa de ese fenómeno.

Como se mencionó en el capítulo III, la AN al otorgarle al Presidente mediante Leyes habilitantes facultades legislativas que no le corresponden a sus funciones, generó en él mayor dependencia decisional y concentración del poder; de este modo, desvirtuando la división e independencia de los poderes públicos nacionales.

A pesar de ello, debo mencionar que es la primera vez en Venezuela que se permite la participación expresa del pueblo soberano en asuntos de relaciones internacionales, gracias a la potestad que le otorga la Constitución para aprobar o derogar tratados, acuerdos o pactos internacionales en los cuales deban cederse soberanía.

- La PEV en materia de Integración latinoamericana

Aunado a las variables de construcción del Estado y de las relaciones internacionales y de los cambios en internacionales, invitamos al lector a consultar los artículos 108 (1961) y 153 (1999) para apreciar con mayor claridad las discrepancias en la concepción de la integración.

Según reza el artículo 108, los constituyentes concibieron la integración desde la concepción de cooperación económica (siguiendo la tesis de Rostow, de

la CEPAL, entre otras) con énfasis en la región latinoamericana. Por ello, la adscripción a las nacientes organizaciones en el continente perseguía como objetivo la creación de un marco económico sólido que incentive los mercados internos y las relaciones comerciales fluidas.

La Constitución de 1999 complementa ampliamente a la anterior al incorporar la región Caribeña e Iberoamericana en su definición. A modo de superación de la visión “economicista” de la integración, incluye las áreas temáticas o factores sociales, culturales, políticos y ambientales, mediante los cuales se pudieran profundizar los lazos de unión y coordinación de esfuerzos para conformar una comunidad latinoamericana y caribeña como lo anhelaba Simón Bolívar. En relación a esa nueva orientación de la integración, aspectos relacionados de relevancia en el contexto internacional actual como la política comercial, propiedad intelectual e inversión extranjera son degradados y desmejorados en comparación con la Carta de 1961.

Las organizaciones que surgen a partir del siglo XXI son caracterizadas por el apego a los valores comunes entre los país como es el caso del grupo de países del ALBA.

Un elemento también novedoso que recoge este artículo es referente al principio de supranacionalidad; en otras palabras, las normas o decisiones adoptadas en el seno de tales acuerdos de integración, pues serán de aplicación directa y parte integrante del ordenamiento jurídico venezolano; es decir, no requieren de la aprobación de la rama legislativa ni de la ratificación presidencial. Con lo cual se debilita aún más el papel de legislar de la AN y aumenta la concentración del poder en el Presidente quien generalmente es el negociador en dichos asuntos (o en su defecto asiste el Ministro de Relaciones Exteriores como representante presidencial con plenas facultades de decisiones).

Durante los cuarenta años que perduró el llamado Pacto Fijo y apegados al parámetro constitucional, cada presidente de la República le imprimió un sello o característica particular al proceso de integración. Así pues, para Betancourt

“Padre de la Democracia venezolana”, la integración se orientó a la consolidación de alianzas efectivas en el plano latinoamericano que le permitieran estructurar, materializar, afianzar y promulgar el sistema democrático en el país y que fuera un ejemplo de propagación para el resto de los países del continente y del mundo. Aferrado al anticomunismo y por ende, amante de la democracia propuso la llamada “Doctrina Betancourt”, la cual tuvo acogida en la OEA.

Por su parte, para Caldera “el pacificador de Venezuela”, una vez avanzado y consolidado el proceso de construcción democrática del país, el ámbito político pasó a segundo plano. La radicalización del anticomunismo expresado en la aplicación de la Doctrina Betancourt llevó al país a sumirse en el aislamiento, apartándose de los procesos integracionistas del momento, además de la repercusión negativa en el presupuesto nacional. Por ello, recurrió a la formalización de la “Doctrina Ideológica Plural”, que le permitiera avanzar en negociaciones económicas que ayudaran al país a desarrollar la bonanza presupuestaria.

Desde otra perspectiva la administración Chávez (influenciada por la ideología cubana –como alegan muchos autores) pregona la aplicación de la “Doctrina Bolivariana”, donde la concreción de la integración latinoamericana puede ser entendida como el fin último de la patria. El rechazo a propuestas de es índole desde las naciones capitalistas (EE.UU. y Canadá) es el discurso sobre el cual reposan las decisiones del Estado venezolano.

Fundamentándose en los principios planteadas en el preámbulo constitucional y el artículo 152 (1999), el aparato decisonal de la PEV, ha propuesto cambios y reformas trascendentales al interior de organizaciones de las cuales hace parte el Estado. En especial, se ha promovido la inclusión y aplicación de la democracia participativa y protagónica en el seno de éstas. Asimismo, ha generado profundas contradicciones con actores que no comparten la visión bolivariana.

Los elementos novedosos para la integración que aporta la Constitución de 1999 se encuentran reflejados en los artículos 154 (en el cual se estipula la aprobación de los tratados por parte de la AN sin a ver sido ratificados por el Presidente de la República, siempre y cuando no comprometa) y el 155 (establece como imperativo la resolución pacífica de controversia con otros actores, dicho mandato también conocido como la “Cláusula Calvo”).

BIBLIOGRAFÍA

- Academia Nacional de la Historia. (2009). *La política exterior del gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964)*. 245 Libro Breve. Caracas.
- Allison, G. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. USA: Harper Collins Publishers.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En FESCOL, *Colombia: una política exterior en transición*. FESCOL.
- Arellano, F. (2010). Integración en el proyecto geopolítico bolivariano: una reflexión política. En R. C. Ramos Pismataro Francesca, *Hugo Chávez: una década en el poder*. Bogotá: CEPI-OV-Editorial Universidad de.
- Asamblea Nacional. (2011).
- BBC Mundo . (23 de agosto de 2005). Recuperado el 10 de septiembre de 2012, de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/forums/enlace/newsid_4177000/4177944.stm
- Belisario, F. (2008). *Derecho Internacional Americano*. . Caracas: Anauco Ediciones.
- Bolívar, Simón, (Kingston, 6 de septiembre de 1815). Carta de Jamaica.
- Brewer-Carías, A. R. (s.f.). "Aspectos del régimen jurídico de los órganos superiores de dirección en la Administración Pública Nacional Central Venezolana . *Revista Internacional de Administración Pública* (I).
- (1991). El Preámbulo de la Constitución. Comentarios Monográficos . *Revista de Derecho Público* (45).
- (1980). Principios generales de la organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial. *Revista de Derecho Público*, 2.
- Biografíasyvidas.com*. (s.f.). Recuperado el 30 de noviembre de 2012, de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/betancourt.htm>
- Boersner, Demetrio (1996). *Breve historia de las relaciones internacionales de América latina*. 5ª. Ed., Caracas: Editorial Nueva Sociedad. Pp. 104-126
- (2011). *La geopolítica del Caribe y sus implicaciones para la política exterior de Venezuela*. Revista ILDIS.
- (2012). *La creciente influencia internacional de las potencias emergentes y sus implicaciones para Venezuela*. Revista ILDIS. Recuperado 24 de junio de 2012 de: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoBRICDBoersner.pdf>.
- Briceño, J. (Julio-Diciembre de 2010). Venezuela y el proceso de construcción del modelo económico del Mercosur. El ALBA como variable. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 10.(5).
- Bruzual, J. (julio de 2009). *El servicio exterior venezolano: aproximación a la comprensión de su funcionamiento*. Recuperado el 25 de octubre de 2012, de http://www.monitorlegislativo.net/media/archivos_informes_Comision/EL_SERVICIO_EXTERIOR_VENEZOLANO1.pdf
- Bustelo, P. (2005). Economía del desarrollo. Un análisis histórico. En M. Guedán, *Los objetivos del Milenio: tomarse la cooperación verdaderamente en serio*. Madrid: DYKINSON, S.L.
- Caldera, R. (2012). *Rafael Caldera*. Recuperado el 24 de junio de 2012, de http://rafaelcaldera.com/index.php?route=information/faq&topic=10_22

- Camero, Y. (31 de octubre de 2000). *Analítica*. Recuperado el 05 de mayo de 2012, de <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2966108.asp>
- Cardozo, E. (19 de 07 de 2012). Percepciones sobre política exterior venezolana. (E. Rodríguez, Entrevistador).
- Chávez, H. (04 de febrero de 1992). *www.youtube.com*. Recuperado el 20 de diciembre de 2012, de <http://www.youtube.com/watch?v=dV1fKQscgSQ>
(Noviembre de 2005) Discurso de Hugo Chávez en Mar de Plata, Argentina en Venezuela, MRE, ALBA (documento PPT), 2012.
(2 de febrero de 2006). Desfile cívico militar en ocasión del Séptimo aniversario del Gobierno Bolivariano. Recuperado el 12 de diciembre de 2012. <http://www.taringa.net/posts/info/1125105/Las-mas-destacadas-frases-de-Hugo-Chavez.html>
(31 de marzo de 2006). Inauguración de la Central Hidroeléctrica Caruachi, Estado Bolívar. Recuperado el 12 de diciembre de 2012 de: <http://www.taringa.net/posts/info/1125105/Las-mas-destacadas-frases-de-Hugo-Chavez.html>
(2012). *www.chavez.org.ve*. Recuperado el 02 de diciembre de 2012 de: <http://www.chavez.org.ve/hugo-chavez-frias/#.UM3q0eTQSSo>
- Chetsonkcul, P. (2010). La política exterior de Chile hacia Tailandia en el marco de la política exterior chilena hacia los países del sudeste asiático durante el período de la Concertación (1989-2009). (tesis de maestría). Santiago: Universidad de Chile Maestría en Estudios Internacionales).
- Correa, R. (2005). *Construyendo el ALBA. "Nuestro Norte es el SUR"*. Caracas: Ediciones del 40º Aniversario del Parlamento Latinoamericano. Secretaria General.
- CIDOB. (06 de junio de 2011). *CIDOB*. Recuperado el 24 de junio de 2012, de http://www.cidob.org/en/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/venezuela/rafael_caldera_rodriguez
- Da Silva, A. (2008). Redefinición de los procesos de integración en Suramérica. En S. Ramírez, *Venezuela hoy: miradas binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI-.
- El Universal. (14 de junio de 2009). Lenguaje popular, clave en alta popularidad de Chávez. págs. http://www.eluniversal.com/2009/06/14/pol_art_lenguaje-popular-cla_1430393.shtml.
- Equipo Entorno Parlamentario. (2012). Pasado y presente de la legislación del Servicio Exterior venezolano (I parte). *Revista Parlamentoscopia* (1).
- EITB.com. Biografía: Nicolás Maduro, el heredero de Chávez (09 de diciembre de 2012), (en línea) disponible en: <http://www.eitb.com/es/noticias/internacional/detalle/1000137/maduro-biografia--biografia-nicolas-maduro-heredero-chavez/>, recuperado el 19 de diciembre de 2012.
- Fermín, E. El Ministerio de la Relaciones Exteriores frente a la actuación internacional de los estados y municipios venezolanos . *Revista Cuestiones Políticas* (27), 28-47.
- Gámez, A. (2005). Fuentes de cambio en política exterior: Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo. *CIDOB d'Afers Internacionals*(69), 127-151.
- Garretón, M. (Octubre de 2006). Modelos y liderazgos en América latina. *Revista Nueva Sociedad* 205, 102 -113.
- González, E. (abril de 2008). La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional . *Revista del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*, Caracas.

- Grau, María Amparo. Conferencia dictada en las V Jornadas de Derecho Público en la Universidad Monteavila de Caracas en Abril del 2005. <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=995>, recuperado
- Gyngell, Allan; Wesley, Michael. (2003). Making Australian Foreign Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hermann, C. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*(34), 3-21.
- Informe21. (1 de agosto de 2009). *Informe21.com*. Recuperado el 17 de diciembre de 2012, de <http://informe21.com/actualidad/reportaje-abc-conductor-del-metro-caracas>
- Instituto de Estudios Políticos. (1983). *La agenda de la política exterior de Venezuela*. Caracas : Ediciones de la Biblioteca. Universidad Central de Venezuela.
- Keohane, R. (2010). After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy. En L. Cast, *Petróleo y Producción Agropecuaria en las Relaciones Bilaterales entre Colombia y Venezuela (Tesis)* (págs. 15-17). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Langué, F. (Primer semestre de 2009). Rómulo Betancourt. Liderazgo democrático versus personalismo en tiempos de celebraciones. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*(21), 226-238.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo . *Afers Internacionals - CIDOB*-(32), 45-64.
- Lutz, B. (2010). La acción social en la teoría sociológica: una aproximación. *Argumentos*, 23, 199-218. Vol. 23 (en línea) disponible en: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/595/59518491009.pdf>, recuperado 10 de diciembre de 2012.
- Marcano, L. (2001). Democracia y Política Exterior: Impacto del sistema político interno en la formación de la política exterior de Venezuela (1959-1964 y 1969-1974). Caracas: Fondo Editorial del Instituto Universitario de Profesiones Gerenciales I. U. P. G. Colección.
- March, J. G. (1998). The Institutional of International Political Orders. *Internationai Organization*, 943-969.
- Mora, C. (14 de diciembre de 2005). Política Exterior de Venezuela. Características generales de la política exterior de Venezuela desde 1958 hasta la actualidad. *Historia de Venezuela* , 47-52.
- Mora, C. (2005). *radiofeyalegriaeducucom.net*. Recuperado el 2012, de <http://www.radiofeyalegriaeducucom.net/pdf/MD-2do-S10-Historia%20de%20Venezuela.pdf>
- Mora, D. (8). La política exterior de Chávez en tres actos. *Aldea Mundo*(16), 76- 85.
- Morguentau, H. (2010). La lucha por el poder y por la paz. En L. Gast, *Petróleo y Producción Agropecuaria en las Relaciones Bilaterales entre Colombia y Venezuela (Tesis)*. (págs. 15-17). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- RENA. (2012). www.rena.edu.ve. Recuperado el 25 de enero de 2012, de <http://www.rena.edu.ve/cuartaEtapa/premilitar/Tema5.html>).
- Roberts, J. (2012). Recuperado el 12 de diciembre de 2012, de <http://ensayosfilosofia.files.wordpress.com/2012/05/max-weber-sociologc3ada-del-poder.pdf>
- Rodríguez, Sulamit y otros. (2008). Trabajo comparativo de las Constituciones de 1961 y 1999 en materia de Relaciones Internacionales. Caracas: EEI- Universidad Central de Venezuela -UCV-.
- Romero, C. (1996). El origen y el presente del gobierno Caldera . *Revista Venezuela Analítica. Revista Bilingüe* (7).

- Romero, A. C., Romero, M. T., & Cardozo, E. (enero-abril de 2003). La Política Exterior en las Constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 9(1).
- Romero, C. A. (enero de 2003). Dos etapas en la política exterior de Venezuela. *Politeia*, 26(30), 169-182.
- Rosenau, J. (1996). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En J. Vázquez, & J. Vázquez (Ed.), *Classics of International Relations*. Prentice Ha.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell, & R. Russell (Ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamerica.
- Saavedra, Karesly. Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008. **Politeia**, Caracas, v. 32, n. 42, enero 2009. Recuperado el 13 de enero de 2012 de: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572009000100009&lng=es&nrm=iso>
- Sartori, G. (1994). Comparación y Método Comparativo. En G. y. Sartori, *La Comparación en las Ciencias Sociales* (págs. 29-47). Madrid: Alianza Editorial.
- Serbín, A. (enero-febrero de 2009). América del Sur en un mundo multipolar ¿es la UNASUR una alternativa? . *Revista Nueva Sociedad* (219).
- Smith, L. (25 de enero de 2011). SSRN. Recuperado el 2012, de <http://ssrn.com/abstract=1748042>.
- TRIPOD. (2012). *TRIPOD*. Recuperado el 2012, de <http://ccs393.ve.tripod.com/cgv19631996.htm>
- Velásquez, R. Modelos de análisis de Política Exterior en *Revista Mexicana del Caribe*, año/ Vol. IX, Nº 018. Universidad de Quintana Roo Chetumal, México. (Pág. 57-127).
- Venezuela. (1961). Constitución de la República de Venezuela.
- (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Ministerio de Defensa. (2012). Organigrama Estructural Recuperado el 19 de julio de 2012, de http://www.mindefensa.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=180
- MENPET. (2008). Recuperado el 2 de septiembre de 2012, de <http://www.menpet.gob.ve/secciones.php?option=view&idS=5>
- MRE. ALBA. (2012).
- (2007). Instituto Pero Gual: Equipo de investigación para la Nueva Integración. Fundamentos filosóficos de la Nueva Integración del Sur. Caracas
- (1999). Libro Amarillo. Caracas.
- (2000). Libro Amarillo. Caracas.
- (2001). Libro Amarillo. Caracas
- (2002). Libro Amarillo. Caracas

(2003). Libro Amarillo. Caracas
(2004). Libro Amarillo. Caracas
(2005). Libro Amarillo. Caracas
(2006). Libro Amarillo. Caracas
(2007). Libro Amarillo. Caracas
(2008). Libro Amarillo. Caracas
(2009). Libro Amarillo. Caracas
(2010). Libro Amarillo. Caracas
(2011). Libro Amarillo. Caracas
(2012). Libro Amarillo. Caracas.

(2012). Objetivos del Ministerio según el Reglamento interno. Recuperado el 19 de julio de 2012, de http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2112&Itemid=150

Presidencia de la República. (05 de octubre de 1999). Hugo Chávez. Ley Orgánica. Recuperado el 15 de junio de 2012, de http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/ley_admin_central.asp

(2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.

(2 de noviembre de 2002). Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (2002). Recuperado el 23 de julio de 2012, de http://www.menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/decreto_sobre_organizacion_y_funcionamiento_de_la_administracion_publica_central.pdf

(2004). Decreto sobre la Administración Pública Central. Recuperado el 24 de julio de 2012 de <http://www.corpoandes.gov.ve/files/imagenes/file/leyes/DECRETO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL.pdf>.

(1 de julio de 2005). *Gaceta Oficial* N° 38.262. Decreto 3.733. Recuperado el 12 de junio de 2012, de http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/02NORMATIVA_LEGAL/2.5ADUANAS/2.5.3DECRETOS/ADUANAS_DECRETOS_01_DECRETO_3853.pdf

(2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

(31 de julio de 2008). Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Decreto N° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la

Fuerza Armada Nacional Bolivariana.- Véase N° 5.891 Extraordinario de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

(2 de junio de 2009). Decreto N° 6.732, sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Recuperado el 12 de junio de 2012, de <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=1132>

(09 de marzo de 2011). Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Decreto N° 8.096 del 09 de marzo de 2011. Caracas.

Venezuelatuya.com. . (2012). *Venezuelatuya.com*. . Recuperado el 1 de diciembre de 2012, de <http://www.venezuelatuya.com/biografias/betancourt.htm>

Walt, S. (1998). International relations: One Word, Many Theories. *Foreign Policy* , 5.

ANEXOS

N° 1. Cardozo, E, 2012. (Transcripción de la entrevista)

P: ¿Cuán influyente fue el Pacto de Punto Fijo en la política exterior venezolana?

R: “El Pacto de Punto Fijo hay que empezar a definirlo ó hacer al menos la referencia de que (...) fue un pacto que llaman los americanos un pacto *consorsacional*. Un pacto de elite destinado a crear condiciones de gobernabilidad y gobernanza hablando de la arquitectura institucional y en ese sentido pues no tenía referencias explícitas a la política exterior, hay unas inferencias que se han hecho y quienes las han hecho con más detalles en el pasado han sido Juan Carlos Reyes y Eva Guerón quienes trabajaron cómo se proyectaba eso hacia fuera

(...) Ellos hablaron en su momento de que había un pacto implícito de no debatir públicamente asuntos delicados de política exterior, es decir, no confrontación, no debates sobre temas de política exterior. El otro era la búsqueda de acuerdos básicos de que la política exterior fuese fruto de consenso en los aspectos estratégicos fundamentales y el tercero fue la corresponsabilidad, es decir, la responsabilidad compartida entre temas internacionales.

Yo pienso, al hacer como un recorrido completo sobre la política exterior venezolana, que ese acuerdo funcionó en política exterior, en política interior de manera más plena hasta la elección de Rafael Caldera, cuando Caldera gobernó solo sin la coalición pero aun así se mantuvo el eso que se llamó el espíritu del pacto de Punto Fijo y en materia de política exterior en tema de importancia estratégica nacional de largo plazo de lo que había conciencia de que esos compromisos iban a ser compromisos de largo plazo, se mantuvo en temas de delimitación, el tema petrolero básicamente se mantuvo esa continuidad y la política que tenían antecedentes las que hacía el otro y dejaban huellas para el siguiente y no necesariamente habían consultas permanentes pero sí habían Instancias por ejemplo el Congreso funcionaba como un lugar de debate de temas internacionales. Por ejemplo, se crea La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores en los años 70, siempre había así como un volver a eso.

Es mas, después de un intento de golpe del año 1992 sobre todo entre el primero y el segundo entre febrero y noviembre del 92, hubo un intento de crear como un consejo, un gran consejo consultivo la idea que había de que reanimar en consenso en torno al sistema político venezolano y ese fue el ultimo intento como de mantener viva”.

P: ¿Para formar ese consenso dentro lo que fue el Congreso había algún tipo de mecanismo además del Pacto de Punto Fijo?

R.: “Por supuesto, la Constitución misma para empezar hacía del Congreso una pieza importantísima de contraloría sobre la política exterior tanto las funciones de las cámaras por separados como de las funciones conjuntas y la propia Comisión Delegada tenía atribuciones.

(...) La constitución le atribuía al Congreso importantes funciones de presupuesto, nombramientos de jefes de misión, revisión de los tratados internacionales, misiones militares, temas de los contratos interés nacionales que son también contratos internacionales, permisos para que el presidente saliera del país, asignación de los embajadores. Porque propiamente el establecimiento de las misiones diplomáticas era decisiones ejecutivas pero el Congreso tenía peso en aprobar o desaprobar la designación de jefes de misión y sometían a los embajadores ó jefe de representaciones de Venezuela en el mundo (...):

M: Retomando, un poco lo que era el pacto de Punto Fijo ¿Cree usted que hubo había un proyecto de integración hacia América Latina?

R: “Bueno, el Pacto de Punto Fijo como le decía no en sí mismo, pero sí habían acuerdos estratégicos básicos y definitivamente la integración se encontraba entre ellos e incluso constitucionalmente aunque la Constitución del 61, la integración aparece bajo la figura de cooperación. Por ejemplo, para el ingreso a la ALAC, en Venezuela se hizo una amplísima consulta entre partidos, sectores productivos y fue larga la conversación eso lo propició en su momento la Asociación Pro-Venezuela, fue un proceso de mucha consulta entre el gobierno, los sectores productivos en distintos ámbitos: el sector financiero porque Venezuela era muy desigual al resto de los países por ser país petrolero porque tenía economía muy fuerte en ese momento entonces desde el principio estamos hablando de los años 60, en estos años la integración se va convirtiendo en un proyecto bastante importante estratégicamente para Venezuela. Así se produce tardíamente la entrada a la ALAC, tardíamente entramos a la Comunidad (lo que entonces era el pacto sub-regional Andino), pero haciéndolo parte de un proyecto de país”.

M: ¿Cómo podría definir el interés nacional en ese momento?

R: “En materia de integración, el interés nacional era aprovechar la oportunidad del acercamiento económico hacia los países latinoamericanos en términos que fuesen lo mas favorable posible a Venezuela, que tenía una condición particular de país: monoprodutor, desarrollo industrial muy incipiente, muy frágil; es decir, necesitábamos un trato especial para poder ingresar y eso fue lo que procuro el Gobierno.

(...) De modo que la integración era una oportunidad, se veía como una oportunidad, se veía como un proyecto de largo plazo. (...) Yo diría que durante el gobierno de Caldera comenzó a aparecer con mucha más fuerza el interés geopolítico por la integración. Venezuela debía estar allí, que Venezuela era un país bisagra en esta región. Hay dos enunciados que nos hablan de eso muy bien, que son los del canciller de Acción Democrática que es Yrribarren Borges cuando dijo que Venezuela era un país en desarrollo petrolero occidental en la época de la Guerra Fría era importante definir aquello a la vez un país en desarrollo, subdesarrollado que necesitaba moverse en América Latina y cuando hablaba de Venezuela como país americano, hablaba de país como que en América Latina tenía que buscar oportunidades de desarrollo, ahí está el interés nacional. En el caso de Carballo un foco más con una visión mucho más geopolítica, él se enfocó muchísimo regionalmente como país amazónico, caribeño y andino en lo que después se le sumó la característica de país atlántico pero durante el gobierno de Caldera el tema de la integración comenzó a ganar un perfil así como más de geopolítica, de cómo proyectar políticamente a Venezuela, de cómo buscar socios para el país en ese sentido”.

M: El periodo de 1958 al 1999 ¿Cuáles cree usted que fueron los presidentes con más visión de Integración?

R: Pues depende de cómo uno lo juzgue, porque la verdad es que todos sin excepción contribuyeron al proyecto integracionista o a la inserción de Venezuela y la promoción de Venezuela en el Proyecto de Integración. Lo que sucede es que lo hicieron de una manera diferente y también condicionados por sus circunstancias. Sí alguno creía en la integración era Betancourt pero él no tenía las condiciones en su momento.

(...) Betancourt creía en la integración pero no se le dio la oportunidad porque para su gobierno los desafíos eran otros, no solo nacionales sino internacionales. El tema de la Guerra Fría era la gran piedra en el zapato. Después yo diría que Leoni si comenzó a moverlo, sin duda todas esas consultas para entrar a la ALAC (...); después del primer gobierno de Caldera comienzan haber esto más en términos geopolíticos y (...) logra finalmente el ingreso de Venezuela al Pacto Sub-Regional andino y este paso fue muy importante. (...).”

Nº. 2. Régimen Político.

		RÉGIMEN POLÍTICO	
		<i>Régimen Autoritario</i>	<i>Régimen Democrático</i>
ELEMENTOS DEL RÉGIMEN	<i>Valores y principios</i>	Orden, intolerancia, opacidad, extra-legalidad.	Consenso, tolerancia, pluralismo, transparencia, legalidad.
	<i>Reglas del juego</i>	Participación limitada, acceso al poder restringido, solución de conflictos con Estado de derecho precario, no competencia política, no existen controles.	Proceso establecido de implementación de políticas, competencia política, acceso al poder establecido, alternancia, controles establecidos.
	<i>Estructuras de autoridad</i>	Estructuras centralizadas, elitismo extremo, burocracia subordinada, procesos decisionales restringidos, roles jerarquizados y precarios.	Existencia de otros poderes, roles diferenciados, burocracia autónoma, estructuras más flexibles.

Cuadro n° 1

Tomado de Lasagna, 1996, p. 51.

Nº 3. Estructura y atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Rómulo Betancourt ,1959-1964.

Despacho del Ministro: Condujo la actuación internacional de la República y sus relaciones con otros estados y Organismos Internacionales, manteniendo las relaciones con los representantes diplomáticos acreditados en la República. Este despacho, tenía la responsabilidad de realizar las negociaciones, firmas, ratificaciones, adhesiones, reservas, prórrogas, ejecuciones y denuncias de tratados, convenciones, acuerdos y convenios internacionales. Así como también la creación y dirección de las Embajadas, Legaciones, Delegaciones y Consulados de la República.

Dirección General: Coordinó las actividades de las direcciones del Despacho, y centralizó la correspondencia, los expedientes y documentos que formaban parte de él, así como también, preparó todo lo relativo a la recepción de visitas de jefes de Estado, altos funcionarios y agentes diplomáticos extranjeros.

Consultaría Jurídica: asesoró al Ministerio en todos los asuntos legales sometidos a su consideración.

Dirección de Administración: dirigió, coordinó y supervisó las actividades de carácter administrativo correspondientes a los diferentes programas del despacho.

División administrativa: recibió, despachó y archivó toda la correspondencia de la dirección, así como la expedición de pasajes.

Dirección de Política Internacional: efectuó la tramitación de acuerdos, tratados y convenciones.

Cooperación Internacional: mantuvo delegaciones ante los organismos internacionales con los cuales se tenían relaciones.

Servicio Diplomático: Ejerció la representación del Estado venezolano ante los gobiernos extranjeros, y protegió los intereses venezolanos en el exterior.

Servicio Consular: Asumió la protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior. Promovió las relaciones comerciales del país con el exterior.

Dirección de Fronteras: se ocupó de delimitar y demarcar las fronteras, así como atender los asuntos derivados del área. (Academia Nacional de la Historia, 2009, pp. 104-106).

Nº 4. Breve recuento de los principales casos de política exterior durante el gobierno de Rómulo Betancourt, 1959-1964)

Caso cubano: un gobierno producto de un golpe de estado, que rompió el orden interno del país caribeño, tenía fuertes vinculaciones a los países europeos de corte comunistas y autoritarios. La visión de su líder, visitas Fidel Castro era la introducción de sus ideales a Venezuela para contener el suministro petrolero hacia los EEUU, esta empresa le valió unas visitas al suelo venezolano, al punto de que el Presidente le concedió una entrevista informal en la cual expuso su proyecto contra EEUU, rechazado rotundamente por Betancourt. La medida adoptada por el gobierno nacional fue la prohibición de la entrada de líderes comunistas invitados por el Partido Comunista Venezolano –PCV- (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 116).

En 1959, el Presidente sufrió un atentado durante la celebración de un acto solemne del cual se conoció que fue autoría de Castro junto con una pequeña asociación guerrilla. Esto fue interpretado como injerencia en los asuntos domésticos de Venezuela, lo que produjo la ruptura de relaciones diplomáticas.

Caso dominicano: suspendidas las relaciones el 12 de julio de 1959, después del informe presentado por el Canciller Arcaya sobre la injerencia dominicana en los asuntos internos venezolanos- (atentado al Presidente)-, en 1960 fue interpuesta la queja de Venezuela frente a la OEA y decidieron aplicar el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca el 01 de julio de 1960, el resultado de ello fue la suspensión de República Dominicana de la institución latinoamericana, gracias a la influencia de la “vitrina democrática” venezolana (Academia Nacional de la Historia, 2009, p. 122-124).

Caso guyanés: Durante el gobierno de Betancourt se manifiesta la exigencia ante la ONU de los derechos sobre la zona en reclamación en ocasión a la formalización de la independencia británica, el Canciller Marcos Falcón Briceño viajó a EEUU a entrevistarse con Kennedy en 1961 para solicitar el apoyo de su nación en el tema. Más allá de esto había un trasfondo político que eran de interés para ambas naciones debido a que la Guyana estaba liderada por el Primer Ministro Chaddy Jagan de corte marxista y muy amigo de Fidel. Así una vez más Betancourt utilizó la democracia como herramienta para actuar en plano internacional a favor de mantener estable el plano interno

Las consideraciones fundamentales se orientaban a evaluar 1) la cercanía limítrofe que amañeraba la estabilidad interna además de la injerencia cubana en el país, 2) aspecto estratégico militar 3) el orden económico (Academia Nacional de la Historia, 2009 p. 116- 117, 130-134).

Nº 5. Objetivos del Ministerio según el Reglamento interno.

Según el reglamento interno del Ministerio, le corresponde cumplir con los siguientes objetivos:

1º La actuación internacional de la República, la conducción de las relaciones con otros Estados; la representación de la República en organismos internacionales, conferencias y cualesquiera otros actos internacionales, salvo que, en este último caso, el Presidente de la República encargue la representación a otro Ministro o funcionario público, que así lo disponga expresamente esta Ley o se determine en función de los tratados firmados por la República. En estos últimos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores asegurará la coordinación con la política exterior de la República, se hará representar cuando lo estime necesario y cumplirá los procedimientos requeridos por la Constitución y el derecho internacional.

2º La negociación, firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, reservas, prórrogas, canje, depósito, ejecución, suspensión, denuncia y terminación de tratados, convenciones, protocolos, declaraciones, actas, pactos, acuerdos y demás instrumentos internacionales, salvo en los casos en que esta Ley atribuya expresamente la negociación a otro ministerio. En estos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores asegurará la coordinación con la política exterior de la República, se hará representar en las negociaciones cuando lo estime necesario y cumplirá los procedimientos requeridos por la Constitución y el derecho internacional para su perfeccionamiento.

3º La protección de los derechos e intereses de los venezolanos en el exterior, conforme al Derecho Internacional.

4º La dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración y su información estadística.

5º La representación y defensa de los intereses de la República en las controversias internacionales, salvo en los casos en que esta Ley atribuya expresamente la representación a otros Ministerios. En estos casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores asegura la coordinación con la política exterior de la República, se hará representar en las gestiones cuando lo estime necesario y cumplirá los procedimientos requeridos por la Constitución y el derecho internacional.

6º La notificación del estado de emergencia y de guerra internacional. Las cuestiones relativas a la neutralidad y beligerancia. El mantenimiento de los derechos de la República en tales casos.

7º Las relaciones internacionales con respecto al establecimiento, delimitación y demarcación de fronteras y la supervisión de los asuntos que a ella se refieran.

8º El establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares y la creación, organización, dirección, modificación y supresión de misiones diplomáticas y oficinas consulares, delegaciones y agencias.

9º Las relaciones con las misiones diplomáticas acreditadas ante el Gobierno Nacional. La legalización de firmas de funcionarios extranjeros que deben producir efecto en la República conforme al respectivo Reglamento.

10º La admisión de cónsules, concesión y cancelación de exequátur a los mismos y la supervisión de las relaciones consulares.

11º El protocolo y ceremonial diplomático.

12º La tramitación para el otorgamiento de condecoraciones y honores a funcionarios y personalidades extranjeras.

13º La legalización de firmas de los Ministerios del Despacho y de los altos funcionarios que actúen por delegación expresa de aquello, en documentos otorgados en el país y que deban producir efecto en el exterior.

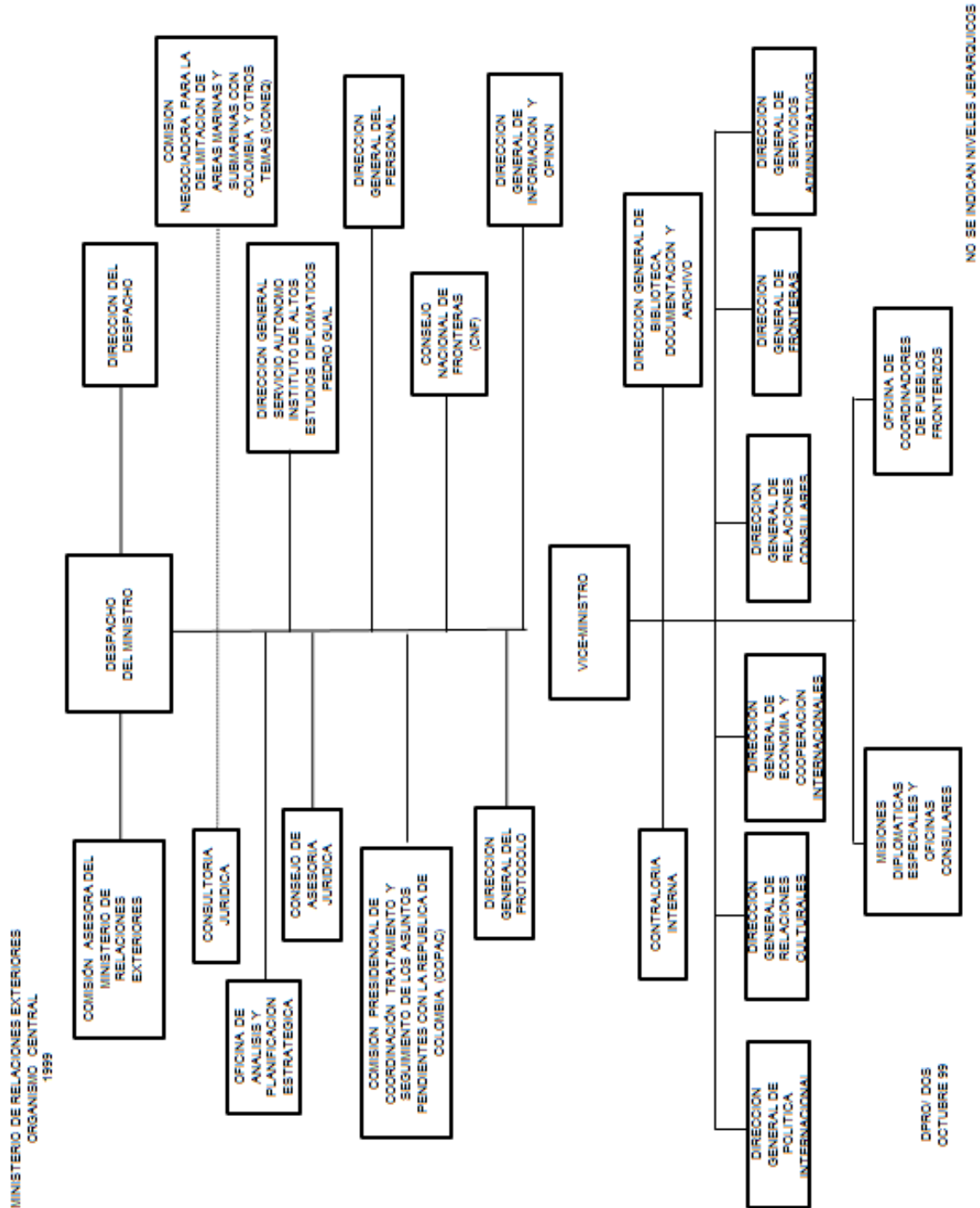
14º La difusión de informes relacionados con el fomento de las relaciones comerciales, culturales y de cualquier otro orden que interese a Venezuela.

15º La colaboración en la Vigilancia de lo relativo a derechos y deberes de los extranjeros en la República.

16º La tramitación internacional de las solicitudes de extradición, exhortos, comisiones, rogatorias y solicitudes de ejecución de actos y sentencias judiciales.

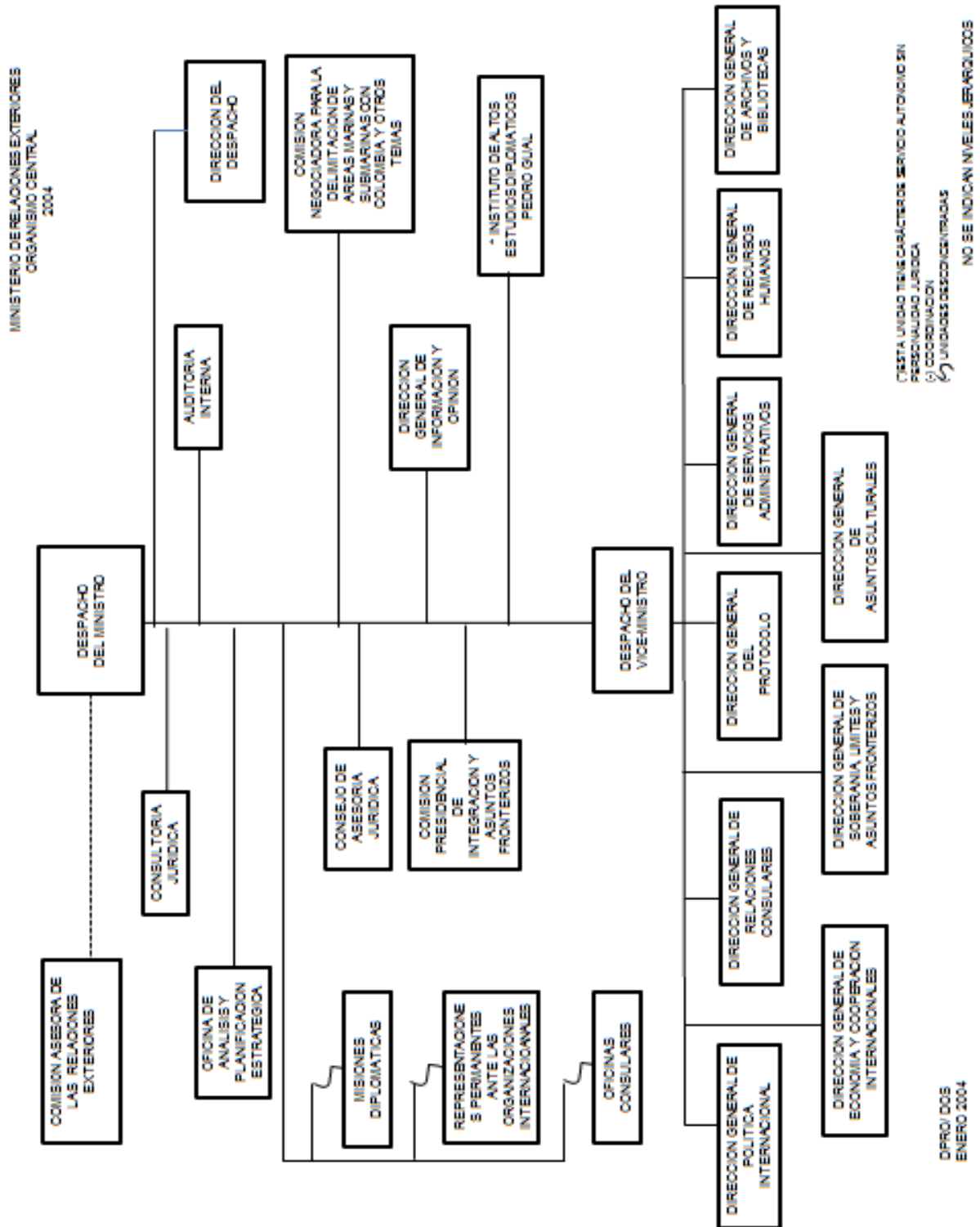
17º Las demás que le señalen las leyes (Venezuela, MRE, 2012)

Nº 6. Ministerio de Relaciones Exteriores. Organismo Central, 1999.



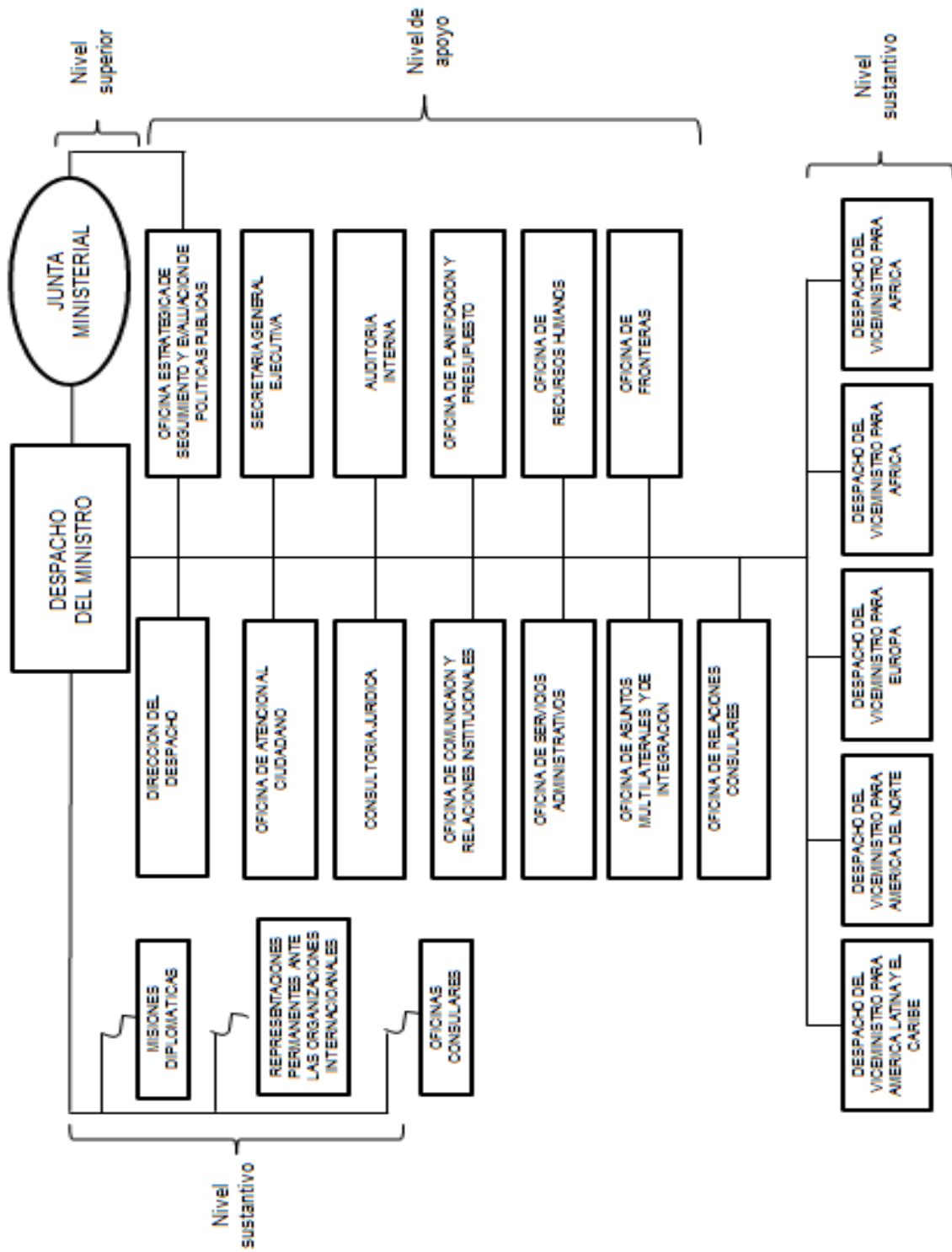
(Venezuela, MRE, 1999).

Nº 8. Ministerio de Relaciones Exteriores. Organismo Central, 2004.



(Venezuela, MRE, 2004).

Nº 9. Ministerio de Relaciones Exteriores. Organismo Central, 2010



(Venezuela, MRE, 2010)

Nº 10. Disposición Transitoria, numeral Quinto. Adscripción de instituciones al Ministerio de Defensa).

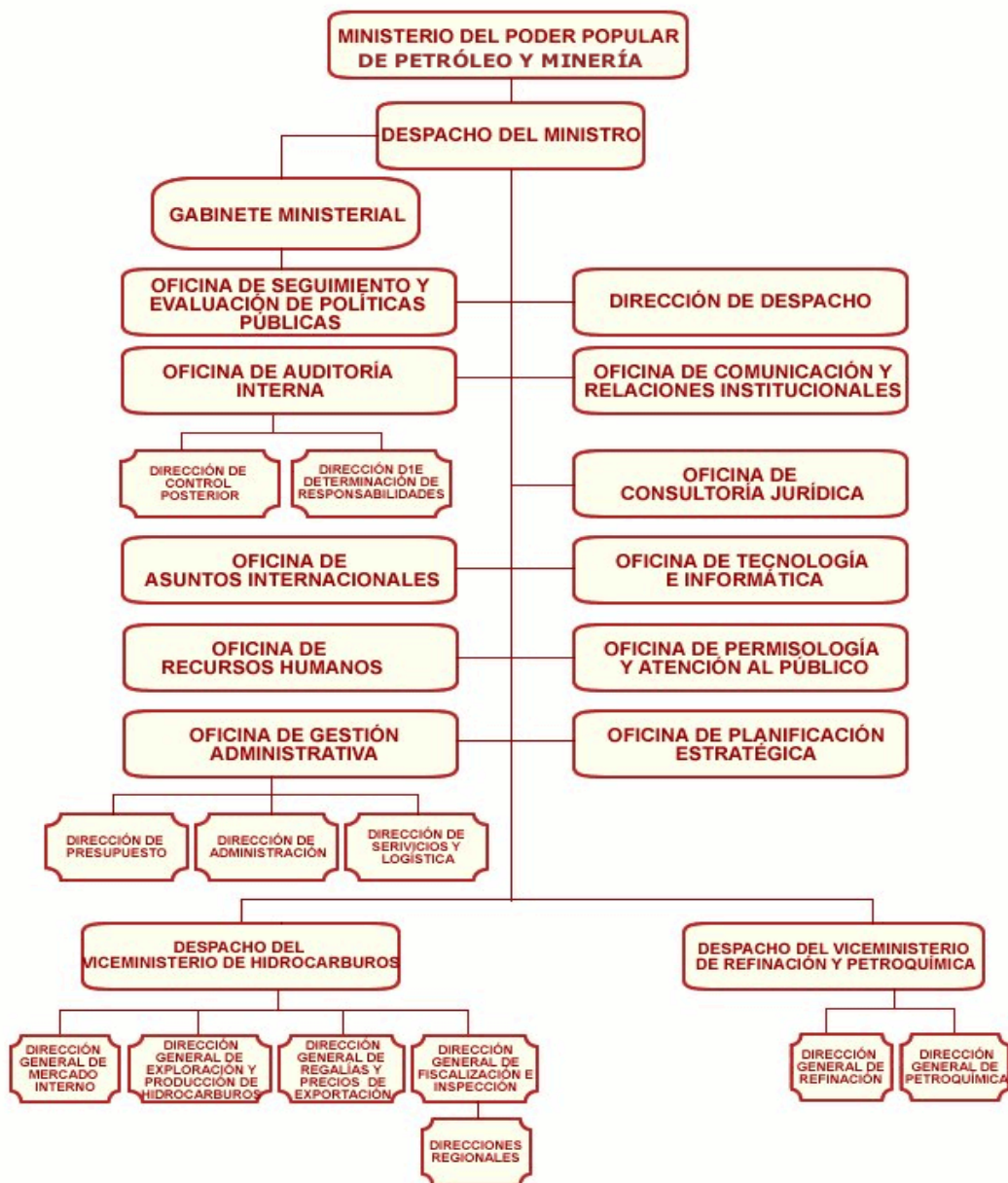
Se adscribe al Ministerio del Poder Popular para la Defensa: 1. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales. 2. Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas Nacionales. 3. Instituto de Oficiales en Retiro de la Fuerza Armada Nacional. 4. Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional. 5. Seguros Horizonte, C.A. 6. Inversora Horizonte, C.A. 7. Viajes y Turismo Ifamil, C.A. 8. Viviendas en Guarnición, C.A. 9.- Fundación Proyecto País. 10. Productora de Champiñones Santo Domingo, C.A. 11. Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares. 12. Inversora IPSFA, C.A. 13. Diques y Astilleros Nacionales, C.A. (DIANCA). 14. Asociación Civil Oficina Coordinadora de los Servicios Agropecuarios del Ministerio de la Defensa (O.C.S.A.). 15. Fondo Autónomo de Inversiones y Previsión Social Económica para el Personal de Empleados y Obreros de la Fuerza Armada. 16. Asociación Civil Club de Sub-Oficiales Profesionales de Carrera de las Fuerzas Armadas Nacionales. 17. Fundación Vicente Salías. 18. Fundación Ecuestre del Ejército. 19. Fundación Museo Aeronáutico de la Fuerza Armada Nacional. 20. Fundación Teniente Pedro Camejo. 21. Fundación de Cardiología Infantil 22. Fundación General Carlos Soubllette. 23. Fundación de Atención Social del Ministerio de la Defensa (FUNDASMIN). (Venezuela, Presidencia de la República, 2009. Disposiciones Transitorias, numeral Quinta).

Nº 11. Listado de Ex-Ministros de Defensa.

Ministro	Período
General de División (Ejército) Raúl A. Salazar R.	Febrero 1999-Febrero 2000
General de División (Ejército) Ismael E. Hurtado S.	Febrero 2000-Febrero 2001
Dr. José V. Rangel V.	Febrero 2001- Abril 2002
General en Jefe (Ejército) Lucas E. Rincón R.	Abril 2002- Julio 2002
General de Brigada. (Ejército) José Luis Prieto	Julio 2002- Enero 2004
General en Jefe (Ejército) Jorge L. García Carneiro	2004 – 2005
Almirante R. Orlando Maniglia F	2005 – 2006
General en Jefe (Ejército) Raúl Isaías Baduel	2006 – 2007
General en Jefe (Ejército) Gustavo Reyes Rangel B.	2007 - 2009

Fuente: (Venezuela, Ministerio de Defensa) Cuadro: Realización propia.

Nº 12. Organigrama del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería, 2008



(Venezuela, MENPET, 2008)

Nº 13. Disposiciones Transitorias. Adscripción al Ministerio de Energía y Petróleo)

Décima. Se adscriben al Ministerio de Energía y Petróleo (Venezuela, Presidencia, 2004):	
1. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). y sus filiales	6. Fundación Misión Ribas.
2. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE)	7. Ente Nacional del Gas (ENAGAS).
3. Fundación para el Desarrollo del Servicio Eléctrico (FUNDELEC).	8. Energía Eléctrica de Barquisimeto C.A., (ENELBAR).
4. Fundación Oro Negro.	9. Energía Eléctrica de Venezuela C.A., (ENELVEN) y sus filiales.
5. Fundación Guardería Infantil del Ministerio de Petróleo y Energía.	10. Energía Eléctrica de la Costa Oriental del Lago C.A. (ENELCO).
Disposiciones Transitorias Decimaquinta. Decreto Nº 6.732, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. (Gaceta Oficial Nº 39.202 del 17 de junio de 2009). Decreto Nº 6.732 02 de junio de 2009 (se mantienen las instituciones anteriores y son anexadas las siguientes):	
11. Fundación Darío Ramírez.	30. Empresa Mixta Petrocabimas, S.A.
12. Desarrollos Urbanos, Sociedad Anónima (DUCOLSA).	31. Empresa Mixta Baripetrol, S.A.
13. Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN).	32. Empresa Mixta Petroguárico, S.A.
14. Empresa Mixta Boquerón S.A.	33. Empresa Mixta Petrocumarebo, S.A.
15. Empresa Mixta Petroperija S.A.	34. Empresa Mixta Petrocedeño, S.A.
16. Empresa Mixta Petronado S.A.	35. Empresa Mixta Petrozumano S.A.
17. Empresa Mixta Petroboscan S.A.	36. Empresa Mixta Petromonagas, S.A.
18. Empresa Mixta Petroindependiente, S.A.	37. Empresa Mixta Bielovenezolana, S.A.
19. Empresa Mixta Petrodelta S.A.	38. Empresa Mixta PetroPiar, S.A.
20. Empresa Mixta Lagopetrol S.A.	39. Empresa Mixta Petrolera Güiria, S.A.
21. Empresa Mixta Petrolera Kaki, S.A.	40. Empresa Mixta Petrolera Paria, S.A.
23. Empresa Mixta Petrowarao, S.A.	41. Empresa Mixta PetroSucre, S.A.
24. Empresa Mixta Petroven-Bras, S.A.	42. Empresa Mixta Petrolera Sinovensa, S.A.
25. Empresa Mixta Petrowayu, S.A.	43. Empresa Mixta Petrolera Indovenezolana, S.A.
26. Empresa Mixta Petrokariña, S.A.	44. Centro Nacional de Gestión del Sistema Eléctrico, (CNG).
27. Empresa Mixta Petroritupano, S.A.	45. Compañía Anónima Electricidad de Caracas.
28. Empresa Mixta Petroquiriquire, S.A.	46. Sistema Eléctrico del Estado Nueva Esparta (SENECA).
29. Empresa Mixta Petroregional del Lago S.A. ALI RODRIGUEZ ARAQUE	47. Compañía Anónima Luz Eléctrica de Yaracuy.

(Venezuela, Presidencia, 2004; 2009. Disposiciones transitorias).