

Ríos de La Plata y Orinoco" (*Ver mapa 5*)<sup>27</sup>, y Brasil coordina el Programa N° 1 sobre el "Plan General de Transporte para la región Amazónica"; dado el planteamiento de que el transporte fluvial es el óptimo para la zona, se observa la complementariedad de ambos programas.

Por último, se destaca en esta Comisión la importancia y conveniencia de impulsar el desarrollo de la infraestructura de Transporte y Comunicaciones en la región amazónica, como elemento clave para el desarrollo sostenible que se postula para el área, además de la importancia de los asuntos vinculados al impacto ambiental que traen consigo los proyectos de transporte y comunicaciones. Esto, ha sido presentado como propuestas tanto por la delegación de Venezuela, como por los representantes de Brasil.

### ***II.3.- Rol de los Actores No Gubernamentales venezolanos en las políticas de Cooperación de Venezuela y Brasil hacia la Cuenca amazónica.***

De los Actores No Gubernamentales de Venezuela se han tomado para este estudio a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientalistas, los Partidos Políticos y los empresarios, representados en FEDECAMARAS.

---

<sup>27</sup> En el marco de este proyecto se tiene como objetivo primordial estudiar las características físicas de la Cuenca del río Amazonas y la factibilidad de interconexión con las Cuencas de los Ríos de La Plata y Orinoco. Para ello se trata de lograr la creación de un mecanismo de coordinación con las autoridades correspondientes de los países que integran las respectivas cuencas, de manera tal que permitan los estudios requeridos.

**MAPA 5**  
EJE FLUVIAL NORTE - SUR



Respecto a los primeros, se debe señalar que estos actores en la década del setenta no tenían la relevancia nacional e internacional de hoy día. Recién a partir de 1977, cuando se institucionaliza el tratamiento del ambiente en Venezuela, con la creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN)<sup>28</sup>, los mismos comienzan un proceso de organización muy moderado con miras a la participación en la vida política del país. Ello explica, en buena medida, por qué el gobierno venezolano no los convoca para la discusión acerca de la conveniencia o no de participar en un Acuerdo como el Tratado de Cooperación Amazónica.

En los años ochenta se va a dar la participación política de algunas Organizaciones No Gubernamentales, orientadas básicamente hacia una preocupación ambiental, influenciados tanto por el contexto externo, en el que la variable ambiental cobraba cada día más relevancia en el sistema internacional, tomando en consideración los conciliábulos internacionales que se celebraban para tratar los temas ambientales, entre los que cabe mencionar, El Informe del Club de Roma (1971), La Declaración de Estocolmo (1972) y, el Informe Brundtland (1987), como por el contexto interno, signado como ya se ha afirmado por una preocupación más creciente respecto al tema, reflejado en un gran número de instrumentos legislativos (Ley Orgánica del Ambiente en 1976, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en 1983, Ley Orgánica de Administración Central en

---

<sup>28</sup> A raíz de la Conferencia de Estocolmo (1972) se empieza a implementar una modalidad en el diseño de las políticas ambientales de muchos países, entre ellos Venezuela, caracterizada por la promulgación de leyes en la materia y la creación de una estructura institucional que le sirviera de soporte. En nuestro país, el tratamiento del tema ambiental había sido disgregado, razón por la cual varios organismos gubernamentales como el Ministerio de Obras Públicas tenían competencia en la materia, por lo que no se había dado un tratamiento integral y unificado a las políticas relativas al ambiente.

1987, entre otros), que eran y siguen siendo la base para el diseño y la implementación de las políticas ambientales.

Ya en la década de los noventa estos actores ya consolidados, van a tratar de influir, algunas veces de manera definitiva, en las acciones de los decisores públicos. Ejemplo de ello lo tenemos en la férrea oposición al tendido eléctrico que llevará energía eléctrica de Venezuela a Brasil, por parte de los grupos ambientalistas e indígenas, de estos últimos especialmente los agrupados en CONIVE. Pero, de cualquier modo, más allá de las negociaciones y regateos entre el gobierno y estas ONGs, aún no tienen la fuerza política suficiente como para llegar a paralizar un proyecto de interés nacional. No basta con que la protección del ambiente tenga rango constitucional y las etnias que hacen vida en los sistemas ecológicos más vulnerables de este país, y que han sido las que mejor tratamiento le han dado, también lo tengan, es menester todavía, que ese reconocimiento en el ámbito jurídico se materialice en el plano político y que, efectivamente lleguen a afianzarse como intermediarios de los intereses de la sociedad civil y el estado, más aún entre la sociedad civil y la estructura internacional, en el contexto de un mundo globalizado en el que los temas que están llamados a conformar buena parte de la agenda política internacional son el ambiente, el narcotráfico, el terrorismo y los derechos humanos. Hasta ahora, las ONGs ambientalistas parecieran tener un rasgo común en estos veintiún años: la poca o nula participación en las políticas de cooperación entre Venezuela y Brasil respecto a la cuenca amazónica.

Los Partidos Políticos, por su parte, aun cuando fueron convocados a las discusiones sobre la pertinencia de suscribir o no el Pacto Amazónico, tal como se

desprende de las informaciones de prensa de los principales diarios de circulación nacional para la época, no expresaron la posición oficial y sólo se oyeron opiniones muy particulares de algunos activistas políticos relacionados con el partido COPEI y Movimiento al Socialismo (MAS), en las que manifestaban su desacuerdo con la inclusión de Venezuela en el Pacto. El Partido Acción Democrática (AD), al que pertenecía el Presidente Carlos Andrés Pérez, lo acompañó en su posición respecto al Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), dado que en las cuatro décadas que gobernó el bipartidismo en Venezuela, era una norma tácita que los intereses del Gobierno y del Partido al cual perteneciera el Presidente en funciones, se confundieran.

En suma, poco interés mostraron y siguen mostrando los partidos políticos en relación con las políticas de cooperación entre Venezuela y Brasil hacia la cuenca amazónica, pues en el objetivo de lograr detentar el poder, el tema ambiental ha sido y sigue siendo de escasa relevancia para estos grupos. Pocos votos aportan las discusiones sobre temas referentes a la cooperación y al ambiente, aunque no por ello dejen de ser importantes.

La línea que han seguido los partidos, ha sido la línea de sus respectivos gobiernos de turno. Así, mientras en el primer gobierno de Caldera (1968-1973), perteneciente en ese entonces a COPEI, la política hacia Brasil estaba marcada por la desconfianza, fiel reflejo de las opiniones de algunas personalidades de ese partido cuando se les consultó respecto al TCA; en la primera administración de Pérez (1973-1978) del Partido AD, si bien propició el acercamiento a Brasil, su énfasis en la política exterior lo puso hacia el Caribe al igual que su sucesor en el

gobierno, Luis Herrera Campins (1978-1983) de COPEI. En el gobierno de Jaime Lusinchi (1983-1988), de AD, la política exterior hacia Brasil va pasando de un plano político a un ámbito económico, en el que la cooperación ambiental entre ambos países va a tener poca relevancia para los Partidos Políticos de Venezuela. No obstante, hasta los visos de integración en el plano económico se asomaban absolutamente discretos.

La segunda administración de Carlos Andrés Pérez (1988-1993), marcada por profundas reformas económicas de bajo contenido social, refleja la poca atención de la concepción ambiental en las relaciones hacia Brasil hacia la Cuenca Amazónica; Ya en la segunda administración de Rafael Caldera (1993-1998), apoyado ahora por Convergencia, una coalición de partidos pequeños que lo llevó al poder, conjuntamente con una rama disidente del Partido COPEI, pero éste partido, oficialmente no acompañó al Presidente como en otros tiempos y Convergencia, nacida de una coyuntura política muy específica, que a la postre desaparece con la misma premura con la que surgió, no tiene mayor importancia en el tratamiento de estos temas, además del hecho de que en ese momento se enfatiza en las iniciativas de integración de diverso tipo entre los dos países, con preferencia a la cooperación.

Una cuestión similar a la anterior pareciera ocurrir con el Partido Quinta República (MVR) del Presidente Chávez (1998- ), toda vez que, aunque aparentemente que va a darse una continuidad en la política exterior hacia Brasil en general, y hacia la cuenca amazónica en particular, la figura presidencial opaca totalmente al partido al cual pertenece el Primer Mandatario, en virtud de lo cual, es de suponer que tampoco ahora este partido político tome parte importante en las

discusiones sobre el tema de la cooperación entre Venezuela y Brasil hacia la cuenca amazónica y que este tópico estará reservado para los actores gubernamentales, a través de las Comisiones Especiales y demás instituciones que conforman el Tratado de Cooperación Amazónica.

Pero, quien si se ha beneficiado de este Tratado, más aún de los Acuerdos Complementarios del mismo, ha sido FDEDECAMARAS y no precisamente porque haya apoyado las políticas de cooperación ambiental. Si bien su participación en las discusiones para la suscripción de este Acuerdo, fue nula, no es menos cierto que una vez que en el seno del Tratado se da un viraje en torno a sus objetivos, pasando de la cooperación ambiental a la interconexión física de los países amazónicos, este sector -del empresariado venezolano- se ve altamente beneficiado por su participación activa en los proyectos derivados de los programas aprobados por las Comisiones Especiales del TCA.

En términos generales, en el contexto de los cambios habidos, el papel jugado por los actores gubernamentales y no gubernamentales de Venezuela respecto a las políticas de cooperación entre Venezuela y Brasil hacia la cuenca amazónica ha estado signado en algunos casos, por la defensa de sus intereses particulares y, en otros, por la poca o nula presencia que en el diseño, implementación y ejecución de políticas de este tipo han tenido. Así, el Estado, ha perseguido la defensa del interés nacional según sea la posición de los diferentes proyectos políticos que han participado en el gobierno en los veintiún años que van de 1978 a 1999 y; algunos actores no gubernamentales, como FEDECAMARAS, han pretendido resguardar sus intereses particulares como grupo, tratando de influir

en el diseño de la política exterior venezolana hacia la cuenca amazónica, a través de la participación dentro de los lineamientos de instrumentos de política exterior que el estado legitime, ya no para lograr objetivos de cooperación, sino objetivos económicos muy precisos.

## Referencias biblio-hemerográficas.

Bond, Robert (1991). **Relaciones Comerciales Venezuela – Brasil**, Revista del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Carabobo, N° 11.

Corporación Andina de Fomento(1998). **Los Rios Nos Unen. Integración Fluvial Suramericana**, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Renouvin, Pierre (1960). Historia de las Relaciones Internacionales, Tomo I, Madrid, Aguilar, pp.280-284.

Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (1997). **Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**, V Edición, SPT-TCA, Caracas, Venezuela.

Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (1998). **Informe Final de Actividades**, SPT-TCA, Caracas.

Simancas, Francisco (1993). **Geopolítica Brasileira, Amazonía y Garimpeiros**, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.

## **CAPITULO III**

**III.1.- La Integración en las Relaciones Bilaterales entre Brasil y Venezuela.**

**III.2.- Venezuela y Brasil en la Década de los Noventa: Hacia una mayor integración. III.3.- El desarrollo de las iniciativas de integración entre Brasil y**

**Venezuela: integración comercial, integración energética e integración física.**

Venezuela y Brasil fueron por muchas décadas vecinos indiferentes. Al contrario de las tensiones que han caracterizado las relaciones de Venezuela con Colombia y Guyana, Brasil ha sido un vecino con quien, sin existir propiamente una relación fraterna, los conflictos han sido casi inexistentes. En verdad se podría decir que Brasil hasta la década de los noventa había sido un vecino distante.

**III.1.- La Integración en las Relaciones Bilaterales entre Brasil y Venezuela.**

El primer embajador de brasileño en Venezuela fue acreditado en 1852, mientras que la primera reunión de presidentes de ambos países apenas ocurrió en 1973 (Hugueny 1995: 529). Durante este largo período histórico las relaciones bilaterales no tuvieron el matiz de conflictividad que caracterizó las relaciones de Venezuela con Colombia y el Imperio Británico. Como señala Robert Bond "el virtual aislamiento del área fronteriza de los centros industriales y desarrollados de ambos países, como también la ausencia de población y de caminos a ambos lados de la frontera contribuyeron para que en Venezuela se tuviera la sensación de que la

región amazónica, en sí misma constituía una frontera 'natural', que no requería defensa" (Bond, 1991: 45).

Esta relativa calma en el frente sureño de la frontera venezolana se mantuvo casi de forma continua hasta la década del sesenta cuando surgieron algunos conflictos de carácter diplomático. Un primer incidente fue la decisión de Brasil de cancelar los contratos petroleros con Venezuela para favorecer la compra de crudo del Medio Oriente. Esto no fue del agrado del gobierno venezolano que vio como sus competidores se instalaban en sus países vecinos.

Otro factor que afectó la relación bilateral en la década del sesenta fue la decisión del gobierno de Rómulo Betancourt de romper relaciones diplomáticas con el gobierno militar en Brasil. Aplicando la llamada "Doctrina Betancourt", que planteaba la ruptura de relaciones con los gobiernos que hubiesen derrocados a presidentes electos de forma democrática, el gobierno venezolano desconoció al gobierno militar que había depuesto al Presidente João Goulart. Esta situación se mantuvo hasta la administración de Rafael Caldera (1969-1974), quien decidió desconocer a la Doctrina Betancourt como factor de orientación de la política exterior de Venezuela.

El interés del gobierno del General Arthur da Costa e Silva en desarrollar la Amazonía generó una mayor tensión entre Brasil y Venezuela. Orientado por las ideas de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el gobierno de Costa e Silva consideraba fundamental un modelo de desarrollo de la Amazonía definido en términos de industrialización e integración bajo un régimen tecnocrático. Sobre la base de esta idea, el desarrollo de la Amazonía era importante porque permitía la

explotación de los recursos mineros y agrícolas de la zona y, a su vez, ayudaba a detener la inmigración masiva de poblaciones del noreste de Brasil a los centros industriales del Sur.

Existía además una razón de tipo geopolítico como lo era la necesidad de vigilar y desarrollar un territorio tan vasto y en el cual estaba la reserva selvática más importante del mundo (Bond 1991: 46).

Apoyados en la doctrina de la Seguridad Nacional el gobierno inició un ambicioso programa para desarrollar la Amazonía, centrado en el desarrollo de obras de infraestructura que permitiesen la integración física de la región con el resto del país. Uno de los proyectos más ambiciosos en este sentido fue la construcción de una Autopista Transamazónica de 5.390 kilómetros cuadrados que va desde Recife en la costa del Atlántico hasta la frontera con Perú, ya concluida desde 1975 y, la construcción del enlace Cuibá -Santarem de una extensión de 1.448 kilómetros, que comunica la autopista principal con el centro-oeste de Brasil y cuya conclusión se hizo en 1977.

La Superintendencia para el Desarrollo de Amazonas (SUDAM), y el Banco de Crédito para el Amazonas, se constituyeron en las instituciones crediticias que financiarían los programas de desarrollo regional. Uno de los elementos más relevantes de esta estrategia fue la concesión de incentivos fiscales para atraer inversionistas extranjeros, mecanismos que fue altamente eficiente al permitir atraer a inversionistas como D.K Ludwig, The King Ranch, la Georgia Pacific Corporation, U.S. and Bethlehem Steel y la Volkswagen Corporation (Cfr. Bond 1991: 46).

Todo estos esfuerzos por desarrollar la Amazonía brasileña generaron serias suspicacias en la mayoría de los vecinos del coloso del sur. Este fue el caso de Venezuela cuyo gobierno decidió promover su propio programa de desarrollo del sur del país. El primer gobierno de Caldera creó la Comisión para el Desarrollo del Sur (CODESUR), cuyo propósito fue la realización de obras de infraestructura, como parte de un programa que se conoció como “La Conquista del Sur”. Así, la estrategia del gobierno de Caldera incluyó también esfuerzos diplomáticos para fortalecer los nexos diplomáticos entre los vecinos de Brasil. En su opinión “Durante una gira por el continente que realizó a principios de 1973, Caldera visitó seis países latinoamericanos; para muchos estaba en ciernes el programa de una alianza anti-brasileña (Bond 1991: 49).

Sin embargo, estos roces entre Venezuela y Brasil fueron suavizados en esa ocasión por los presidentes de Venezuela Rafael Caldera y Garrastazú Méndez de Brasil, quienes suscribieron la "Declaración Conjunta de Santa Elena de Uairén", en la que se definían las líneas generales que orientarían las relaciones entre los dos países. Ese mismo año, ambos Estados suscribieron un Convenio sobre Cooperación Técnica. Ya antes, en 1971, se había creado una Comisión Mixta Venezolano-Brasileña de Cooperación Económica y Técnica, cuyo propósito fue la búsqueda de mecanismos para promover el incremento y la diversificación del intercambio comercial entre ambos países. De igual manera, la Comisión se propuso identificar medios para fomentar la complementación económica entre ambas economías (Divo de Morales 1987: 76).

Este acercamiento entre ambos países fue continuado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), quien realizó una visita oficial a Brasil en Noviembre de 1977. A partir de esta reunión se produjo un giro en la política exterior de Venezuela hacia Brasil que se caracterizaría por el interés manifiesto de celebrar acuerdos económicos con este último país, siempre que fueran compatibles con los compromisos que Venezuela tenía en el marco de la integración andina. En este contexto, Venezuela reconocía que Brasil era un país fundamental en el proceso de integración del subcontinente sudamericano. De igual manera, nuestro país se propuso como meta el aumentar de forma significativa sus ventas de petróleo a Brasil (Cfr. Divo de Morales 1987: 76).

Ya en la misma visita del presidente Pérez a Brasil se suscribieron una serie de acuerdos, entre los que destacaron:

- 1.- El Convenio de Amistad y Cooperación, cuyo objetivo era establecer y perfeccionar mecanismos de entendimiento y cooperación en temas de interés común.
- 2.- El Acuerdo de Asistencia Recíproca para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.
- 3.- El Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica en materia sanitaria para el medio tropical.
- 4.- El Acuerdo Complementario al Convenio de Cooperación Técnica en Ciencia y Tecnología.
- 5.- Un canje de notas que establecía un marco operativo para el funcionamiento de sucursales bancarias, en uno u otro país.

Fue durante el gobierno de Pérez que surgió la propuesta brasileña del establecer un mecanismo de cooperación e integración en materia de infraestructura en la Cuenca del Amazonas, que daría luego origen al Tratado de Cooperación Amazónica, fue otro hito en las relaciones entre Brasil y Venezuela. Aunque como se ha visto en el capítulo anterior de este trabajo, esta propuesta también produjo roces entre los dos países.

En 1979, el presidente brasileño Joao Baptista Figueiredo realizó una visita a Caracas. Aunque en esta visita no firmaron acuerdos espectaculares, si se produjo un acercamiento entre PDVSA y PETROBRAS, las empresas petroleras de ambos países, que acordaron consolidar la venta de crudo venezolano a Brasil, así como medidas para apoyar el desarrollo de soluciones tecnológicas para lograr el manejo, procesamiento y mejora en el procesamiento de los crudos pesados y extra-pesados de la faja bituminosa del Orinoco (Cfr. Divo de Morales 1987: 77). Además de la cooperación petrolera, la visita de Figueiredo fue aprovechada para suscribir un nuevo acuerdo cultural y sobre sanidad animal.

Ya en la década de los ochenta las relaciones brasileño-venezolanas comienzan a diversificarse, trascendiendo de lo político a lo económico. El restablecimiento de la democracia en Brasil a partir de 1984 fue un factor que coadyuvó a una mayor profundización de las relaciones bilaterales, como se manifestó en las diversas entrevistas llevadas a cabo entre el presidente de Venezuela Jaime Lusinchi y su homólogo brasileño José Sarney.

En materia comercial ambos países decidieron ampliar su intercambio bilateral e iniciar estudios para promover la complementación económica en

sectores como los bienes de capital, agropecuario, siderúrgico, metálico, petroquímico y automotriz. De esta manera se acordó estrechar las relaciones entre los hombres de negocios y promover la creación de empresas mixtas. Además se incrementó la cooperación entre PDVSA y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) con PETROBRAS y la Compañía Vale do Río Doce (Cfr. Divo de Morales, 1987: 78).

Venezuela y Brasil también suscribieron el Acuerdo de Alcance Parcial No. 13, firmado en mayo de 1982 en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración. Este acuerdo fue renegociado en 1987 de manera que Venezuela otorgó 150 concesiones arancelarias a Brasil y éste 130 a Venezuela, con lo que se ampliaron las preferencias de manera de permitir relaciones comerciales más fluidas entre ambos países.

Igualmente se produjo una mayor cooperación en materia fronteriza. En 1983 entró en vigencia un Convenio de Transporte de Carga Terrestre Fronterizo, para regular el flujo de transporte entre el Estado Bolívar en Venezuela y el entonces Territorio Federal de Roraima en Brasil. También se suscribieron acuerdos en materia de infraestructura para mejorar el tránsito vehicular en la frontera. En particular se debe resaltar el asfaltado de la vía El Dorado-Santa Elena de Uairén y la construcción de la carretera B-174 que une a Manaus con Boa Vista y Santa Elena de Uairén. Finalmente, durante la década del ochenta también se incrementó la cooperación binacional en materia de cooperación cultural, científica y tecnológica, sanitaria y de drogas (Cfr. Divo de Morales 1987: 80).

Esta breve revisión histórica demuestra que, salvo el breve período de tensiones de la década del sesenta de este siglo, las relaciones entre Venezuela y Brasil se han caracterizado por la ausencia relativa de conflictos y durante un largo período por una marcada indiferencia. Ciertamente, la firma del Tratado de Cooperación Amazónica a fines de la década del setenta y el creciente interés de Brasil en América Latina luego de la crisis de la deuda, han dado un mayor dinamismo a la relación bilateral brasileña-venezolana. Esto se ha evidenciado con gran fortaleza en la década del noventa con un acercamiento casi sin precedentes entre ambos países. Este es sin duda uno de los logros más significativos de la política de exterior del segundo gobierno del socialcristiano Rafael Caldera (1993-1999). Esta política ha sido continuada por el presidente Hugo Chávez Frías, quien ha dado una alta prioridad a las relaciones de Venezuela con Brasil, habiéndose ya reunido en diversas ocasiones con su homólogo Fernando Hernando Enrique Cardoso.

### **III.2.- Venezuela y Brasil en la Década del Noventa: Hacia una Mayor Integración**

Venezuela y Brasil poseen una frontera bastante extensa que comprende los estados brasileños de Amazonas y Roraima y los venezolanos de Amazonas y Bolívar. Entre estos estados se ha desarrollado una relación comercial muy dinámica. Sin embargo, la intensidad de las relaciones en este eje fronterizo ha sido bastante limitado, muy a pesar de los esfuerzos que en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica han promovido ambos gobiernos. Esto por supuesto ha

afectado la totalidad de la relación bilateral brasileño-venezolana, ya que si no existe una relación fronteriza al menos activa, será poco probable esperar una relación global más intensa.

Sin embargo, esta situación se ha modificado en forma relativa durante la década del noventa debido tanto a factores externos como a condicionantes internas en ambos países. En lo referente a los factores internos, es claro que los cambios globales han afectado a todos los países de la región tanto en la esfera política como en la económica. A pesar de la superación de la crisis de la deuda, la década del noventa ha demostrado que se mantiene la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos frente a los países desarrollados y sus estructuras financieras. Además, la creación de bloques económicos en el resto del mundo ha generado temores en los países latinoamericanos sobre su posible marginalización en un escenario internacional cada vez más globalizado. Por ello, los países de la región se han comprometido en "políticas integracionistas" que permitan enfrentar las presiones externas y que faciliten la inserción en el nuevo orden económico internacional (Cfr. Silva Ramos 1995: 103). Otros argumentos que se utilizan para explicar el nuevo interés en el regionalismo tanto en Venezuela como en Brasil es el fin de la Guerra Fría y el colapso del sistema bipolar.

En cuanto a los factores internos se deben considerar la implementación de programas de desarrollo de ajuste y apertura externa que han implementado los países de América Latina y el Caribe, entre ellos Venezuela y Brasil. La aplicación de estos programas ha significado la revaluación de la integración como instrumento de política económica, convirtiéndose en una herramienta útil para

impulsar de forma menos traumática el ajuste estructural. Esto era particularmente válido para Venezuela que, cuando inicio su política de integración con Brasil, durante el segunda gestión de Rafael Caldera (1993-1999), atravesaba por una severa crisis económica cuya explosión fue causada por el colapso de su sistema financiero en 1994. De modo que el gobierno de Caldera habría procurado buscar en el medio internacional, a través del apoyo de las naciones vecinas, nuevas formas de legitimar su poder, el cual 'vivía una crisis de credibilidad que comenzó cuando en junio del año pasado [1994] suspendió las garantías constitucionales, decretó controles de cambio y de precios y anunció medidas para enfrentar la crisis financiera (Silva Ramos, 1995: 103).

Para Brasil la integración con Venezuela supone retomar el viejo proyecto de desarrollar la región noreste del país. La intensificación de las relaciones comerciales, el desarrollo de obras de infraestructura y la cooperación energética con el sur de Venezuela eran mecanismos que facilitarían el logro de tales objetivos. En este contexto, la estrategia implícita en la política de integración de Brasil hacia Venezuela suponía no sólo la promoción de un mayor intercambio de bienes y servicios sino también la colaboración en áreas como la cooperación energética y la infraestructura.

El intensificar las relaciones comerciales con Venezuela era además para Brasil el inicio de una estrategia diplomática dirigida a crear un Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). Este proyecto fue una propuesta del gobierno de Itamar Franco, que posteriormente fue apoyado por los restantes países del MERCOSUR, y que tenía como meta crear un espacio para el libre flujo de

bienes y servicios entre todos los países de América del Sur. Diversos analistas consideraron esta propuesta como una respuesta a la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA por sus siglas en inglés). La propuesta de Brasilia encontró inmediatamente el apoyo de Caracas y su gobierno inició un proceso de negociaciones con el MERCOSUR. Brasil siempre apoyó estas aspiraciones venezolanas dentro del MERCOSUR. Sin embargo, la estrategia se modificó a partir de 1997 cuando se optó por una negociación en conjunto de los países del MERCOSUR con los de la Comunidad Andina, proceso que concluyó con la firma de un Acuerdo Marco de Libre Comercio entre ambos esquemas de integración en Abril de 1998.

Todo estos factores internos propios de los dos países y relacionados con los cambios mundiales han sido los impulsores de una serie de iniciativas de integración que abarca los aspectos comerciales, de infraestructura y energía. El acercamiento se inició en 1994 cuando el entonces presidente Itamar Franco invitó a Caldera a participar en las celebraciones de la independencia de Brasil. Un año más tarde el ya entonces presidente Fernando Henrique Cardoso fue invitado dirigir los actos conmemorativos de la independencia venezolana en 1995.

Los presidentes Cardoso y Caldera se reunieron en la Guzmania en 1995 y establecieron los principios generales de la nueva relación entre Brasil y Venezuela. Allí se definió una amplia agenda de cooperación bilateral que incluía el desarrollo comercial, la complementación económica y el desarrollo de la infraestructura fronteriza. De igual forma, los presidentes expresaron su decisión de enfrentar problemas comunes, para lo cual se crearon mecanismos institucionales como una

Comisión Binacional de Alto Nivel, un Mecanismo Político de Consulta y ocho Grupos de Trabajo.

En el Acta de Miraflores, uno de los documentos suscritos en la reunión binacional, se decidió:

- 1.- Resaltar la importancia de un acuerdo de libre comercio entre Venezuela y el MERCOSUR.
- 2.- Apoyar la creación de un espacio económico ampliado en América del Sur.
- 3.- Destacar el papel de la integración física entre ambos países.
- 4.- Crear rutas aéreas regionales.
- 5.- Desarrollar la interconexión eléctrica entre el Guri-Boa Vista-Manaos.
- 6.- Promover la cooperación entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petróleos de Brasil (PETROBAS) ( Acta de Miraflores: 1995, 529).

En la Declaración de Caracas se expresó la satisfacción de los dos gobiernos por el cumplimiento de Acta de la Guzmanía y se anunciaron las medidas para intensificar la cooperación entre Venezuela y Brasil, entre las cuales se incluyeron:

- 1.- El apoyo de Brasil a la solicitud venezolana de ingresar al MERCOSUR y el compromiso de ambos países a la propuesta de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA).
- 2.- La integración energética en diversas áreas.
- 3.- La promoción del desarrollo sustentable del norte de Brasil y el sur de Venezuela.
- 4.- La conexión terrestre, aérea y de telecomunicaciones entre ambos países.
- 5.- La cooperación en ciencia y tecnología.

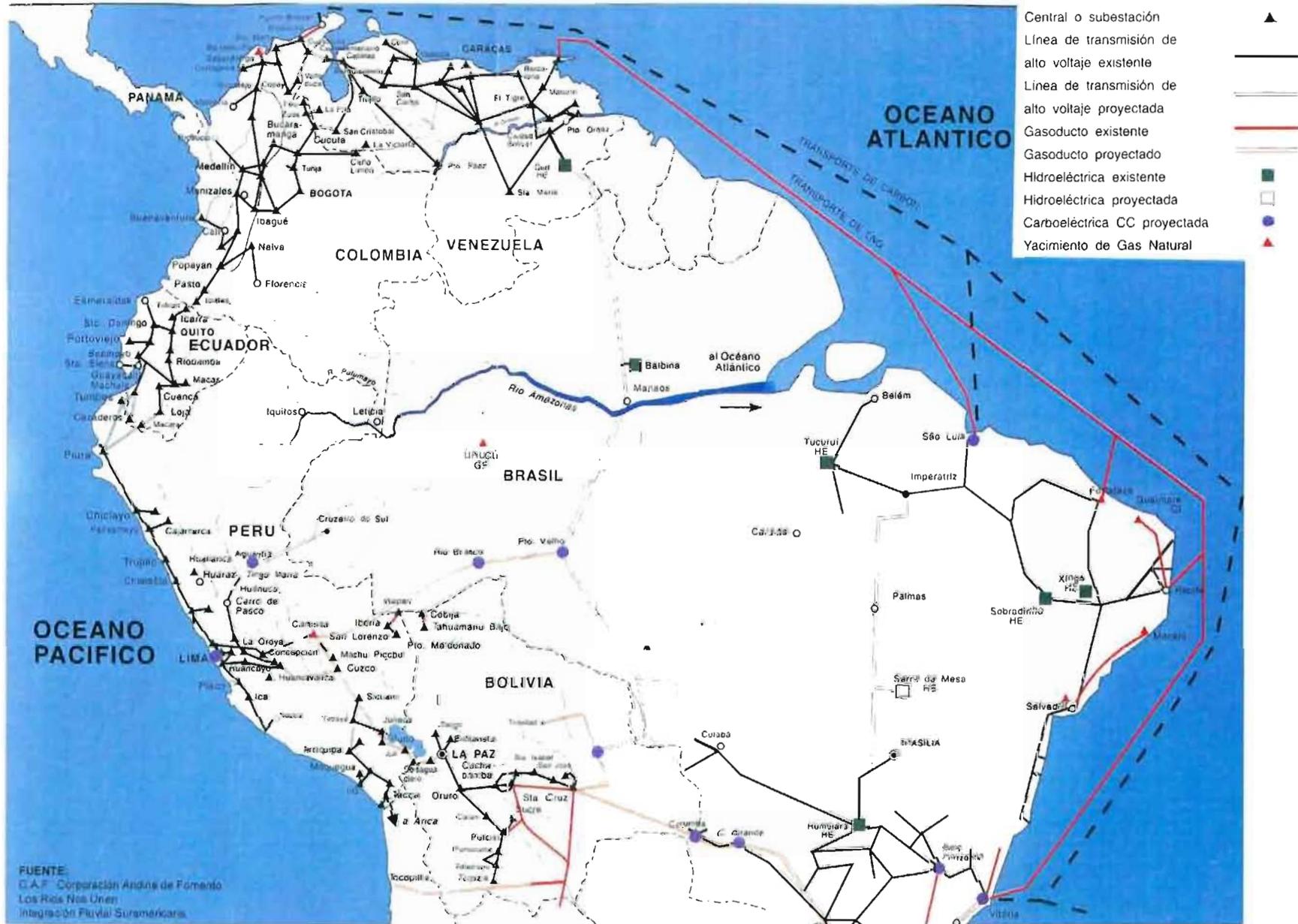
## 6.- El apoyo a la democracia.

Después de la Cumbre de Caracas, Caldera y Cardoso se reunieron en diversas ocasiones tanto en Brasil como en Venezuela. En mayo de 1996 Caldera visitó Brasilia. En un discurso presentado ante el Congreso brasileño Caldera confirmó su compromiso con la integración al señalar que "el proceso de amplia complementación venezolano-brasileño 'no es literatura' y por el contrario obliga aún más a acercar los dos países en momentos en que cobra mayor aliento la globalización de la economía y progresivamente las barreras al comercio van desapareciendo" (El Universal, 22/05/96: 1-10). Luego, en la cumbre que Caldera sostuvo con Cardoso se evaluó el estado del proceso de integración entre ambos países en 1994. En el Comunicado Conjunto hecho público luego de la cumbre se ratificó la "indeclinable voluntad de continuar profundizando los vínculos bilaterales, dentro de una visión prospectiva de la integración, mediante la ejecución de proyectos concretos ya identificados (El Universal 21/05/96: 1-8).

De igual manera los dos gobernantes manifestaron su interés en continuar con la cooperación en materia energética. Cardoso en particular se refirió a la constitución de una "zona energética sudamericana", cuyas investigaciones adelanta la Corporación Andina de Fomento (*Ver mapa 6*). También en el Comunicado Conjunto se incluyó el apoyo brasileño a las aspiraciones de Venezuela de ingresar al MERCOSUR, la cooperación en materia minera, el fomento del turismo, el combate de la minería ilegal, la preservación del medio ambiente, la colaboración en materia judicial y penal, la cooperación entre los parlamentos, entre otros aspectos.

# MAPA 6

## PROYECTO DE INTEGRACION ENERGETICA ENTRE LOS PAISES ANDINOS Y BRASIL



En la Declaración de Brasilia, el documento que recogió los compromisos alcanzados en la cumbre, se ratificó la decisión de establecer entre ambos países "una región de complementariedades económica, energética y minera, que proporcione beneficios mutuos y orientada por la perspectiva de integración" (El Universal 21/05/96: 1-8).

En Noviembre de 1998 se celebró la última de estas reuniones en Santa Elena de Uairén. En esa reunión el aspecto más importante fue la suscripción de un Tratado Internacional sobre Transporte Rodoviario de Pasajeros y Carga cuyo objetivo es impulsar el comercio y el turismo entre ambas naciones.

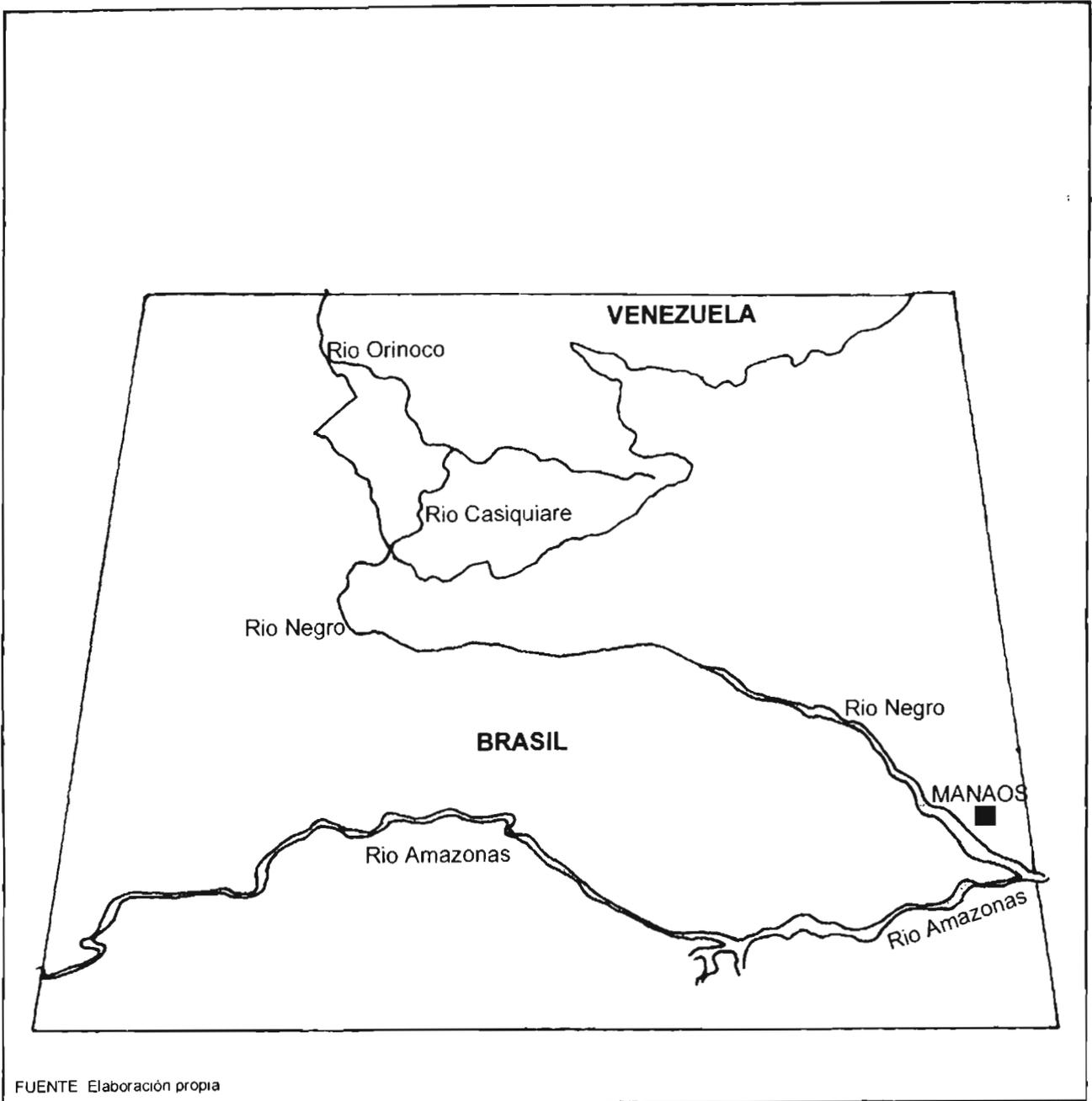
El nuevo gobierno de Venezuela encabezado por Hugo Chávez Frías ha dado continuidad al acercamiento político y comercial con Brasil. Incluso antes de ser juramentado como presidente Chávez realizó una visita al Brasilia para conversar con el Presidente Cardoso. Luego en Mayo de 1999, ya como presidente constitucional de Venezuela, realizó una visita de Estado a Brasil. En esta reunión los presidentes de ambos países acordaron establecer medidas dirigidas a fortalecer la integración económica entre los países sudamericanos, una meta que podría lograrse mediante la un mayor acercamiento entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN). En este aspecto tanto Chávez como Cardoso ratificaron su compromiso de impulsar las negociaciones entre ambos esquemas de integración, tal como había sido pautado en el acuerdo marco suscrito entre ellos en Abril de 1998.

De igual manera, Chávez y Cardoso también ratificaron el proyecto iniciado con el gobierno de Caldera de promover la integración energética y física,

la que fue considerada como uno de los pilares fundamentales de la aproximación entre Venezuela y Brasil. En este aspecto se confirmó el interés de profundizar la cooperación entre PDVSA y PETROBRAS que se comprometieron a desarrollar la empresa PETROAMERICA y, en lo referente a la integración energética, ambos países se comprometieron a concluir la interconexión eléctrica entre el sur de Venezuela y Boa Vista. También acordaron continuar proyectos como la construcción de la carretera Manaos-Boa Vista-Santa Elena de Uairén y la interconexión fluvial de los ríos Orinoco y Amazonas, a través de la apertura del Casiquiare (*Ver mapa 7*). En el Comunicado Conjunto suscrito al concluir la reunión también se incluyó el interés de cooperar en el intercambio de experiencias en materia de desarrollo rural y reforma agraria, coordinación de posiciones conjunta en materia indigenista, derechos humanos, medio ambiente y turismo (El Universal 5/09/99).

Luego, en Septiembre de 1999, Chávez y Cardoso se reunieron en el Estado brasileño de Amazonas. Allí el presidente venezolano confirmó que el norte de Brasil y el sur de Venezuela son "desde el punto de vista geográfico, geoeconómico, geosocial y geohumano, la bisagra de la unión y la unificación, por lo que se debe impulsar su integración comercial y política" (El Universal 15/9/99). Días antes de realizarse la reunión, el presidente Cardoso había hecho una declaración similar, señalando que "el presidente Chávez es aliado natural no de este gobierno sino del Estado brasileño" (El Universal, 4/09/99).

**MAPA 7**  
COMUNICACIÓN FLUVIAL VENEZUELA - BRASIL



FUENTE Elaboración propia

### **III.3.-El Desarrollo de las Iniciativas de Integración entre Brasil y Venezuela.**

#### *A.- La Integración Comercial*

El norte de Brasil es un mercado natural para los productos venezolanos. Su aislamiento y lejanía de los centros industriales del sur brasileño, hacen que resulte menos costosa la adquisición de bienes y servicios desde Venezuela. Esto es válido incluso para los productos venezolanos provenientes del centro-occidente venezolano, pues los costos de transporte son muchos más bajos que lo que implicaría llevar cualquier bien de Río de Janeiro o Fortaleza. En consecuencia, el noreste de Brasil constituye un mercado cautivo para Venezuela, que si es aprovechado podría convertirse en el destino de un importante volumen de exportaciones no tradicionales venezolanas, lo que a su vez implicaría un incremento en la actividad económica y en el empleo.

Ahora bien, el acercamiento a Brasil ha significado también un giro en la estrategia de integración de Venezuela dirigida a incorporarse al MERCOSUR. El interés del gobierno de Caldera de ingresar al este proceso de integración fue manifestado desde sus primeros meses de gobierno. De hecho fue un objetivo incluido en el IX Plan de la Nación, el proyecto quinquenal de desarrollo económico del país. Además, la administración venezolana coincide con la propuesta brasileña de crear una zona sudamericana de libre comercio, la cual se establecería mediante la fusión gradual del MERCOSUR y el Pacto Andino. Esto es también señalado en el mencionado IX Plan de la Nación cuando se expresa que "el establecimiento de una zona de libre comercio en América del Sur, debe ser

abordada mediante la negociación de un tratado de libre comercio con el Mercado Común del Sur, en coordinación con los demás países andinos" (Economía Hoy: 05/10/95). En tal sentido, Venezuela buscaría desempeñar un papel protagónico, junto a Brasil, en el establecimiento de un bloque comercial sudamericano, aunque no antagónico, sí como contraparte al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

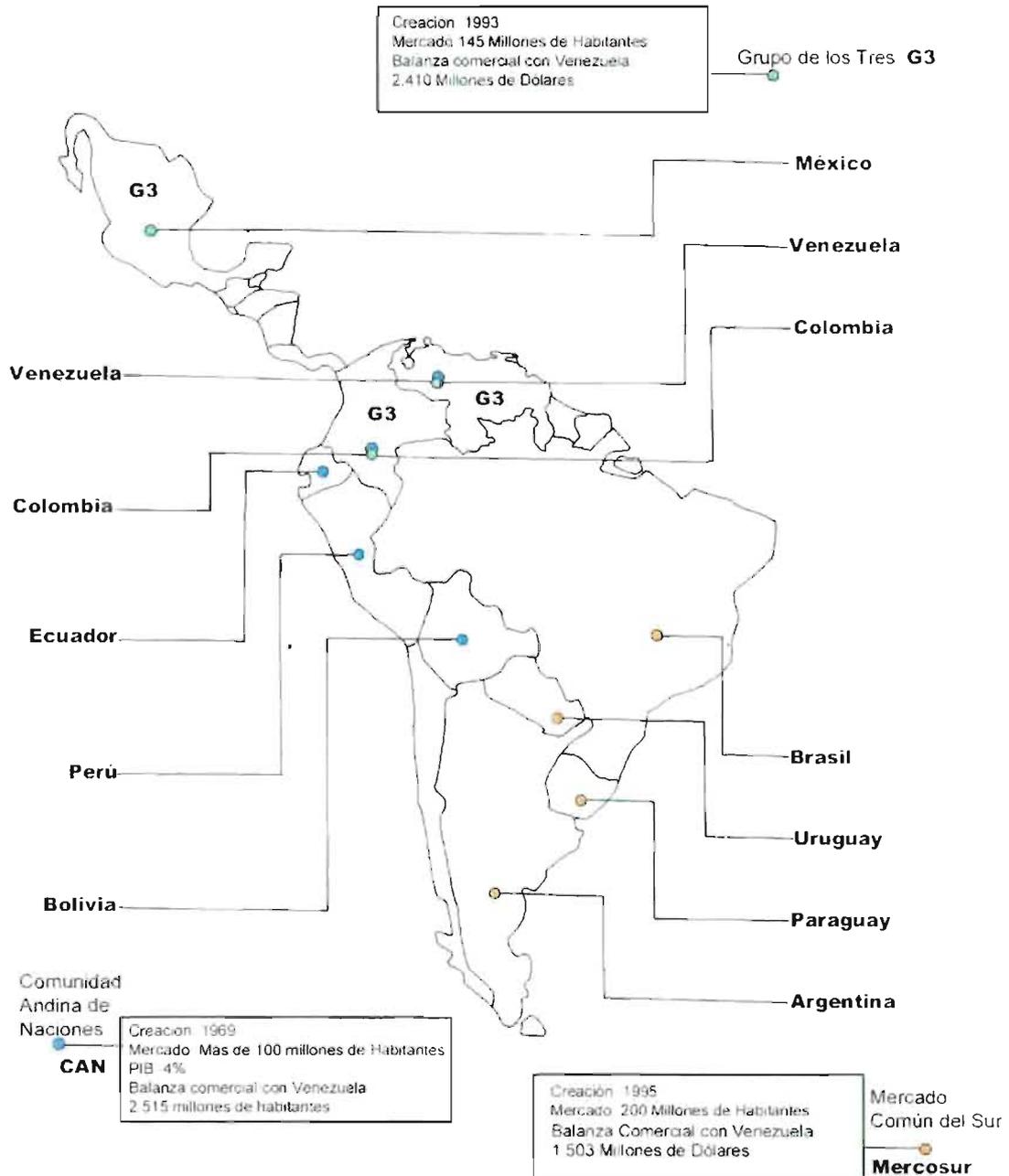
Este interés bilateral en el fortalecimiento de los esquemas de integración de América Latina (*Ver mapa 8*), se ratificó en la Declaración de Venezuela y Brasil sobre la Formación de un Área de Libre Comercio, suscrita en la reunión Cumbre de Caracas de Junio de 1994. En la declaración, los presidentes Caldera y Cardoso manifestaron su voluntad de:

- Preservar y ampliar los flujos de comercio entre ambos países.
- Iniciar de inmediato las negociaciones entre Venezuela y el MERCOSUR para la revisión del patrimonio histórico dentro de la fórmula 4+1.
- Negociar, a partir de 1996, un acuerdo para establecer un área de libre comercio, en un plazo de diez años, el cual incluirá un programa de liberación del universo arancelario y de otros temas relacionados con el comercio.
- Atribuir prioridad a las negociaciones conjuntas 4+1 con miras a establecer un marco normativo común entre el MERCOSUR y el Grupo Andino.

Así en Julio de 1994, Venezuela y Brasil dieron un primer paso para materializar algunos de estos objetivos con la firma de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) y un protocolo adicional sobre preferencias

## MAPA 8

### Principales esquemas de integración Suramericana



FUENTE: Elaboración propia

DATOS: Estadísticas - Comunidad Andina de Naciones, 2000

que ha permitido la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio entre ambos países. En el protocolo se otorgaron preferencias para 2 mil productos que tendrán una rebaja arancelaria promedio de un 50%, incluyendo una buena cantidad de productos no tradicionales para la exportación. El ACE incluye además una serie de materias como servicios, reglas de origen, propiedad intelectual, promoción y protección de las inversiones, compras gubernamentales, entre otros ( El Diario de Caracas, 30/07/99). Este instrumento normativo ha potenciado el flujo de importaciones y exportaciones entre Venezuela y Brasil que, ya para 1997, alcanzaba niveles sin precedentes (Ver Gráfico 4).

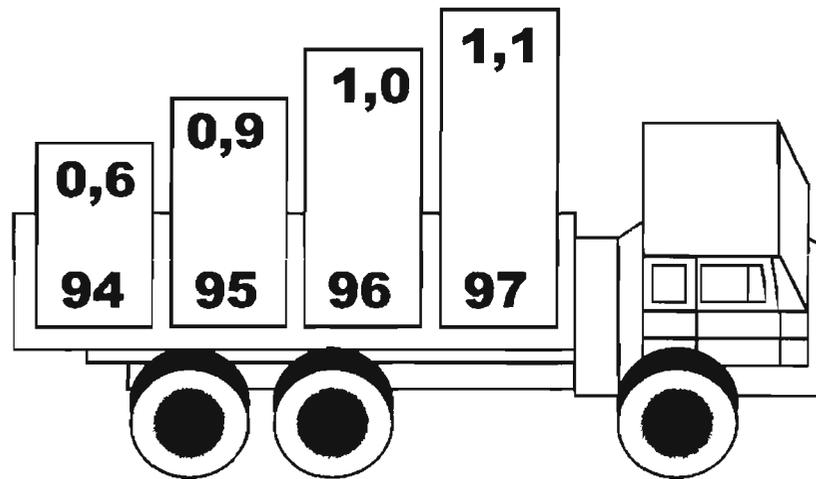
#### *B.- La Integración Energética*

Las dos iniciativas más importantes de integración energética han sido por una parte la interconexión eléctrica entre el sur de Venezuela y el noreste de Brasil y, por otra parte, la cooperación entre PDVSA y PETROBRAS y el incremento de intercambio petrolero. En ambos casos se han logrado realizar grandes avances. Una tercera iniciativa es la venta de orimulsión a Brasil, aunque este aspecto ha tenido menor relevancia en las discusiones entre los jefes de Estados de los dos países.

En cuanto a la interconexión eléctrica ambos países iniciaron estudios para su desarrollo 1994. Ese año el Grupo II (encargado de temas de energía) identificó como uno de sus temas prioritarios el desarrollo de una red eléctrica que llevaría energía desde la represa del Guri, en el estado Bolívar de Venezuela hasta los

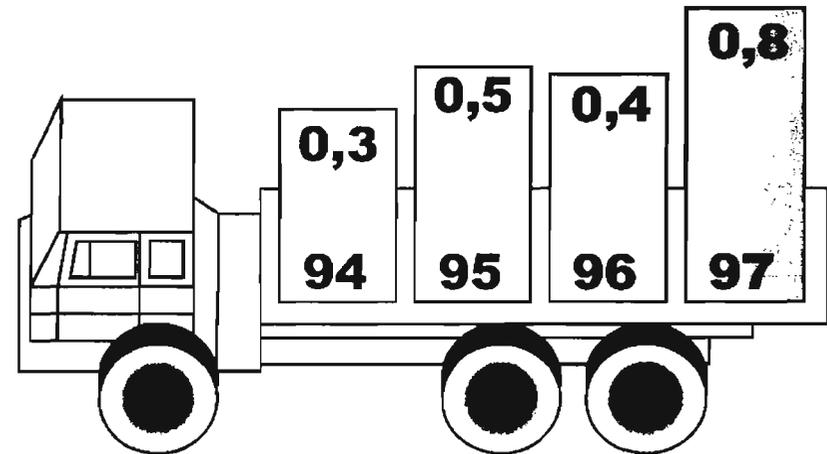
## GRÁFICO 4

FLUJO DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES VENEZUELA / BRASIL



Importaciones de Brasil  
desde Venezuela  
(en millones de dólares FOB)

Exportaciones de Brasil  
hacia Venezuela  
(en millones de dólares FOB)



estados brasileños de Roraima y Amazonas. En 1995 se crearon equipos técnicos con representantes de Electrificación del Caroní (Edelca), por parte de Venezuela, y por Electrobras con la asesoría de Electronorte, por parte de Brasil (Cfr. Bansart 1995: 483-484). Después de la respuesta positiva de los estudios de factibilidad, a principios de 1996 se hizo la primera oferta de servicios. Las negociaciones se estancaron entonces por diferencias en las ofertas de precio de venta y la presión de grupos brasileños a favor de la utilización de gas natural extraído de la zona de Urucú en vez de energía venezolana<sup>29</sup>.

En una decisión salomónica, el gobierno de Fernando Henrique Cardozo dispuso la construcción de plantas térmicas de gas para proveer de energía a la ciudad de Manaus y el resto del estado de Amazonas, mientras que reservó el proyecto de interconexión eléctrica para suplir las necesidades de Boa Vista y el estado de Roraima. Merced a lo anterior, el 29 de Enero de 1997, los ministros de Energía y Minas de Venezuela y Brasil, Erwin Arrieta y Raimundo Brito, respectivamente, sellaron el memorandum de intenciones para el contrato. Según las condiciones del acuerdo, ELECTRONORTE, filial de ELECTROBRAS, se comprometió a pagar a EDELCA 51,6 millones de dólares para cubrir los costos de

---

<sup>29</sup> Petrobras objetó la compra de electricidad a Venezuela, con el argumento de que existen yacimientos de hidrocarburos gaseosos en la Cuenca del Amazonas brasileño, que podrían suplir las necesidades energéticas de los estados de Roraima y Amazonas. No obstante, algunos analistas como el presidente de la Corporación Andina de Fomento en 1997, Guillermo Vega Alvear, consideraban que esa objeción no impediría que se llevara a cabo la interconexión eléctrica entre Venezuela y Brasil, pues los costos para Electrobras resultarían menores con el suministro por parte de Edelca. Esto, porque la empresa venezolana genera hidroelectricidad, que es mucho más económica que la energía de origen térmico, como la que suministraría Petrobras. Ver *El Nacional* 17 de septiembre de 1999; *Fevereiro*, 12 de junio de 1996. Así mismo, del lado venezolano, comunidades indígenas y sociedades ambientalistas se han opuesto al proyecto, con el argumento del alto costo ambiental que significaría la conclusión del tendido de la línea de transmisión eléctrica venezolana a los estados norteños de Brasil, Amazonas y Roraima.

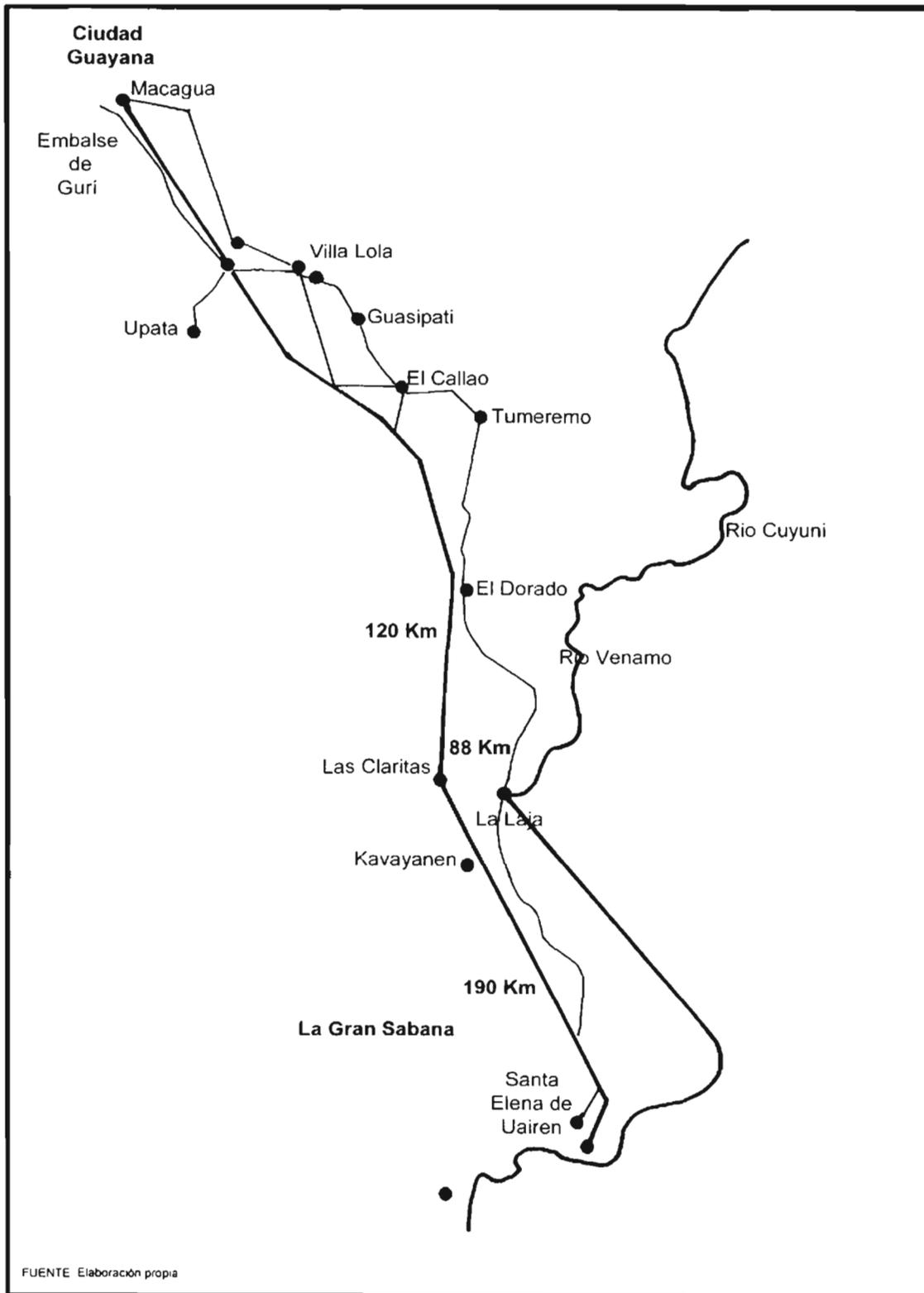
la construcción del sistema de transmisión en territorio venezolano (*Ver mapa 9*), un pago anual de 8 millones de dólares para cubrir los costos de operación y un cargo por energía entregada de 26 dólares por megavatio para los primeros 10 años y 28 dólares por megavatio para los 10 años siguientes, aunque el convenio podrá ser prorrogable por veinte años más (EL Nacional, 11 de abril de 1997: A/2).

El contrato también prevé la construcción de 570 torres a lo largo 211 kilómetros de longitud que proveería energía eléctrica hasta 200 MW a partir de diciembre de 1998. Además de las obras acordadas en el contrato, el gobierno de Brasil invertirá 150 millones de dólares para reforzar el sistema y construir subestaciones transformadoras de la energía que genera la central hidroeléctrica del Guri (El Universal 1/09/97). Sin embargo, se decidió que la interconexión llegaría tan sólo a la ciudad de Boa Vista mediante la concreción de un tramo que se inicia en Macagua. La aspiración venezolana de llevar la interconexión hasta Manaus se debió posponer, porque según señaló el entonces embajador en Brasil Alfredo Toro Hardy "las condiciones no [estaban] maduras..." (El Nacional 24/O1/97).

El rescate del proyecto de interconexión eléctrica del estancamiento en que se hallaba, fue sólo parte de aquella agenda. Desde el Acta de la Guzmanía ambos países se comprometieron en adelantar un mecanismo de cooperación entre PDVSA y PETROBRAS, de cuya asociación surgiría PETROAMERICA. Este sería el elemento central de una estrategia de cooperación en materia de petrolera que buscaría una nueva inserción estratégica de ambos países en el mundo. La idea era que PETROBRAS participase en la explotación de petróleo crudo en Venezuela y que PDVSA realizase inversiones en Brasil en el área de refinación (Silva Ramos

# MAPA 9

## Línea Macagua II - Santa Elena de Uairen



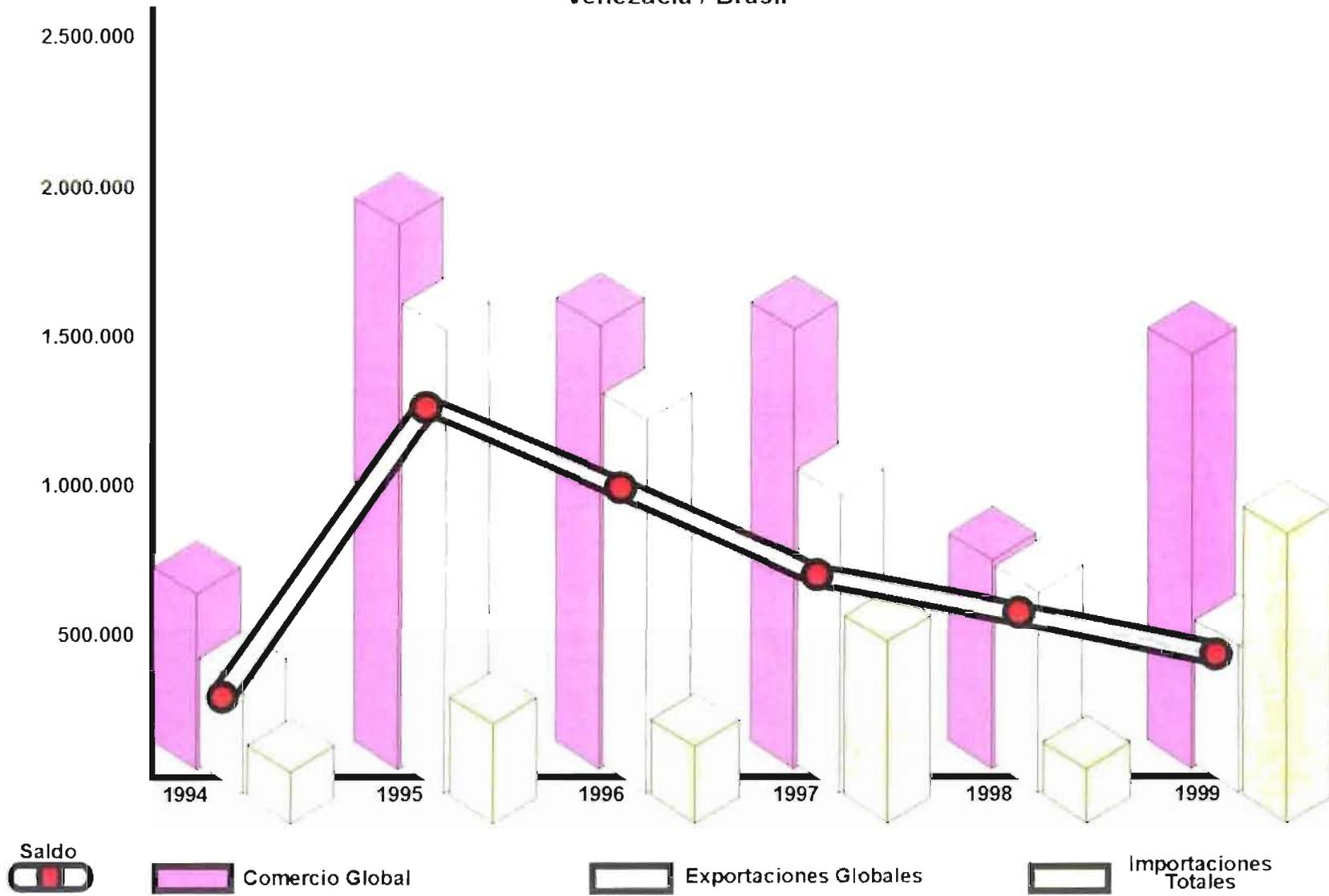
1995: 107-108). Las industrias petroleras de ambos países adelantaron estudios para una serie de proyectos conjuntos entre ellos la instalación de una refinería, con capital venezolano, en territorio brasileño o el Caribe que destinara sus productos al mercado del Gigante del Sur; sin embargo, el proyecto fue descartado por PDVSA y la inversión -de 1.500 millones de dólares- quedó en manos de un grupo alemán que espera refinar allí 150 mil barriles diarios de crudo (El Nacional: 22 de Noviembre de 199, A/2). Pero sin duda que Brasil ha aumentado exponencialmente sus compras de crudo venezolano a cerca de 125 barriles diarios, que representan más de mil millones de dólares y que con un crecimiento anual estimado de 5 por ciento de la demanda energética se espera aumente todavía más sus adquisiciones.

La balanza comercial entre Venezuela y Brasil creció 40% desde 1995 a 1996, con balance positivo para los venezolanos. Aunque se mantuvo relativamente estable entre 1996 a 1998, en el último año muestra indicios de comenzar a aumentar de nuevo progresivamente (*Ver Gráfico 5*). Venezuela tenía interés de que Brasil incrementara el volumen de compra de crudo. Este propósito se ha logrado con creces gracias a los acuerdos suscritos entre los dos países. Según Bansart, en 1993 Brasil compraba alrededor de 6.000 barriles diarios a Venezuela. En 1994 esta cifra creció hasta 50.000 barriles diarios, para alcanzar en 1996 los 100.000 barriles diarios. Si se considera que Brasil compra en su totalidad alrededor de 500.000 barriles diarios, es fácil notar la importancia de las exportaciones venezolanas hacia ese mercado (Bansart 1995: 481).

En 1999 los presidentes Cardoso y Chávez firmaron un acuerdo de entendimiento para la creación de PETROAMERICA. En su primera fase esta

**GRÁFICO 5**

**BALANZA COMERCIAL**  
Venezuela / Brasil



Fuente: Estadísticas Comunidad Andina 1994-1999

empresa abierta al capital privado que se dirige al intercambio de experiencias en materia de tecnologías, comercialización e inversiones en el sector petrolero. PETROAMERICA tiene como una de sus metas principales el consolidar la presencia de PDVSA en el mercado venezolano y aprovechar la experiencia de Brasil en materia de operación de campos costados afueras. PDVSA, por su parte, brindaría cooperación a Brasil en la refinación de crudos pesados. (Economía Hoy 29/6/1999).

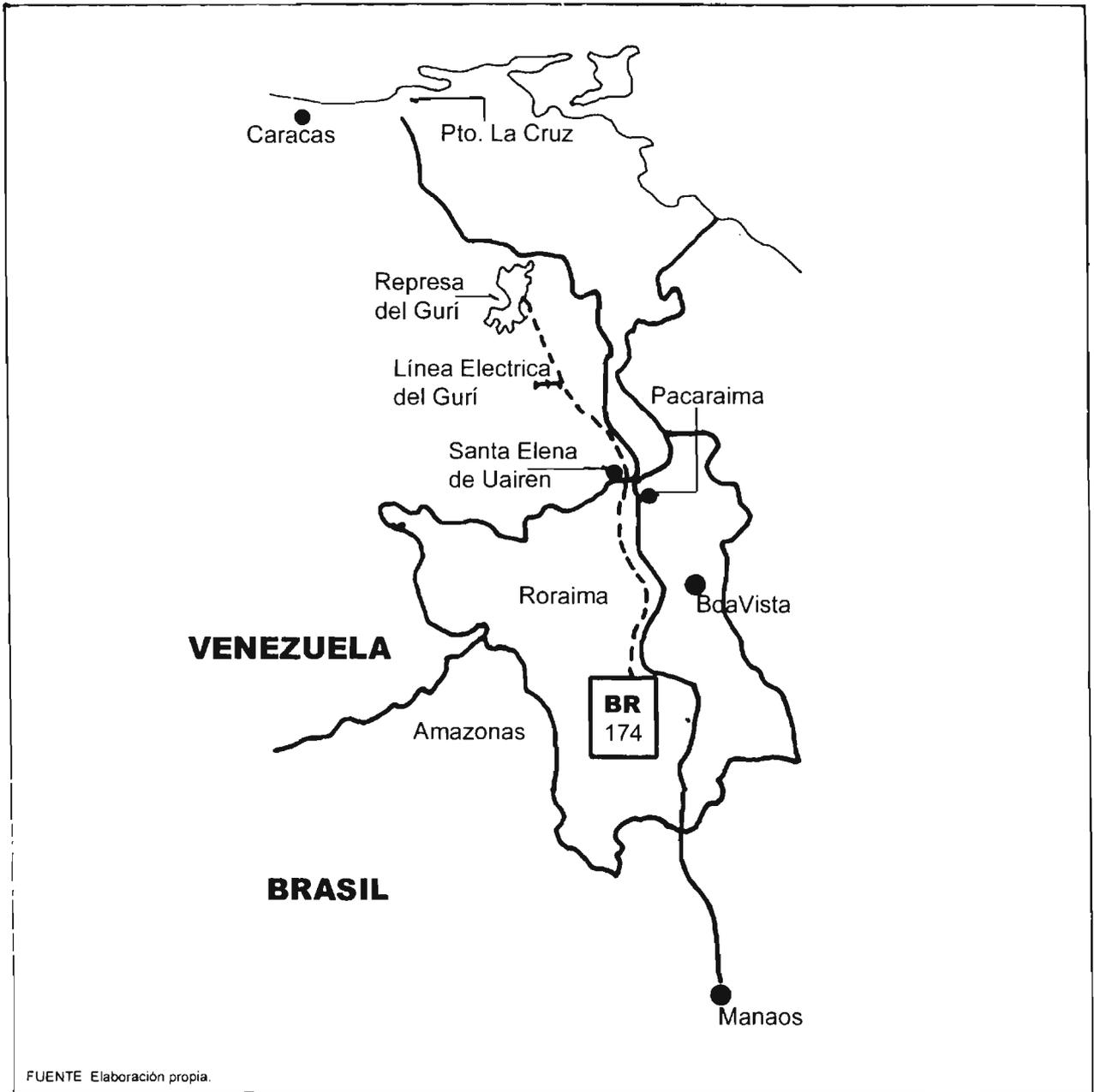
### *C.- Integración Física*

En esta materia el aspecto fundamental a ser resaltado es el desarrollo de la carretera BR-174 que comunicará a Manaus con Caracas. El primer tramo de esta carretera fue inaugurado en noviembre de 1998 por los presidentes Cardoso y Caldera, atravesando la selva amazónica brasileña y el sur de Venezuela (*Ver mapa 10*).

Según el Informativo del DNER de Brasil, la conclusión del puente sobre el Rio Branco, que actualmente construyen, posibilitará el crecimiento económico y el rápido desarrollo del turismo en la región, además de facilitar la vida de los pueblos de la zona. De igual manera, señala el informativo, que la construcción fue "realizada siguiendo rigurosas normas ambientales para integrar a la autopista al medio, sin alterar los procesos ecológicos, culturales y antropológicos de las naciones indígenas de la región" (INFORMATIVO Fevereiro 1999).

De acuerdo a Carlos Eduardo Levischi, director general del DNER de Roraima, el tránsito vehicular por la BR-174 ya está generando resultados positivos

**MAPA 10**  
**PRIMER TRAMO DE LA CARRETERA BR-174**  
**(Sta. Elena de Uairén-Manaos)**



FUENTE Elaboración propia.

y alcanza un promedio de 150 a 200 camiones diarios. Casi todo el transporte de combustible de Boa Vista se realiza ahora por vía terrestre, mientras que hasta hace poco se realizaba por medios fluviales; hoy día existe integración fluvial y por carretera entre Caracas y Manaus (*Ver mapa 11*). El precio del pasaje de las empresas de omnibus que operan el trecho Boa Vista -Manaus se redujo de 61 reales a 40 reales. La tonelada del flete entre Manuas y Boa Vista, que antes costaba 1.300 reales se redujo a 660 reales. Se ha garantizado el suministro de gas a Boa Vista. Se ha producido un incremento significativo del turismo cuyo destino final es el Caribe. (Informativo Fevereiro 1999).

# MAPA 11

## INTEGRACIÓN FLUVIAL Y POR CARRETERA (Caracas - Manaos)



## Referencias

Acta de Caracas. Publicada en **Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos**. Año XVII, No. 4, octubre-diciembre, 1995, pp. 557-584.

Bansart, Andrés, 1995, "Brasil-Venezuela: Integración Energética", **Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos**, año XVIII, No. 4, octubre-diciembre, pp. 469-487.

Declaración de Caracas Publicada en **Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos**. Año XVII, No. 4, octubre-diciembre, 1995, pp. 557-584.

Divo de Morales, Antonieta, 1987, "Las Relaciones Bilaterales Venezolano-Brasileño", **Revista del Centro de Estudios Internacionales**, Universidad de Carabobo, 1987, No. 2, pp. 68-80.

Economía Hoy. 26/6/1999. Versión en internet [Http: www.economiahoy.com/99](http://www.economiahoy.com/99).

Huguene, Clodoaldo, 1995, "La Dimensión Suramericana de la Diplomacia Brasileña", **Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos**, año XVIII, No. 4, octubre-diciembre, pp. 517-531.

Informativo del DNER. No. 28, Fevereiro 1999.

Ministerio de Transporte. Página Web: [Http: //www.mpo.gov.br/Br/proj42/pavbr174.htm](http://www.mpo.gov.br/Br/proj42/pavbr174.htm).

El Nacional (Caracas), 24/01/97. Versión electrónica <http://www.el-nacional.com/archi.../329.htm>

Silva Ramos, Danielly, 1995, "Brasil-Venezuela: a Nova Integração", **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 38, no. 2, pp. 99-111.

El Universal (Caracas) 21/05/96: 1-8.

\_\_\_\_\_ 22/05/96: 1-10.

El Universal (Caracas) 1/09/1997.

\_\_\_\_\_ 04/09/1999.

[Http: www.eud.com/1997/09/01/01204DD.shtml](http://www.eud.com/1997/09/01/01204DD.shtml).

[Http: www.eud.com/1999/09/04/04102AA.shtml](http://www.eud.com/1999/09/04/04102AA.shtml).

\_\_\_\_\_ 18/11/98. [Http: www.eud.com/1998/11/18/18122DD.shtml](http://www.eud.com/1998/11/18/18122DD.shtml).

\_\_\_\_\_ 05/09/99 [Http: www.eud.com/1999/05/09/060599b.html](http://www.eud.com/1999/05/09/060599b.html).

\_\_\_\_\_ 15/09/99. [Http: www.eud.com/1999/09/15/15201HH.shtml](http://www.eud.com/1999/09/15/15201HH.shtml).

## CAPITULO IV

**Análisis político de la cooperación y la integración física, energética y comercial hacia la Cuenca Amazónica, en el marco de la política exterior de Venezuela. IV.1.- Actores Gubernamentales. El cambio en la política exterior de Venezuela hacia la Cuenca Amazónica ¿De la Cooperación a la Integración?. IV.2.- Actores No Gubernamentales. Su participación y diversidad de intereses en las políticas de Cooperación e Integración en la Cuenca Amazónica.**

Este capítulo responde a la finalidad de analizar las políticas de cooperación e integración brasileño-venezolanas, en el marco de la política exterior de Venezuela en un horizonte temporal de 21 años (1978-1999), y a la luz de las experiencias derivadas de las iniciativas de integración física, comercial y energética que se han venido adelantando entre ambos países. A tal efecto se revisa la postura mantenida por el Estado venezolano, tanto en el nivel I (ámbito internacional) como en el nivel II (ámbito doméstico o nacional), al momento del diseño, formulación o ejecución de su política exterior hacia Brasil, para dar cuenta de las estrategias asumidas por el Estado frente a los diversos actores en ambos contextos, salvaguardando su área de autonomía que le permite negociar con cierto margen de maniobra la lógica de los dos juegos.

Parte del supuesto, que se pretende fundamentar, es que los cambios en la política exterior venezolana en sus relaciones con Brasil en la cuenca amazónica en

estos 21 años, han obedecido más a coyunturas de los contextos nacional e internacional, que las preferencias políticas, ideológicas o personales de los Jefes de Estado, las instituciones del subsistema de política exterior o de la influencia de las Organizaciones No Gubernamentales.

También resulta relevante analizar si los supuestos y mecanismos adoptados dentro del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), marco de las políticas de cooperación e iniciativas de integración venezolano-brasileñas para esa área, han sido funcionales a los objetivos perseguidos y se han adecuado a los cambios ocurridos tanto en el contexto interno venezolano como en el contexto internacional.

#### **IV.1.- Actores Gubernamentales. El cambio de la política exterior de Venezuela hacia la cuenca amazónica ¿de la cooperación a la integración?**

La firma del Tratado de Cooperación Amazónica (1978), va a significar el *requiem* de la prolongada indiferencia que se había establecido como rasgo definitorio de las relaciones entre Venezuela y Brasil. En el marco de las negociaciones para la suscripción del Tratado, aunque realizó una amplia convocatoria a los actores del **nivel II** (nacional), la estrategia de Venezuela se orientó con firmeza al **nivel I** (internacional). Merced a ello, adelantó (a través de la Cancillería y de la Comisión Especial que se creó para estudiar el tema) un extenso programa de consultas con sus homólogos del Pacto Andino para fijar una postura en bloque, dejando claro que las reservas que se tenían venían dadas por las

posibles incompatibilidades o contradicciones entre el esquema de integración andino y el TCA.

Sin embargo, muchos tratadistas consideran que, el recelo que generaba en la región la relación de alineación brasileña con Estados Unidos; el temor a que detrás de la propuesta brasileña del TCA se escondieran objetivos de neoexpansionismo territorial a costa de sus vecinos y; la preocupación por la suerte de los conflictos fronterizos entre los países que se pretendía suscribieran el Acuerdo, constituyeron razones de mucho peso que subyacían en la férrea oposición de Venezuela a la propuesta original de una **integración física** entre los países amazónicos.

La última de las preocupaciones planteadas por el gobierno venezolano se resolvió al plasmarse en el texto, expresamente, que el respeto a la soberanía de los países signatarios era un principio fundamental del mismo y que el hecho de firmar y ratificar el Tratado no serviría, en modo alguno, para que en el seno de éste se ventilaran conflictos limítrofes de los países signatarios. No obstante, al entrar Guyana a formar parte del Acuerdo, gracias a su pertenencia a la cuenca amazónica y a las características de su vegetación en parte del territorio en reclamación por parte de Venezuela, éste último país dio un reconocimiento de hecho, aunque no de derecho a la pretendida soberanía de Guyana sobre un territorio que legalmente es reclamado por Venezuela, lo que implica que privilegió en esa negociación internacional, las expectativas e intereses del nivel I, en desmedro de los intereses y expectativas de la política doméstica.

Pero, si bien en el **nivel II** hubo indiferencia al llamado del gobierno para que se incorporaran a las discusiones sobre el proyecto planteado, la presión internacional (**nivel I**) derivada de la suscripción del TCA por parte del resto de los países amazónicos y de la incorporación al texto final de todas las observaciones que le había hecho al proyecto, colocó al Estado venezolano en la difícil situación de la disyuntiva entre suscribir el Acuerdo o verse sometido a un peligroso aislamiento regional.

En el **nivel II**, ámbito doméstico, los principales actores no gubernamentales invitados al debate en torno al proyecto del TCA no mostraron ninguna motivación por participar en el mismo y si bien algunos miembros de las distintas organizaciones arriesgaron opiniones favorables o desfavorables a la firma del Pacto, esto lo hicieron a título personal, no como reflejo de la posición oficial del organismo al que pertenecían, pues constituía un tema que escapaba a sus intereses de grupo. De modo que el actor gubernamental convertido en el actor estratégico principal no tuvo que enfrentar la presión del **nivel II** y, aunque intentó establecer una estrategia a doble nivel, se vio inmerso en un juego de un solo nivel, el internacional, lo que le significó un amplio margen de autonomía en esa negociación internacional y la canalización de sus esfuerzos hacia el **nivel I**.

Las estimaciones de las oportunidades y constricciones en el nivel internacional estaban marcadas sin embargo por un contexto interno que diferenciaba a Venezuela de los demás países amazónicos, en general, y de Brasil, en particular. Mientras la mayoría de nuestros vecinos estaban sometidos a un régimen de dictadura militar, aquí se disfrutaba de un sistema político de libertades

democráticas. En un momento en el cual se asistía a una grave crisis económica derivada del debilitamiento del proceso de sustitución de importaciones que se había establecido en aras de promover el desarrollo de la región, Venezuela disfrutaba de las bondades de su condición de país productor de petróleo.

Lo anterior es muy significativo porque hasta ese momento, contrariamente a Brasil y los demás países amazónicos, Venezuela, gracias a la connotación geopolítica de su principal recurso, el petróleo, a los precios de éste en el mercado internacional y a la ubicación del mismo en la región norte costera del país, había tenido la posibilidad de delinear (desde la década anterior a la firma del acuerdo) las principales directrices de su política exterior desde la tranquilidad de no enfrentar mayores presiones del contexto internacional y sin la necesidad de volver la mirada al sur de su territorio en busca de recursos, en el contexto interno. De este modo, no sólo escaseaban las presiones en el **nivel I** sino que además en el **nivel II**, merced a la renta petrolera, el país percibía ingentes recursos que le permitían dar respuestas a las principales demandas sociales, manteniendo la estabilidad económica y política necesaria para dedicarse a desarrollar esos lineamientos que se había planteado en política exterior.

Los cuatro grandes pilares sobre los que descansaba la política exterior venezolana, y que constituían sus directrices básicas, eran: el énfasis en su identidad como **país democrático**, lo que le permitió hacer uso de la llamada Doctrina Betancourt; como **país soberano**, por tener la capacidad de darse su propio gobierno y sus propias leyes sin tutela foránea de ningún tipo; como **país occidental** y, por ende, aliado casi incondicional de Estados Unidos en la estructura

bipolar y la lógica de la guerra fría que imperaba para la época y, finalmente, como **país petrolero**, que lo colocaba en situación privilegiada frente a los demás actores del contexto internacional.

Aunque, en 1978, Venezuela no consideraba la **integración física** entre los países amazónicos como algo relevante al interés nacional, en el contexto hemisférico más próximo, las relaciones con sus vecinos presentaron una tendencia expansiva que conllevó a la promoción por parte de Venezuela de mejores vínculos con la región, cuestión que se había manifestado sin ninguna duda con la suscripción del Acuerdo de Cartagena que derivó en la adscripción de Venezuela al Pacto Andino o Grupo Andino (1973) a la par de ser miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), razones por las cuales estimaba que su tarea integracionista ya estaba cumplida; pero además, al mantener en el Norte un mercado seguro para su principal producto, no era menester abrirse a otras alternativas de integración. En virtud de ello, optó por un régimen internacional de bajo nivel de institucionalización y alcance limitado, que conforma un **acuerdo de cooperación**, en vez de un régimen de baja institucionalización pero alcance amplio que configura una forma de **integración física**, como la que proponía Brasil. Tan débil era el compromiso, que las Comisiones Especiales del TCA, que constituyen el nivel operativo destinado al estudio y promoción de las actividades sobre problemas o temas de interés del TCA, recién comenzaron sus labores en 1989.

Por consiguiente, aunque se había firmado el TCA y con ello se había roto la cadena de indiferencia en las relaciones brasileño-venezolanas, la política exterior de Venezuela hacia Brasil en la cuenca amazónica para los diez años

siguientes, estuvo sumida en un letargo del que sólo despertó con ocasión de las tensiones surgidas por la invasión de *garimpeiros* a territorio venezolano. Sobre este momento de tensión en las relaciones diplomáticas de ambos países, huelga aquí decir que si bien es un período de tiempo bastante corto (1987-1989) es muy importante para nuestro análisis, en virtud de exponer abiertamente el rol que asumieron algunos actores no gubernamentales frente al Estado venezolano, logrando que el “asunto” se convirtiera en “problema”, en el lenguaje de políticas públicas, y pasara a formar parte de los temas de la agenda política.

En este sentido, los medios de comunicación, las organizaciones ambientalistas, los círculos académicos, empresarios y el estamento militar presionaron al gobierno para que endureciera las líneas de política exterior hacia Brasil, al punto tal que casi se militarizó la relación. De esta manera, el actor gubernamental fue presionado, de adentro hacia fuera por el **nivel II**, de forma tan determinante que se vio obligado a establecer una doble estimación de las oportunidades y constricciones en ambos niveles: doméstico e internacional y a optar por hacer exigencias en el **nivel I**, acordes con las expectativas de los actores de la política doméstica, **nivel II**. Ejemplos de su posición frente al nivel I fueron la nota de protesta ante el gobierno brasileño, luego de la masacre de Haximú; la detención de numerosos mineros ilegales de nacionalidad brasileña; la exigencia a Brasil de mayor vigilancia en sus fronteras comunes con Venezuela y el establecimiento o reforzamiento de bases militares en la zona sur del país.

La recepción de las demandas del gobierno venezolano fueron manejadas por Brasil en la línea de un juego *summa cero*, donde todos ganan algo. Por un lado,

Brasil ofreció sus disculpas oficiales a nuestro país por lo sucedido; por otro lado, Venezuela dejó en libertad a los *garimpeiros* que permanecían detenidos, aunque obviamente los expulsó del territorio; luego, el gobierno brasileño asumió el compromiso de mejorar la vigilancia en las fronteras que comparte con su afectado vecino, además de ofrecer trabajar en conjunto con las autoridades venezolanas en temas de seguridad fronteriza y; finalmente, Venezuela hubo de establecer una mayor presencia militar en esa zona tradicionalmente abandonada. De este modo, se establece una inflexión general en la política exterior de Venezuela con sus vecinos en general, y con Brasil en particular, en la que se da un importante giro desde la forma pacífica que la había caracterizado hasta un extremo casi belicista, donde se potencia el sentimiento nacionalista, alimentado por una campaña publicitaria de rasgos xenofóbicos y chauvinistas, que tuvo como otro telón de fondo el incidente de la incursión de la Corbeta Caldas al Golfo de Venezuela ese mismo año.

Este bienio, en el que los problemas con los *garimpeiros* fueron una constante, deja ver claramente el entrelazamiento de la política doméstica con la política internacional y viceversa. Pero, además de ofrecer un claro ejemplo para aplicar la teoría de los juegos de doble nivel, mayor importancia reviste aquí advertir que la presión principal que se ejerció sobre el actor gubernamental por parte de los actores no gubernamentales, aun cuando tuviera muchas aristas, estaba orientada básicamente a satisfacer demandas sociales respecto a un tema que, a pesar de haberse institucionalizado desde 1977, todavía no gozaba del reconocimiento general de la población: el ambiente.

En este sentido, la preocupación por el deterioro del ambiente, la deforestación de la selva amazónica, el destino de los desechos sólidos, las opciones que el Estado planteaba para el aprovechamiento de la enorme riqueza en biodiversidad, entre otros temas, entraron con tanta fuerza al debate de la política doméstica, acompañados de un particular contexto internacional enmarcado en la publicación del Informe Brundtland (1987) y la preparación de la Cumbre de Río (1992), que por fortuna se quedaron para reafirmar el derecho que tenemos todos a gozar de un ambiente sano. La variable AMBIENTE no sólo se insertó en la agenda de la política doméstica, sino que se fortaleció en la agenda internacional donde ya había ingresado.

En otro orden de ideas, cuando se ponen en funcionamiento las Comisiones Especiales del TCA (1989), a pesar de que su labor se va a desarrollar en el marco de un **acuerdo de cooperación**, éstas llevan en su seno la semilla de la integración. Particularmente, la Comisión Especial de Transporte e Infraestructura de la Amazonía, con la que nítidamente se pretende establecer una **integración física** similar a la contemplada en el proyecto inicial del Tratado. Venezuela esta vez no puso objeciones, bien por el contrario, se apresuró a formar parte de importantes Programas de esas Comisiones Especiales como el referente a “La Cuenca Amazónica y su factibilidad de interconexión con los Ríos Orinoco y de La Plata”. Esto se explica, en buena medida, por el surgimiento de nuevos elementos tanto del contexto interno como del contexto internacional, que impulsan al Estado venezolano a dar un giro en sus relaciones con Brasil, desde políticas de cooperación a políticas de integración.

En este sentido, el contexto interno venezolano se caracterizaba por un debilitamiento progresivo en su economía que llevó al país a enfrentar un duro proceso de devaluación, inflación, desempleo e incertidumbre, al tiempo que su sistema político se vio trastocado por un incumplimiento de las reglas del juego populista que había tenido un religioso cumplimiento en las décadas anteriores gracias a los ingentes recursos petroleros que ahora escaseaban. Esto motivó que la atención de la política doméstica se centrara en debatir los problemas internos y, por ende, que el **nivel II** se privilegiara al momento de las negociaciones internacionales. Asistíamos a la implementación de un paquete de medidas económicas auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que, por su poco contenido social y su orientación hacia una economía de mercado –en abierta contradicción con la economía cerrada y de exacerbado nacionalismo económico que caracterizó a la primera administración de Carlos Andrés Pérez (1973-1978)-, sumado a un avasallante desgaste del sistema de partidos, generaron una serie de tensiones sociales y políticas. El contexto internacional también era testigo de profundas transformaciones, en las que se dejaba de lado el orden político y económico establecido. De la connivencia de todas esas variables se conformó un sistema internacional, intensamente transnacionalizado e independiente, al que debían adecuarse tanto los proyectos nacionales como los acuerdos de cooperación y las iniciativas de integración.

Lo anterior, de modo innegable, va a repercutir en la concepción de la política exterior de Venezuela que, por una parte, ve esfumarse su estabilidad económica que le había permitido anteriormente una gran movilidad para actuar en

el ámbito internacional, y por la otra, la fuerza de las circunstancias le impele a mantener una política exterior activa en busca de nuevos mercados. Dadas estas circunstancias, la política exterior hacia Brasil se ve influenciada por una presión económica de la política doméstica **-nivel II-** ávida de respuestas a las demandas sociales internas que exigían un replanteo en las relaciones con nuestros vecinos, que beneficiaran el intercambio comercial y energético.

Con este panorama se enfrenta el segundo gobierno de Rafael Caldera, quien se avoca a generar un clima de confianza a través de la búsqueda del reforzamiento de la institucionalidad del país bajo su mesiánica figura y con el apoyo de varios sectores del país. Su período de gobierno atravesó una seria crisis bancaria y financiera agravada por el descenso en los precios del petróleo, y no estuvo exenta de la corrupción e impunidad de los gobiernos pasados, lo que agravó aún más la crisis de los partidos del *status quo* y acentuó la crisis económica y política del país.

En la política exterior con respecto a Brasil este segundo gobierno de Caldera, volvió a los orígenes del proyecto CODESUR de su primera administración, esta vez remozado como Proyecto para el Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR) que buscaba de nuevo integrar al sur del país en el esquema de desarrollo nacional, al mismo tiempo que mostró una inquebrantable voluntad de acercamiento a Brasil y, a diferencia de los temores geopolíticos y el distanciamiento asomado durante su primer mandato, esta vez con la firma de los Protocolos de la Guzmanía y el Acta de Miraflores allanó el camino hacia un compromiso concreto de integración que se tradujo en parte de su proyecto político.

El Estado venezolano entendió que el TCA a través de sus Comisiones Especiales no era suficiente como puente de las relaciones bilaterales venezolano-brasileñas y, se arriesgó a una negociación frontal en la que empezó a particularizar sus áreas de interés con Brasil. Evidentemente, hay una motivación económica por una presión interna; el gobierno se ve impelido a concretar acuerdos de integración que le reporten beneficios económicos para enfrentar sus problemas de liquidez, y se halla obligado a modificar las posturas internacionales tradicionales, colocándolo nuevamente en el nivel I para poder cubrir las expectativas del nivel II.

Esto refleja un comportamiento común en las relaciones internacionales: cuando un país está bien en su política doméstica (nivel II), tiende a aislarse y; cuando su política doméstica entra en crisis, busca fomentar sus lazos en el contexto internacional (nivel I), a través de formas asociativas como la integración.

La lectura de esos documentos básicos firmados en el 94-95, donde se constata la voluntad integracionista, y de las Declaraciones Conjuntas de los Presidentes Caldera y Cardoso, permite puntualizar que las razones esenciales que impulsaron a ambos gobiernos a comprometerse en este proceso fueron el deseo de consolidar la democracia y la promoción del desarrollo económico y social de Venezuela y Brasil en beneficio de sus pueblos. Para el logro de estos objetivos generales se establecieron una serie de metas, instrumentos y mecanismos que en su conjunto conformaron un esquema novedoso y pragmático de integración bilateral, enmarcadas en las iniciativas de integración física, comercial y energética que incluso hoy día se adelantan.

En suma, mediante los acuerdos alcanzados se asumió el desafío de ir estableciendo una vinculación interdependiente favorable a los objetivos nacionales perseguidos por ambos países. Para tales fines pueden señalarse, además, una serie de coincidencias que estimularon las acciones y los proyectos convergentes. Entre estos factores están:

**1.- En el orden político:** La convergencia democrática y la similitud de percepciones frente a los problemas regionales y mundiales, patentados en los nuevos desafíos que plantea el actual contexto internacional en el que el narcotráfico, la guerrilla, el terrorismo y la defensa de los derechos humanos son variables que cobran mayor importancia cada día en la agenda internacional.

**2.- En el orden económico:** El problema de la deuda externa, la pérdida de mercados para exportaciones y la inestabilidad y volatilidad de los sistemas financieros, que coadyuvan a agravar los problemas económicos de ambos países e inducen a buscar alternativas prácticas y en buena medida, la integración –de diverso tipo- entre los dos países es entendida como una de las herramientas aptas para hacer viables las economías nacionales con la ampliación de sus mercados y un repunte en su intercambio comercial mutuamente provechoso.

**3.- En el orden geopolítico:** Aun cuando ambos países son parte de las principales cuencas de América del Sur (*Ver mapa 12*), resulta fundamental destacar como el centro de los intereses geopolíticos de ambos países se han desplazado o ampliado hacia un ámbito mayor que comprende por supuesto la cuenca amazónica, el Caribe y la Comunidad Andina de Naciones para Brasil y, el MERCOSUR, el Caribe y la Comunidad Andina de Naciones para Venezuela. Sin olvidar que dada la dinámica

## MAPA 12

PRINCIPALES CUENCAS HIDROGRAFICAS DE SUR-AMERICA



político económica propia de Venezuela y Brasil se han ido construyendo nuevos escenarios para sus intereses nacionales en los que va a tener mucho peso el hecho de ser países que comparten una de las principales cuencas de América Latina (ver mapa 12) y que deben buscar mecanismos conjuntos para la gestión de la misma.

**4.- En el orden militar:** Justamente la situación geopolítica y los principios compartidos de democracia y no intervención son factores que exigen un replanteó en las concepciones de seguridad continental que se aleje definitivamente de la hipótesis del conflicto y promueva un verdadero clima propicio de distensión en caso de alteración en sus relaciones como lo sucedido con la incursión de *garimpeiros* a territorio venezolano en 1989. Ello redundaría, además, en una solución concertada y conjunta de problemas que atañen a los dos países como el narcotráfico, la minería ilegal y el daño al ambiente en la cuenca amazónica.

**5.- En el orden social:** Dado que ambos países enfrentan terribles problemas de injusticia social, que marca en sus jurisdicciones nacionales un gran porcentaje de población en estado de pobreza crítica en términos generales, y en la cuenca amazónica que comparten de modo muy particular, por no haberla insertado, desde el principio, en el esquema de desarrollo de ambos países, merece la pena que con las iniciativas de integración binacional planteadas se pretenda beneficiar a toda la población al norte de Brasil y al sur de Venezuela.

Finalmente, y no por ello menos importante,

**6.- En el orden ambiental:** En el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, del cual son signatarios estos dos países, se expone como uno de sus objetivos primordiales, la búsqueda del desarrollo sustentable o sostenible de la región

amazónica. Esto pasa por implementar medidas que conlleven a un tipo de desarrollo para el área que no se caracterice por ser predador, bien por el contrario, que su nota distintiva sea el aprovechamiento racional de los recursos existentes en la cuenca amazónica, en beneficio de todos, particularmente de los pobladores de esa zona. Para ello, se debe buscar a través de proyectos conjuntos una forma de gestión de esos recursos que sea cónsona con la fragilidad de esos ecosistemas; ya se han comenzado los mismos a través de la Comisión Especial Sobre Medio Ambiente de la Amazonia, pero éstos deben profundizarse aún más, habida cuenta que los problemas de deforestación, contaminación de las aguas, explotación indebida de especies de flora y fauna por parte de empresas multinacionales, entre otros, deben minimizarse para hacer viables otros proyectos de desarrollo que implican crear condiciones adecuadas, por ejemplo, para asegurar el éxito de un programa de navegación fluvial suramericana que una al Orinoco con el Río de La Plata, a través del Amazonas, tiene que implementarse un programa integrado de manejo de cuencas que garantice el caudal necesario para la navegación fluvial.

La nueva forma de relacionamiento entre Venezuela y Brasil dentro y fuera del marco del TCA, ha ido superando los límites de la simple cooperación, para perfilarse como un importante acontecimiento político que ha motivado iniciativas de integración física, comercial y energética que supone grandes beneficios mutuos.

Con el gobierno de Chávez en Venezuela, hay, en buena medida, una continuidad en las políticas entre Brasil y Venezuela, y aunque indudablemente la forma de concebir la política exterior en general ha variado notablemente para adecuarla a los postulados de su proyecto político en el contexto internacional, el

significado de la integración con Brasil tiene el peso de una política de Estado que soporta cambios de gobiernos y presiones tanto de la política doméstica como del nivel internacional. Si bien algunas directrices de política exterior siguen siendo las mismas de hace 40 años, por ejemplo, el énfasis en la caracterización de Venezuela como un país soberano, que no sólo se ha mantenido sino que se ha fortalecido, las demás han cambiado de modo significativo.

Es ilustrativo el hecho de que a diferencia de los gobiernos anteriores en los que la definición de Venezuela como un país democrático se fundamentaba en una democracia de partidos que se alternaban en el poder, la concepción democrática actual se sustenta en una democracia participativa en la que las estructuras intermedias de la sociedad, los partidos políticos, han perdido el rol de canalizar las demandas sociales. Esta particularidad en la política doméstica hace presumir un impacto importante en la política internacional, en la que, o bien se da un debilitamiento del nivel II en futuras negociaciones internacionales, por la ausencia de organizaciones fuertes para canalizar sus expectativas frente al Estado y frente a los demás actores internacionales, o bien se fortalece el **nivel II** aprovechando la posibilidad de participación directa en la toma de decisiones y de la mano del Estado, hará sentir la presión de sus intereses frente a los actores del **nivel I**.

Otro rasgo definitorio de la Venezuela actual es la de ser un país occidental sólo por su ubicación y su cultura, pero respecto a su manera de relacionarse con el resto del mundo, auspicia un esquema multipolar que difiere en grado sumo de la pasada alineación casi automática con el Norte, especialmente con Estados Unidos. Hoy día, plantea su política exterior en un marco de cooperación e integración Sur-

Sur, que haga contrapeso al sistema Norte-Sur. Siendo Brasil, al igual que Venezuela, un país rico en recursos naturales pero en vías de desarrollo y por lo tanto, del Sur, es obvio que entra cómodamente en el proyecto político de Chávez y en función de ello, se seguirán fortaleciendo los lazos de cooperación e integración entre estos dos vecinos.

Finalmente, el que mantenga su condición de país petrolero es lo que le permite a Venezuela, en el marco de este proyecto político, aventurarse por nuevos senderos en política exterior. La connotación geopolítica del recurso le aporta al país la posibilidad de fortalecerse como actor de primer orden en el nivel doméstico y mantener un margen de autonomía indiscutible, frente al los actores internacionales. Claro, esto pasa por el hecho de que se mantengan estables los precios del crudo, de lo contrario, es posible que deba replantearse sus directrices en política exterior.

La relación con Brasil además se adecua perfectamente a los nuevos postulados de apertura del proyecto político de Chávez en el contexto de las relaciones internacionales, porque forma parte de la fachada amazónica, que junto a la andina y la caribeña busca fortalecerse para ser consecuentes con su opción de un modelo Sur-Sur.

El texto del comunicado conjunto, firmado por Cardoso y Chávez en ocasión de la primera visita oficial de éste último a Brasil, es un signo promisorio de ello, al establecer que en nuestras relaciones binacionales "se trata de crear una asociación efectiva de intereses" en cuanto se refiere a las empresas estatales Petrobras y Pdvsa. Se proclamó así mismo, que **"la integración física y energética**

deben ser los pilares fundamentales de la aproximación brasileño-venezolana" (El Nacional, 8 de mayo de 1999: A/6). Chávez además, ha repetido, como en el pasado lo hiciera Caldera, que con respecto a las negociaciones entre dos de los más importantes bloques comerciales de América Latina, Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, Venezuela configura una bisagra entre ellos. Esto último, sin embargo, no significa que no se siga explorando la posibilidad de una incorporación unilateral de Venezuela al Mercosur, si no tiene éxito una negociación entre bloques.

Lo que se asoma con toda claridad es que en lo que hacia el Sur, Brasil es el socio principal de Venezuela y esa relación que cada día se consolida más, se mantendrá con fortaleza por lo menos en los próximos diez años; no en vano se han alcanzado niveles asociativos sin precedentes que han cambiado desde políticas de cooperación hasta políticas de integración. La política exterior con Brasil juega un papel fundamental para Venezuela porque le sirve como puerta de entrada al Mercosur, pero en caso de un resquebrajamiento del esquema de integración sureño, generado por los problemas económicos y financieros de sus principales pilares, Argentina y Brasil, aún así Brasil conforma un mercado que nos reporta enormes beneficios.

#### ***IV.2.- Actores No Gubernamentales. Su participación y diversidad de intereses en las políticas de cooperación e Integración en la Cuenca Amazónica.***

Se ha hecho costumbre que en la política exterior venezolana se le de cabida a los Organismos No Gubernamentales para que coadyuven en los procesos de

integración de los que el país hace parte. Empresarios, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales ambientales han sido y continúan siendo convidados habituales.

De este modo, ayudados por el Estado, actor de primer orden en las relaciones internacionales, **el sector empresarial** venezolano ha dado paso agigantados desde que comenzó el innegable acercamiento comercial entre Venezuela y Brasil. De hecho, cuando el presidente Hugo Chávez hizo su primera visita oficial a Brasil, en mayo de 1999, invitó a un grupo representativo de empresarios venezolanos para que le acompañaran en su comitiva. En los ochenta hubo una experiencia similar; sin embargo, no había para ese momento la percepción integracionista que se ha impuesto en la última década gracias a las transformaciones del sistema internacional. El empresariado venezolano juzgaba entonces que los negocios se hacían con el Norte o no eran negocios. La realidad ha variado y los dólares del Sur tienen ahora similar encanto que los del Norte; no hay que olvidar que la gran promesa del Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA) sólo tendrá éxito en la medida en que haya integración y desarrollo en el Sur, y se pueda competir en conjunto. Indudablemente, el ALCA será un gran mercado, pero será el mercado de una competencia exigente, por esto y por muchas otras razones, tanto el sector empresarial como el gobierno venezolano consideran que la relación con la República Federativa del Brasil es fundamental para Venezuela.

Si aunado a la voluntad política que se ha puesto de manifiesto por parte de los actores gubernamentales de ambos países para redimensionar sus relaciones, se

da una mayor participación del sector empresarial, que permita concretar nuevas y viejas iniciativas en el plano económico, capaces de contribuir en la consolidación efectiva de esa "asociación estratégica entre Brasil y Venezuela", indudablemente que esto conducirá a una situación beneficiosa para el país en general. Además de ello, se fortalecerá el sector empresarial en la defensa de sus intereses de grupo, tanto en el nivel II, como en el nivel I.

Respecto a los **partidos políticos**, hemos visto que, en general estas organizaciones han mantenido una participación muy débil en los acuerdos de cooperación e iniciativas de integración que Venezuela ha establecido con sus vecinos en general, y, con Brasil, en particular. Han mostrado un bajo perfil, sólo alterado por ocasiones que les reportan beneficios a sus intereses de grupo que busca alcanzar el poder; así, aprovechando la etapa de tensión que se vivió en el bienio 87-89, los partidos de la oposición buscaron canalizar el descontento doméstico con la política de fronteras del gobierno de turno para maximizar el caudal de votos que les asegurara un escaño en el extinto Congreso o el acceso de su candidato a la Presidencia de la República. Fue una de las escasas oportunidades en que intentaron hacerse sentir en el nivel II, potenciando las discusiones respecto a la soberanía y el interés nacional. En ese sentido, aunque haya sido en el discurso, mostraron una posición homogénea al lado del gobierno en las demandas frente a Brasil.

Estando en el poder, la posición de los partidos siempre fue muy cómoda porque no revelaban intereses opuestos al gobierno, en un contexto donde se entremezclaban y se confundían los intereses de ambos. De hecho, cuando el

gobierno convocó a todos los sectores de la vida pública, incluyendo por supuesto a los partidos políticos, para la discusión del proyecto del TCA, ninguno de ellos, hizo presencia en el debate que se había abierto, ni quiera el partido de gobierno. Claramente, ni la integración ni la cooperación aportan votos, por ello, se entiende que al estar fuera de su esfera de interés, no participen en su diseño, formulación o ejecución. Esta situación no se vislumbra distinta para el Movimiento Quinta República (MVR), pues su presidente ha dicho claramente que “no es función del partido, negociar acuerdos de integración, sino función del gobierno”, lo que hace suponer que su esfera de interés seguirá siendo la política doméstica.

Por su parte las **Organizaciones No Gubernamentales para la protección del Ambiente (ONGA)** aunque, en principio tuvieron una participación muy tímida en las políticas de cooperación, enmarcadas en el TCA, una vez que se establecieron las Comisiones Especiales, en particular la Comisión Especial para el Medio Ambiente en la Amazonía (CEMMA), su participación ha ido en aumento. Esto se explica por el hecho de que sus demandas pueden ser canalizadas en los dos niveles, doméstico e internacional, a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y a través del Tratado de Cooperación Amazónica. Se les presenta así una oportunidad única de ser los actores no gubernamentales de mayor peso en las negociaciones con nuestro vecino, no sólo por la importancia que el tema de la protección del ambiente tiene en la agenda políticas nacional e internacional, sino porque ejecutar las políticas de integración que se han planteado estos dos países pasa por el hecho de causar daños al ambiente y la forma inteligente de manejar sus propuestas en ambos niveles para lograr que, dentro de

una relación asociativa de integración, los recursos se gestionen minimizando los daños al ambiente, lo cual coloca a las ONGs en una posición privilegiada en la que sus demandas tendrán más posibilidades de ser consideradas.

Si aunado a ello, aprovechan el contexto del marco jurídico actual que tutela el derecho al ambiente con rango constitucional, se augura para estas organizaciones un puesto privilegiado en las mesas de discusiones, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Pero para eso no basta que esté contemplado en la Carta Magna, sino que se materialice la participación activa de estos grupos en la vida política nacional; tal como se pudo apreciar en la ocasión de la construcción del tendido eléctrico hacia Brasil, donde lograron movilizar sectores significativos de la opinión pública.

De parte del Estado venezolano ha habido una conducta errática e incoherente en el diseño, formulación y ejecución de su política exterior hacia Brasil. En buena medida esto se explica porque al no presentarse a las negociaciones con su vecino, con una agenda claramente definida por los intereses de los grupos que conforman el nivel II, ha estado jugando a posicionarse del nivel, jugando con las coyunturas. Las expectativas para definir las estrategias internacionales las ha cubierto el Estado, a través de los gobiernos; debe ahora apuntar a conciliar el doble juego de la política internacional y la política doméstica

y, en la medida que responda satisfactoriamente en el contexto interno, se fortalecerá su posición internacional.

Los actores no gubernamentales por su parte, han ido quedando al margen en las negociaciones internacionales de cooperación e integración, en virtud de su indiferencia ante convocatorias oficiales para el debate sobre estos temas y dada la debilidad que han demostrado frente al Estado. No obstante, gracias a la nueva base jurídica del país, se ha planteado la participación de los actores no gubernamentales de una manera más activa, tanto en la política doméstica como en la política internacional; esto redundaría tanto en sus beneficios como grupos, como en el beneficio del país en general.

Pero, para Venezuela, por muchos altibajos que sucedan, por fuerte que sea la presión en el nivel II, existe el convencimiento de la necesidad de mantener a Brasil como socio, dentro o fuera del Mercosur, lo que va a potenciar los acuerdos de integración con este país, en detrimento no de Colombia, pero sí de la Comunidad Andina de Naciones.

## **CONCLUSIONES**

En el marco de la política exterior de Venezuela hacia Brasil en la cuenca amazónica, el enfoque de Robert Putnam “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel” explica claramente el entrelazamiento de la Política Internacional en la Política Doméstica y viceversa. Aunque el Estado en sus negociaciones de cooperación e integración con Brasil ha mantenido un área de autonomía respecto a los actores de la política interna, en el mundo globalizado de hoy no se puede seguir manejando la política doméstica y la internacional como compartimientos estancos. El enfoque permite el estudio de un equilibrio total en las expectativas que se plantean simultáneamente en los dos niveles de negociación, contrariamente a como se venía haciendo desde los enfoques tradicionales, en los que se privilegiaba un aspecto (doméstico o internacional) en detrimento del que se construía como contrario y casi irrelevante.

La política exterior venezolana, respecto a Brasil, ha transitado por cuatro momentos que se pueden identificar claramente: en primer lugar, una época de indiferencia que caracterizó las relaciones entre estos dos vecinos hasta bien entrada la década del sesenta, en la que no se había considerado a Brasil un socio importante para adelantar proyectos de cooperación o de integración; un segundo período, marcado por el recelo en los tímidos acercamientos establecidos con ocasión de la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (1978); un breve lapso de tensiones por la invasión de *garimpeiros* a territorio venezolano y; una etapa de consolidación de políticas de cooperación y establecimiento de iniciativas de

integración que han alcanzado niveles sin precedentes en la década de los noventa, convirtiendo a los dos países amazónicos en importantes socios comerciales.

Queda demostrado en este trabajo que al producirse cambios sustanciales en el contexto internacional y en los contextos internos de ambos países, lograron hallarse una serie de coincidencias en el orden político, económico, geopolítico, militar, social y ambiental, que estimularon las acciones y los proyectos convergentes para darle cabida a un cambio en las relaciones entre Venezuela y Brasil, desde políticas de cooperación hasta iniciativas de integración física, comercial y energética.

La consolidación de la democracia en ambos países; la necesidad de búsqueda de mercados que reporten beneficios mutuos, en el contexto de un mundo globalizado, caracterizado por la formación de bloques económicos; la inclusión de la variable ambiente en el debate internacional; la baja institucionalización y alcance limitado que caracterizan al Tratado de cooperación Amazónica, que lo hace insuficiente para abordar políticas de integración que constituyen formas asociativas de alta institucionalización y alcance amplio, como las iniciativas de integración física, comercial y energética que adelantan Venezuela y Brasil y; el hecho de ser parte, ambos países amazónicos, de una de las cuencas más importantes de América Latina y, por ende, obligados a concertar políticas de gestión para los recursos allí existentes, son algunos de los factores que explican ese cambio en la política exterior de Venezuela hacia Brasil desde *políticas de cooperación*, como la contemplada en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, hasta las actuales *políticas de integración* física, comercial.

Así mismo, a pesar de la poca participación de los actores no gubernamentales en las negociaciones sobre políticas de cooperación, el nuevo marco jurídico que les otorga la facultad para ser considerados efectivamente como parte del proyecto nacional, las directrices de política exterior en el gobierno de Hugo Chávez Frías orientadas hacia la conformación de un modelo multipolar en la estructura internacional en el que la estrategia Sur-Sur sirva de contraparte al Norte, les otorga una posición privilegiada para consolidarse en los dos niveles de la política del Estado: nacional e internacional. Con la participación del sector empresarial en las negociaciones binacionales de comercio y la oposición de los grupos defensores del ambiente, a la construcción del tendido eléctrico, ha quedado demostrado que los actores no gubernamentales al defender sus intereses de grupo, buscan incidir en el diseño, formulación y ejecución de la política internacional de un Estado.

Finalmente, en lo que respecta al Sur de la región, Brasil se ha convertido en el socio más importante para Venezuela y, a juzgar por los beneficios mutuos de esa relación, todo hace prever que esta sociedad continuará consolidándose en un futuro próximo, dentro del Mercosur si Venezuela logra ingresar al mismo o fuera de él si el esquema de integración sureño se debilita debido al agravamiento de la crisis económica y financiera de Argentina y Brasil. En virtud de ello, por muchos altibajos que sucedan, por fuerte que sea la presión en el nivel II o en el nivel I, existe el convencimiento de la necesidad de potenciar los acuerdos de cooperación e integración binacionales.

## FUENTES BIBLIO-HEMEROGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS EN

### GENERAL.

Acta de Caracas. Publicada en **Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos**. Año XVII, No. 4, octubre-diciembre, 1995, pp. 557-584.

Balassa, Bela (1972), "**Hacia una Teoría de la Integración Económica**", en Wionczek, Miguel, *Integración de América Latina. Experiencias y Perspectivas*, (México, FCE).

Bansart, Andrés, 1995, "Brasil-Venezuela: Integración Energética", **Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos**, año XVIII, No. 4, octubre-diciembre, pp. 469-487.

Bond, Robert (1991). **Relaciones Comerciales Venezuela – Brasil**, Revista del Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Carabobo, N° 11.

Briceño Ruíz, José (1998), "**Regionalismo y Regionalización en la Cuenca del Caribe. Un Análisis Crítico desde la perspectiva de la Identidad**", *Tierra Firme*, N° 65, Octubre.

Centeno, Julio (1993). **Amazonía 2000. Dimensiones Políticas y Económicas del Manejo Sostenido del Amazonas**, WWF.

Corporación Andina de Fomento(1998). **Los Ríos Nos Unen. Integración Fluvial Suramericana**, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Cuadra, Héctor (1977), "**SELA: Sistema Económico Latinoamericano. Un ensayo de Enfoque Múltiple**", en Castañeda, Jorge, *Derecho Económico Internacional*, (México, FCE), pp.245-280.

Declaración de Caracas Publicada en **Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos**. Año XVII, No. 4, octubre-diciembre, 1995, pp. 557-584.

De Lombaerde, Philippe (1996), "**Integración Internacional: Un Modelo Conceptual y Teórico**", *Colombia Internacional*, N° 33, (enero-marzo), pp.12-18.

Del Arenal, Celestino (1994), "**Introducción a las Relaciones Internacionales**", (Madrid, Tecnos.

Diez de velasco, Manuel (1999). **Las Organizaciones Internacionales**. Editorial Tecnos, Madrid, España.

Divo de Morales, Antonieta, 1987, "Las Relaciones Bilaterales Venezolano-Brasileño", **Revista del Centro de Estudios Internacionales**, Universidad de Carabobo, 1987, No. 2, pp. 68-80.

Dobson, W. (1991), "**Economic Policy Coordination: ¿Requiem or Prologue?**", *Revista Javeriana*, 125 (618), pp.229-241.

- Economía Hoy. 26/6/1999. Http: [www.economiahoy.com/99](http://www.economiahoy.com/99).
- El Nacional (Caracas), 24/01/97. <http://www.el-nacional.com/archi.../329.htm>
- El Universal (Caracas) 21/05/96: 1-8.
- El Universal (Caracas) 22/05/96: 1-10.
- El Universal (Caracas) 1/09/1997.
- El Universal (Caracas) 4/09/1999. Http: [www.eud.com/1997/09/01/01204DD.shtml](http://www.eud.com/1997/09/01/01204DD.shtml).
- El Universal (Caracas) Http: [www.eud.com/1999/09/04/04102AA.shtml](http://www.eud.com/1999/09/04/04102AA.shtml).
- El Universal (Caracas) 18/11/98 Http: [www.eud.com/1998/11/18/18122DD.shtml](http://www.eud.com/1998/11/18/18122DD.shtml).
- El Universal (Caracas) 05/09/99 Http: [www.eud.com/1999/05/09/060599b.html](http://www.eud.com/1999/05/09/060599b.html).
- El Universal (Caracas) 15/09/99. Http: [www.eud.com/1999/09/15/15201HH.shtml](http://www.eud.com/1999/09/15/15201HH.shtml)
- Franco Andrés y Robles, Francisco (1985), **“Integración: Un Marco Teórico”**, *Colombia Internacional*, N° 30 (abril-junio, pp. 16-22).
- García Amador, F. (1966), **“La Integración Latinoamericana. Su Problemática Jurídica e Institucional”**, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, N° IV, pp.13-21.
- Hoffman, Stanley (1979). **Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales**, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Hugueney, Clodoaldo, 1995, "La Dimensión Suramericana de la Diplomacia Brasileña", **Mundo Nuevo, Revista de Estudios Latinoamericanos**, año XVIII, No. 4, octubre-diciembre, pp. 517-531.
- Informativo del DNER. No. 28, Fevereiro 1999.
- Keohane, Robert (1991), **“Cooperation and International Regimes”**, en Little, Richard y Michael Smith (Eds), *Perspectives in World Politics*, 2da. Ed., (London, Routledge).
- \_\_\_\_\_ (1984), *After Hegemony: Cooperation and discord in the World Political Economy*, (Princeton University Press).
- Krasner, Stephen (1982), **“Structural Causes and Regimen Consequences. Regimes as Intervening Variables”**, *International Organization*, Vol. 36, N° 2, (Spring), pp.185-202.
- Ministerio de Transporte Web: [Http: //www.mpo.gov.br/Br/proj42/pavbr174.htm](http://www.mpo.gov.br/Br/proj42/pavbr174.htm).
- Orrego Vicuña, Francisco (1996), **Integración Política**, (Santiago, Edictorial Jurídica Chile).

- Padilla, Luis (1992), *Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación Sobre la Paz y el Conflicto*, (Guatemala, IRIPAZ).
- Ponce, Carlos (1997). **Diagnóstico de los subsistemas nacionales de áreas protegidas amazónicas**, FAO, Tercera Versión.
- Renouvin, Pierre (1960). **Historia de las Relaciones Internacionales**, Tomo I, Madrid, Aguilar, pp.280-284.
- Romero, Carlos (1992). *Reforma y política Exterior en Venezuela*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Ruggie, Jonh (1975), “**International Responses to Technology: Concepts and Trends**”, *International Organization*, Vol. 29, N° 3 (Summer), pp. 557-584.
- Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (1997). **Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica**, V Edición, SPT-TCA, Caracas, Venezuela.
- Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (1998). **Informe Final de Actividades**, SPT-TCA, Caracas.
- Schmitter, Philippe (1989), “**Idealismo, Cambio de Régimen y Cooperación Regional: Lecciones del Cono Sur de América Latina**”, *Estudios Internacionales*, Año XXII, N° 85, (enero-marzo), pp. 78-130.
- Simancas, Francisco (1993). **Geopolítica Brasileira, Amazonía y Garimpeiros**, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela.
- Silva Ramos, Danielly, 1995, "Brasil-Venezuela: a Nova Integração", **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 38, no. 2, pp. 99-111.
- Tokatlian, Juan (1994), “**Componentes Políticos de la Integración**”, en Acosta, Jaime (compilador), *Integración, Desarrollo y Competitividad*, (Santa Fe de Bogotá, Centro de Estudios Regionales del Tercer Mundo).
- Van Klaveren, Alberto (1986), “**las Nuevas Formas de Concertación Política en América Latina**”, en Muñoz, Heraldo y Orrego Vicuña, Francisco (compiladores), *La Cooperación Regional en América Latina*, (México, Colegio de México – Universidad de Chile).