

HC 207
V354

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA

POSICION DE LOS PARLAMENTARIOS VENEZOLANOS
FRENTE A LA INTEGRACION REGIONAL

Por

Carmen Aidé Valecillos Vásquez

Marzo, 1996

MERIDA-VENEZUELA

HC 234
V354

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES DE AMERICA LATINA

POSICION DE LOS PARLAMENTARIOS VENEZOLANOS
FRONTE A LA INTEGRACION REGIONAL
(Resumen)

Por
Carmen Aide Valcillos V.

DONACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

Marzo, 1996

MÉRIDA-VENEZUELA

SERBIULA - TULIO FEBRES CORDERO



HC237 V354

Sería obvio afirmar que si el panorama para la integración en la década de los años noventa ha experimentado una transformación tan profunda, también deben haber cambiado su posición quienes tienen como misión adelantar el proceso en cada uno de los países latinoamericanos. Es decir, los actores del proceso integracionista deberían haber abandonado ciertos comportamientos que hasta los ochenta fueron obstáculos para el proceso como, por ejemplo, el protagonismo exclusivo de los poderes ejecutivos, el tratamiento teórico más no pragmático por parte de los partidos políticos, la escasa discusión pública sobre el tema en los medios de comunicación y el poco conocimiento en la opinión pública del proceso y sus implicaciones.

Fue tratando de precisar si este comportamiento había cambiado como surgió la presente investigación, donde nos propusimos como objetivo central, determinar cuál era la posición u opinión del parlamentario venezolano frente a la integración, cuáles sus expectativas y cuál su rol en el proceso.

Para conseguir nuestros objetivos se realizó en primer lugar un estudio hemerográfico de tres años (febrero 1989-mayo 1993) en los diarios de circulación nacional El Universal y El Nacional; posteriormente se requirió una indagación directa con los parlamentarios, por lo que se decidió realizar entrevistas a diputados y senadores del Congreso de la República que, por sus conocimientos y sus años en el parlamento, pudieran responder a nuestras interrogantes.

Como resultado final de la investigación se obtuvo que los parlamentarios venezolanos, a pesar de comprender y calificar el proceso integracionista como un reto ineludible en el nuevo sistema internacional, no han desarrollado un papel sólido y destacado en la elaboración, ejecución o evaluación del proceso. Su posición ante la integración regional está sujeta a las reglas de juego establecidas para la política exterior al inicio de la democracia, en las cuales al parlamento se le asigna un papel subsidiario, sin posibilidades de confrontación y discusión pública.

Por otra parte, los resultados que se observan en la revisión hemerográfica y en las entrevistas, además de reflejar la pasividad de los partidos políticos y de los parlamentarios en el debate integracionista, también dejaron que el tratamiento informativo del tema es muy limitado, no sólo por el escaso número de informaciones, sino también por la escasa utilización de géneros periodísticos interpretativos y de opinión. Igualmente, el hecho de que la mayoría de las informaciones fichadas se originen en la Presidencia de la República, demuestra que esta institución actúa a nivel informativo libre de toda presión, pero que sin embargo no adelanta ningún plan informativo gubernamental destinado a difundir o formar una matriz de opinión sobre el proceso.

En resumen, las condiciones están dadas para que el parlamento venezolano supere el papel descomulgado hasta ahora y participe de manera directa y clara en el proceso. El debate público sobre el tema es imprescindible para que la sociedad venezolana conozca los alcances del proceso integracionista con todas sus aristas. No es suficiente que el Ejecutivo Nacional sea el generador de toda la información, se requiere, por el contrario, la participación de los comunicadores sociales, dueños de medios, actores políticos, económicos, culturales e incluso militares, para que la integración se convierta en una meta nacional. En esta ocasión se ha comprobado que los actores del sistema político venezolano deben tomar conciencia acerca de la necesidad de poner en práctica lo que teóricos y políticos han manifestado en innumerables ocasiones: impulsar la participación y el trabajo de toda la comunidad nacional en pro de los procesos integracionistas regionales, con el objetivo de convertirlos en un punto de movilización social y política que permita generar el debate partidista y público de un nuevo proyecto nacional.

Tesis presentada como requisito para la
obtención del grado de Magister en Ciencia
Política

Centro de Estudios Políticos y Sociales de
América Latina

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad de los Andes

Aprobado:

Dra Rita Geacalone
Tutora

Jurado

Jurado

A G R A D E C I M I E N T O

Consciente de que este trabajo reúne los esfuerzos de muchas personas e instituciones que de una u otra forma contribuyeron a su realización, deseo dejar por sentado mi agradecimiento y reconocimiento a su labor.

A mi tutora, la profesora Rita, quien de manera desinteresada me ofreció sus conocimientos y apoyo hasta ver culminada mi meta; a Mirian por sus consejos oportunos; a los profesores del CEPESAL por su aporte al crecimiento intelectual que he tenido durante mi maestría; al CDCHT por el financiamiento recibido para la elaboración del trabajo de investigación; a todos los entrevistados, quienes amablemente me ofrecieron su tiempo y sus pareceres; a mis compañeros de trabajo, quienes en más de una ocasión me tendieron la mano; y, especialmente, a mi esposo, y a mi semilla, quienes estuvieron atentos para aportar su ayuda durante el camino que hoy finalizo. Para todos un Dios les pague.

I N T R O D U C C I O N

La voluntad integracionista de los países latinoamericanos ha tomado un viraje completamente diferente en la década de los años noventa. Los viejos esquemas y las expectativas anteriores han dado paso a una nueva visión de la integración. No se trata ya de la planificación de los gobiernos, sino de un nuevo orden mundial que exige a América Latina buscar en el comercio internacional, un espacio económico y político para crecer y permanecer dentro de él como actor de significativa importancia (Mols 1994; Ferrero Costa 1994). Su negociación en el sistema económico internacional dependerá de su poder económico como región y éste, a su vez, será directamente proporcional a los procesos de integración que logren consolidarse en América Latina. La región y, dentro de ella, Venezuela no tiene alternativas, según los teóricos y políticos que abordan con frecuencia la temática integracionista.

Sería obvio afirmar que si el panorama para la integración ha cambiado, también deben haberlo hecho quienes tienen como misión adelantar el proceso en cada uno de los países latinoamericanos. Es decir, los actores que participan directa o indirectamente en éste deberían haber abandonado ciertos comportamientos que hasta los años ochenta fueron obstáculos para el proceso como, por ejemplo, el protagonismo exclusivo de los poderes

ejecutivos, el tratamiento teórico más no pragmático por parte de los partidos políticos, la escasa discusión pública sobre el tema en los medios de comunicación y el poco conocimiento en la opinión pública del proceso y sus implicaciones.

Fue tratando de precisar si este comportamiento había cambiado como surgió la presente investigación, donde nos propusimos como objetivo inicial determinar cuál era la posición u opinión del sector político frente a la problemática de la integración, cuáles sus expectativas y cuál el rol que desempeña en el proceso.

Para delimitar el tema se buscó precisar en primer lugar el comportamiento del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los partidos políticos. Para ello se realizó un estudio hemerográfico de tres años (febrero 1989-mayo 1993) en los diarios de circulación nacional **El Universal** y **El Nacional** donde nos propusimos determinar qué grupo político era el responsable de promover y dar a conocer a la opinión pública los avances logrados, durante el lapso estudiado, en el proceso integracionista; qué esquema integracionista ocupaba mayor espacio en los medios de comunicación y cuál era el tratamiento periodístico dado a la temática integracionista.

En vista de que el Ejecutivo a nivel de medios impresos

seguía ejerciendo un papel protagónico en el proceso integracionista, surgió la interrogante de por qué los partidos políticos y el parlamento no tenían una participación activa en la discusión pública que sobre el proceso se llevaba a cabo en los medios de comunicación. Ante esa situación se requirió una indagación directa con los dos restantes grupos políticos, por lo que se decidió realizar entrevistas a parlamentarios que, por sus conocimientos y sus años en el Congreso, podían responder esta interrogante. Hablamos de parlamentarios porque en ellos se podían encontrar dirigentes políticos, personas de larga trayectoria dentro del sistema político venezolano y porque este grupo ofrece mayores ventajas metodológicas que las autoridades partidistas, para delimitar sus funciones y atribuciones jurídicas y políticas en la materia.

Con las entrevistas se perseguía confirmar los resultados obtenidos en la investigación hemerográfica, precisar las motivaciones que los parlamentarios tenían para asumir tal o cual posición ante el proceso integracionista y determinar si, como lo asomaba el estudio de la prensa, las reglas de juego para la política exterior establecidas al inicio de la democracia, seguían presentes en la discusión y abordamiento del tema. Con todas estas interrogantes se intentó responder cuál era el

papel que para ese momento desempeñaba el Congreso de la República en la elaboración, ejecución y evaluación de la política integracionista venezolana.

Finalmente, se llevó a cabo una revisión bibliográfica para localizar los trabajos que en Latinoamérica se hubiesen realizado con objetivos semejantes a éstos. La idea era comparar el comportamiento del sector político venezolano con sus homólogos de la región. En el caso de los países del Grupo Andino la bibliografía encontrada fue escasa, pero en los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) los resultados de la búsqueda fueron más alentadores puesto que desde 1986 se localizan estudios que ofrecen una metodología acabada, con resultados precisos. Es necesario aclarar que la mayoría de los estudios encontrados abordaban el comportamiento de la mayoría de los actores del proceso integracionista, es decir, políticos, intelectuales, empresarios, estudiantes, etc.

En la redacción final del trabajo el lector encontrará en el Primer Capítulo un marco teórico donde se asientan las bases del estudio realizado; en el Capítulo Dos se encuentra el compendio de las investigaciones que en Venezuela se han realizado sobre el desempeño del sector político en la política exterior del país; en los

Capítulos Tres y Cuatro se han ubicado, en ese mismo orden, los resultados de la revisión hemerográfica y de las entrevistas. Para dar más coherencia al trabajo, antes de presentar las conclusiones finales del estudio, el Ultimo Capítulo ofrece el resumen de los trabajos sobre otros países latinoamericanos, junto con las comparaciones entre éstos y el estudio presente.

CAPITULO I

MARCO TEORICO Y ANTECEDENTES

A.- Marco teórico

El estudio de una decisión pública y el comportamiento de los actores políticos en la misma puede ser abordado desde diferentes perspectivas teóricas pero, por su nivel explicativo, en el presente trabajo se utilizaron algunos enfoques de la teoría de la racionalidad. Puesto que el foco de nuestro estudio es el comportamiento de ciertos actores en la elaboración y evaluación de la política integracionista, el proceso se ubicó teóricamente en el enfoque de toma de decisiones (Hebert 1969; Area 1983; Barragán 1993) en base a los principios teóricos de la racionalidad. Se debe tomar en cuenta que se trabaja con una política pública en un sistema político complejo donde "... coinciden los intereses y los conflictos de los actores gubernamentales...", para quienes una decisión en tal o cual sentido, representa no sólo una decisión hacia y para la nación, sino también implica relaciones de poder y de intereses personales." (Area 1983:63) La utilización de estos criterios teóricos se justifica puesto que estamos frente a decisiones públicas que, de una u otra manera, "... tienen un carácter restrictivo de las utilidades máximas a las que los individuos pueden aspirar." (Barragán 1993: 41) Por ello se presentará, en primer lugar, las implicaciones del enfoque de la toma de

decisiones en una de sus variables: la decisión pública o política pública, y se analizará luego los principios teóricos del modelo racional, fuente de la cual parte el enfoque de decisiones que utilizamos en este caso.

1.- Enfoque de la toma de decisiones.

La atención que recientemente ha recibido el enfoque de toma de decisiones se debe principalmente a la complejidad de los problemas contemporáneos, en los cuales las instituciones y los individuos se preocupan cada vez más por las alternativas para la solución de los problemas que aquejan a los sistemas políticos. Esta situación es la que ha obligado a los investigadores a abordar el proceso de toma de decisión "... de explicar sus fases, de profundizar en el estudio de las alternativas que se le presentan al decisor, de la forma de implementación de la decisión misma y de la previsión de los posibles resultados, esperados o no" (Area 1983: 12). De esta manera con el enfoque de toma de decisiones los criterios funcionales sustituyen a los criterios institucionales, que, dentro de la Ciencia Política, presentan dos ramificaciones, por una parte el estudio del Estado como centro de acción política y, por el otro, el estudio de las instituciones gubernamentales y sus actividades. (*)

(*) Con los criterios institucionales, para Area, en la

Los criterios funcionales en el enfoque de toma de decisiones plantean dos perspectivas: en la primera se estudia "... el conjunto de acciones que han tomado actores, en determinadas situaciones, para lograr fines" (Area 1983: 17); ésta, también llamada "teoría matemática de la decisión", resulta limitada para abordar problemas complejos porque tan sólo se ocupa de "... la elección de un curso de acción óptimo entre una serie de cursos alternativos especificados sobre la base de un criterio de preferencia" (Herbert 1969: 40), lo cual deja de lado la complejidad de información existente en cualquier proceso de decisión pública. La segunda perspectiva de la teoría de toma de decisiones se focaliza en el "... proceso de adopción de decisiones, toma de decisiones, etc., en donde el estudio del poder ha adquirido una dimensión especial, puesto que es estudiado como el proceso que conduce al control de los mecanismos a través de los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones políticas" (Area 1983: 17).

Esta segunda opción planteada por Area es la que permite abordar procesos políticos donde participan

primera opción no se estudia el fenómeno político en toda su extensión, mientras que en la segunda se renuncia a elevar el nivel teórico de la disciplina. De allí que él opte por el enfoque de toma de decisiones.

diferentes actores, quienes toman en cuenta las variables presentes en el entorno cuando asumen una posición. Este enfoque teórico goza de la dinamicidad necesaria para abordar los procesos en sus inicios y a lo largo de su desarrollo. A su vez, esta perspectiva contiene dos niveles de análisis: el descriptivo y el normativo. Se tomará en este caso el primero, puesto que permite "... el análisis de las decisiones que efectivamente se llevan a cabo y de los modos o formas de comportamiento de las personas y grupos que intervienen en la decisión" (Area 1983: 18). La clasificación de las decisiones según el criterio explicado anteriormente la presenta Leandro Area de la siguiente forma:

- 1.- Según los grados de información
 - a.- Decisiones en estado de certidumbre
 - b.- Decisiones en estado de riesgo
 - c.- Decisiones en estado de incertidumbre

- 2.- Según los niveles jerárquicos
 - a.- Sistema de meta y nivel único
 - b.- Sistema de metas múltiples y nivel único
 - c.- Sistema de metas y niveles múltiples

3.- Según los casos de la decisión

a.- Decisión de votar

b.- Decisiones dentro de una organización

c.- Decisiones públicas o políticas estatales

De esta clasificación presentada por Area (1983: 33 y ss.) interesan, para el caso que aborda esta investigación, las decisiones públicas o de políticas estatales. En ellas se deben destacar características esenciales como:

a.- la participación de actores gubernamentales

b.- su repercusión en la sociedad en general o en un sector de ella

c.- que sean tomadas y/o ejecutadas por autoridades legalmente constituidas

d.- que encierren intereses nacionales, políticos y/o personales.

Se entiende por políticas públicas o decisiones públicas "... aquellas decisiones generales y abstractas en las que son considerados conjuntos de decisión que establecen los parámetros contextuales para que se formulen formas operacionales más detalladas..." (Area 1983:63). En estas decisiones están presentes las

preferencias de los actores: interés en el beneficio de la nación, en el beneficio electoral (o político) y en el beneficio personal. Así mismo, en relación con los individuos o los sectores de la sociedad a los que afecta, la decisión pública, de una u otra manera, tiene un carácter restrictivo de las utilidades máximas a las que los individuos pueden aspirar (Barragán 1993: 41). Es decir, cada vez que en el ámbito público un actor, sea individual, como Presidente o Ministro, o colectivo como Congreso de la República, toma una decisión involucra a una gran cantidad de individuos que observan como sus intereses son adjudicados o repartidos, por lo que en la misma estará presente un conflicto que se intentará regular.

Para estudiar las políticas públicas, según Area, pueden utilizarse cuatro enfoques o métodos. El primero se refiere al por qué se adoptó determinada política, sin hacer referencia al entorno y tomando al Estado como un ente pasivo que responde a las demandas de la sociedad; el segundo focaliza el estudio en las consecuencias producidas por determinada política estatal; el enfoque mixto une los dos anteriores y, por último, se plantea el llamado enfoque "de la cuestión", el cual intenta explicar "... los problemas que inciden en la formación de determinada política... implica el estudio de

la situación histórica, de los autores que problematizaron el asunto y cómo lo problematizaron," (Area 1983: 66) sin dejar a un lado la actitud o posición que asuma el Estado y otros actores ante "la cuestión". El autor favorece este método pues, según él, permite conocer, también, el impacto que hacia afuera y hacia dentro del aparato estatal pueda tener una política.

2.- Racionalidad

La teoría de la racionalidad y sus diferentes ramificaciones son la base de los principios teóricos que sobre la toma de decisiones se han expuesto hasta el momento, esencialmente porque esta teoría permite "... estudiar de cerca al decisor o actor, sea individual o colectivo, que persigue y logra objetivos de una manera racional tal y como él las ve..." (Area 1983: 70). En el caso particular de esta investigación estos principios permitirán precisar qué decisión (o decisiones) ha tomado el parlamento ante la política integracionista del Ejecutivo Nacional y qué motivaciones llevan a los parlamentarios a tomar esa decisión, es decir, se sostiene teóricamente que los parlamentarios son capaces de tomar decisiones frente a las opciones que explícita o implícitamente les ofrece la Constitución Nacional y demás leyes y reglamentos de la República en esta materia; pero

que la alternativa tomada obedece a su nivel de preferencia ya que escoge la opción que, según sus intereses, le es más conveniente. De esta manera se utiliza gran parte de los principios teóricos que rigen el comportamiento racional(*):

1.- capacidad para adoptar una decisión siempre que el actor se enfrenta con varias opciones

2.- habilidad para ordenar las opciones de acuerdo con sus preferencias, de modo que cada una de ellas es preferida, indiferente o inferior a las demás

3.- el orden de las preferencias es transitivo

4.- se elige entre las opciones la superior dentro de su escala de preferencias

5.- se adopta la misma decisión siempre que se enfrenta a las mismas opciones

Ahora bien, no se puede limitar la investigación a los principios clásicos de la teoría de la racionalidad porque se presentarían algunos obstáculos teóricos como, por ejemplo, el hecho de que en ésta se contempla que los actores toman las decisiones en el marco de una información general y completa de la situación, lo cual

(*) Estas características del comportamiento racional son ampliamente explicadas por Anthony Downs (1973).

pocas veces ocurre en la realidad (Romero 1992). Por tanto, se hace necesario recurrir a autores que han incorporado nuevos elementos a la teoría, por ejemplo Allinson Graham propone tres paradigmas para el análisis de los procesos decisorios, dentro del marco de la teoría de la racionalidad en materia internacional. Estos paradigmas son comentados por Leandro Area en su obra titulada *Los procesos de decisión política*. El primer paradigma considera a la nación como un actor unitario y racional por lo que "... el actor al ser unitario, no confronta mayores inconvenientes al elegir los objetivos..." (Area 1983: 34). De esta manera la nación como actor posee total autonomía (Alvarez 1984: 54). En el segundo paradigma, llamado del "proceso organizacional", se plantea que las acciones de un gobierno no son realizadas por la nación, sino por las organizaciones que componen ese gobierno. En este caso los entes que integran el gobierno mantienen intereses propios que predominan a la hora de tomar una decisión, en cualquier situación que se les presente, porque "... La decisión ya no es reflejo de las decisiones de nervios centrales, sino producto de grandes organizaciones que funcionan de acuerdo a patrones establecidos de conducta" (Area 1983: 34). Y, finalmente, Graham presenta el modelo de política gubernamental, el cual supone que las decisiones son el resultado de "...

transacciones entre actores que, estratégicamente situados, poseen diferentes opiniones, intereses y grados de poder" (Area 1983:35).

Para los fines y objetivos de la presente investigación se hace necesario conjugar los dos últimos modelos puesto que el Ejecutivo, el parlamento, los partidos políticos y otros actores privados y públicos, participan en la elaboración y/o ejecución de la política exterior, cada uno con total o relativa autonomía, mateniendo determinados objetivos que defenderán ante las decisiones del gobierno y que los moverán a realizar negociaciones con otros actores para proteger sus intereses. Estos intereses están presentes en el parlamento venezolano, al igual que en cualquier grupo o partido político, y por ello, para analizar el comportamiento de este actor frente a la política exterior, se debe tener presente que no es un actor individual sino múltiple y que a cada uno de sus integrantes (los parlamentarios) los mueven intereses nacionales y/o electorales. Sobre este punto Angel Alvarez señala que es adecuado asumir que "... los actores (del sistema político venezolano) en cuestión se orientan fundamentalmente por una racionalidad electoral, según la cual hacen todo aquello que maximiza sus votos y evitan lo que los minimiza"(Alvarez 1984: 55). Para este autor la

política exterior venezolana no es más que un medio utilizado por los partidos y gobiernos para alcanzar objetivos específicos.

B.- Características de los sistemas internacional y nacional en la era democrática de Venezuela

Las bases teóricas presentadas hasta el momento se encuentran enmarcadas dentro de unas características particulares de los sistemas internacional y nacional que, a nuestro criterio, pueden determinar la racionalidad utilizada por los actores políticos para con el proceso integracionista. Estas características se mantuvieron invariables desde el inicio de la democracia en Venezuela, hasta finales de los años ochenta. Pero estos elementos han variado ya, por lo tanto, es de suponer que el comportamiento y las reglas de juego de los actores de la política exterior deben haber experimentado también algunos cambios. De ser cierta esta aseveración, la misma se podría comprobar con el estudio de uno de esos actores, en este caso el parlamento venezolano que, si bien ha desempeñado un rol pasivo y subsidiario, forma junto con el Ejecutivo una de las unidades más importantes de la política exterior.

A continuación se pueden observar las características más resaltantes de los sistemas nacional e

internacional:

1.- Sistema internacional

Venezuela inició su período democrático en 1958 en un sistema internacional que había surgido luego de la Segunda Guerra Mundial, dominado de manera global por las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, las cuales "... pretendieron -y en gran medida lo lograron- organizar el mundo en bloques antagónicos y convertir todo conflicto, cualquiera que hubiese sido su origen o su ubicación geográfica, en una pieza del enfrentamiento" (Josko de Guerón 1992, 42; Marini 1987).

De esta situación se desprende que, con excepción de Cuba, América Latina, y en ella Venezuela, estaba supeditada a los Estados Unidos tanto en el comercio como en cuestiones políticas, militares o de seguridad, pues respondía a los intereses de este país como potencia polar. Innumerables son los estudios realizados sobre el desarrollo de este enfrentamiento. Eva Josko de Guerón (1992) enumera los acontecimientos más importantes de esta etapa, los cuales pueden servir en este momento como marco de referencia para establecer la diferenciación deseada:

1.- Se desarrollaron en ambas potencias armas nucleares que, por garantizar la destrucción mutua,

impidieron el enfrentamiento directo entre ellas.

2.- Surgieron también actores cuya articulación no se correspondía con el modelo bipolar.

3.- La crisis energética proporcionó fuerzas al Tercer Mundo para exigir un nuevo orden internacional.

4.- No obstante la inesperada respuesta de los países industrializados, la pérdida de control del mercado petrolero por la OPEP y la fragilidad de la coalición tercermundista, entre otros factores, condujeron al fracaso de este diálogo Norte-Sur.

5.- Por último, la década de los ochenta, calificada como "la década perdida" para América Latina, se vivió en la región con un gran endeudamiento que ahogó a los países e impidió su crecimiento económico, aumentando la pobreza y la desigualdad socio-económica de sus pobladores y disminuyendo su participación en el comercio internacional (Hengstenberg 1994: 7).

Los cambios, que comenzaron a finales de los ochenta, en el escenario anteriormente descrito, se reflejan en la siguiente frase: la política mundial de hoy en día es "... un mirar hacia, un tratar con e impulsar mutuamente espacios geopolíticos, grupos de Estados y, según el grado de cooperación, incluso bloques y alianzas" (Mols 1994: 23). Ya no se depende de una potencia, sino de

la capacidad de integración y cooperación entre los países de la región. Los Estados Unidos no pueden mantener su hegemonía y son las economías de Japón y los "tigres asiáticos", Alemania y la Unión Europea, los que dominan el comercio mundial. Dentro de esta área se impone la guerra de la tecnología, de las ventajas competitivas y del mercado de capitales (Moavro 1992: 28).

En esta nueva forma de abordar el sistema internacional, América Latina intenta utilizar su larga experiencia integracionista como ventaja ante la nueva situación internacional. Su voluntad se ha reflejado hasta ahora en un renovado impulso de los viejos y nuevos esquemas integracionistas, en los variados y diferentes acuerdos bilaterales firmados entre países de la región, e, igualmente, en los vínculos y compromisos establecidos entre diferentes esquemas integracionistas. la pregunta es si son suficientes estos esfuerzos: ¿Logrará la región conformar un bloque que pueda competir con "los tigres asiáticos" o la Unión Europea? ¿América Latina debe enfrentar este reto sola o va a necesitar de Estados Unidos y Canadá?

En primer lugar, es obvio responder que no es suficiente lo logrado hasta ahora y que, vistos desde diferentes ópticas, los avances alcanzados pueden ser calificados como pocos o muchos.

Los investigadores latinoamericanos son optimistas y, si bien admiten las dificultades que tiene la región para alcanzar las metas planteadas (Ferrero Costa 1994; CEPAL 1994; Ugarteche 1994), también destacan los alcances obtenidos con esta nueva forma de enfrentarse al comercio exterior. Una visión diferente de la región manifiestan observadores de otras latitudes, quienes aseguran que "... América Latina vive una cierta desconfianza respecto de si misma. Y vive también en el contexto de una desconfianza desde fuera..." (Mols 1994: 24) . La realidad es que hay otras regiones (especialmente las del Pacífico asiático) que son polos de atracción comercial en el nuevo esquema internacional, con las cuales América Latina debe "enfrentarse" para conseguir un lugar que le permita su crecimiento económico. El éxito en esta misión depende de la homogeneidad y de los niveles de integración que logre como región, sea con o sin los Estados Unidos.

El investigador alemán Manfred Mols (1994) ha destacado la marginalidad que puede sufrir América Latina por parte de los grandes bloques económicos. Como demostración de ello coloca los diferentes seminarios, reuniones o foros internacionales, realizados para discutir el futuro económico mundial (entre ellos "Efectos del Mercado Común Europeo para la comunidad alemana", 1993

y la Conferencia de políticos y científicos en Singapur, 1993), en donde América Latina no figura u ocupa un pequeño espacio en la preocupación de los países . Pero a esta inquietud también se suman investigadores de la región, entre ellos Horacio Roberto Moavro(1992), quien además de admitir nuestra evidente marginalidad en el nuevo orden mundial, también advierte sobre la precaria estructura económica, social e institucional del área para afrontar los desafíos que en esta situación se presentan.

Para Mols en el ambiente internacional "... permanece la impresión de que Latinoamérica choca todavía con un grado reconocible de escepticismo, cuando se trata de evaluar su rol y su potencial presente y futuro"(Mols 1994:21). Esta actitud hacia la región podría estar fundamentada en tres elementos: el legado de la "década perdida" de los años ochenta, la inestabilidad y el estilo "eufórico" para asumir los cambios y, por último, la poca claridad sobre "... cómo, con qué fines, socios y medios propios quiere participar América Latina en el nuevo proyecto de la arquitectura internacional". Pareciera que los actores internacionales no confiaran en la capacidad de los países latinoamericanos para llevar a cabo las transformaciones necesarias para una inserción coherente y clara en el nuevo contexto internacional. Esta apreciación se basa en los indicadores económicos regionales

observados en los últimos años, los cuales, comparados con los de otras regiones sub-desarrolladas, no alcanzan las expectativas planteadas. Se podría enumerar entre ellos el crecimiento económico que cayó entre 1991 y 1992 del 3,6% al 2,6%; la duplicación de la inflación de 202% al 413%; el endeudamiento externo que crece paulatinamente; el producto por habitante que en 1990 se ubicó en el mismo nivel registrado en 1977; las exportaciones que disminuyeron en relación al total mundial de 5,5% en 1980 al 3,9% en 1988 y las importaciones que, en el mismo lapso, pasaron de 5,9% a 3,3% (Moavro 1992: 30; Mols 1994: 23).

Ante estos claros obstáculos, que se deben superar, también es posible encontrar elementos vigorizantes que dejan ver la factibilidad de enrumbar el subcontinente hacia los nuevos derroteros exigidos por la economía mundial. La idea planteada por el presidente colombiano César Gaviria, en la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno -cuyo título fue por demás ilustrativo "Comercio e Integración como Elementos del Desarrollo Iberoamericano"-, pone de manifiesto los cambios hasta ahora experimentados:

Es mucho lo que hemos avanzado en concertación política, la capacitación, los derechos humanos, los asuntos económicos, el comercio y la integración. Hemos asistido a un profundo

cambio de mentalidad... Lo que nos ha reunido es una imperiosa necesidad de convertir el comercio en un puente para el bienestar de nuestras gentes. Nos anima la esperanza de que el libre comercio y los mercados ampliados beneficien también a los países más pequeños. (1994: 22)

Si bien se puede admitir una situación difícil, también, apegados a la realidad latinoamericana, es necesario destacar los avances que de manera global, y algunas veces con más fuerza en algunos países, ha logrado la región. Para mencionar un elemento muy importante, la estabilidad democrática puede encabezar la lista de estos elementos positivos. La "década perdida" no es tal cuando se enfoca desde la óptica del equilibrio político logrado en esos años y consolidado en los años noventa. Con excepción de Cuba, todos los países en la actualidad disfrutaban de regímenes democráticos; el último en subir al peldaño fue Haití que, luego de angustiantes acontecimientos y de una intervención norteamericana, incorporó al presidente Jean Bertrand Aristide en su cargo como presidente; con él se realizaron las elecciones presidenciales a fines de 1995 que apuntan a mantener la estabilidad democrática.

Siguiendo en el camino de los cambios, también la reformulación del papel del Estado ha sido, aún cuando en grados diferentes, otro proceso iniciado en Latinoamérica con resultados concretos. En este proceso se

observa la tendencia a la reducción del Estado frente al sistema económico, la privatización de las empresas estatales y el diseño de políticas macroeconómicas que buscan la estabilidad de los países. Todo ello en un esfuerzo para asegurar la apertura comercial y la cooperación o integración entre países del área, con base en la coherencia y permanencia de las políticas macroeconómicas. No pueden ser disminuidos u olvidados estos avances para el análisis del proceso integracionista en América Latina. Por el contrario, ellos son los primeros pasos que establecen las bases para los esquemas integracionistas regionales.

Asumiendo el hecho de que la integración es inseparable del futuro latinoamericano, es necesario entonces pensar en cuál integración, cómo y con quién sería conveniente adelantar el proceso. Tal vez la división presentada por Ruth Zimmerling (1992) pueda servir como punto de partida para intentar dibujar la respuesta a estas tres preguntas. Según esta autora (1992:7), la integración puede abordarse por medio de dos estrategias "puras": la integración en mercados extranjeros sin preferencia especial por ninguna región y/o la integración centrada en la región o subregión a la cual se pertenece. Luego de planteada estas dos estrategias la división puede llevar a "estrategias

mixtas": la integración regional como un primer paso hacia el mercado mundial y/o la integración selectiva en el mercado mundial.

En el caso latinoamericano se puede afirmar que, desde 1960, cuando se inició el proceso de integración formal en la región con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hasta los últimos años de los ochenta, la línea predominante fue la segunda de las estrategias "puras" (también llamada integración "hacia adentro"), en donde se destacaba la búsqueda de acuerdos intraregionales para aprovechar los recursos y mercados potenciales que ofrecía la región. Se consideraba que éstos permitirían crear un gran espacio interno:

Para lograr este objetivo, la protección arancelaria resultaba una herramienta básica y la integración regional se consideraba un esquema cerrado en el cual se otorgaban ventajas en favor de las producciones originarias, frente a una competencia extranjera que debía ser restringida (Ferrero Costa 1994:132).

Para la década de los noventa los acontecimientos internacionales (globalización, regionalización e interdependencia) obligaron a cambiar el prisma con que se observaban los procesos integracionistas. De una integración "hacia adentro" se ha pasado a una integración "hacia afuera", de la

protección del mercado se intenta saltar a la liberación de barreras arancelarias y para-arancelarias y la integración no es ya para asegurar un mercado cerrado, sino para proyectar a la región hacia el mercado mundial (Heine 1994: 53). Es decir, aquí se ha llegado a utilizar la primera estrategia mixta: "la integración regional como un primer paso dado deliberadamente hacia -o como un instrumento para- la integración en el mercado mundial.." (Zimmerling 1992:7). De esta manera, los esquemas e iniciativas de la región se adaptan a la realidad propia e internacional.

Pero también el escenario actual de la integración latinoamericana debe superar los obstáculos y retos que coloca en su camino la realidad de la región. Entre estos retos se menciona especialmente la consolidación de la estabilidad económica y política. Si bien es necesario unificar los criterios y las acciones integracionistas de cada país o de cada grupo, antes de ello es ineludible alcanzar homogeneidad y estabilidad en las políticas macro-económicas, para que efectivamente las metas de cooperación e integración propuestas en la región coincidan con las realidades macroeconómicas de cada uno de los países. Quienes analizan el futuro integracionista (Moavro 1992; CEPAL 1994; Mols 1994; Ferrero Costa 1994) coinciden en que la región debe prepararse para lograr:

estabilidad macroeconómica, crecimiento en infraestructura, armonización en normas comerciales, unificación en materia laboral, científica y tecnológica, etc.

Al mismo tiempo que se buscan cumplir estas metas la región debe comenzar a buscar coherencia entre los diferentes acuerdos que se alcancen, individual o grupalmente, entre los actores de la región. La diversidad de acuerdos de cooperación o integración que han proliferado en los últimos años, sumados a los ya existentes, conforma una gama de esquemas muy variados en cuanto a modalidades y elementos geográficos, que deben ser encaminados a metas precisas y comunes para toda la región.

Ferrero Costa (1994:131) agrega dos últimos desafíos que es necesario superar en este camino. El primero, la eficiencia del sistema productivo latinoamericano y, el segundo, el grado de participación de los actores sociales y políticos en el proceso. Si para enfrentar el libre mercado la eficiencia de la productividad es indispensable y las estructuras productivas deben alcanzar niveles internacionales, tanto más importante es lograr una adecuada participación de los actores políticos.

Desde 1960 los diferentes esquemas

integracionistas se han visto apoyados por declaraciones y discursos retóricos y complejos que no han contribuido en la práctica a lograr metas concretas para el proceso. Un factor que contribuyó a desacelerar la integración en la región fue la poca participación de los actores sociales y políticos en los programas que adelantaban los presidentes de las naciones involucradas en los esquemas. No es desconocido que ni la pasada, ni la presente estrategia integracionista, puede concretarse, sin la presencia activa y comprometida de los pueblos latinoamericanos y los pueblos tan sólo se movilizan si reciben una información clara y precisa sobre lo que ocurre. Para ello se necesita la participación de los representantes de los principales sectores de esos países: partidos políticos, organizaciones sindicales, empresariales, profesionales y culturales; haciendo la salvedad de que en este grupo los empresarios se han destacado, por sus propios intereses y su natural vinculación al proceso, como agentes que promocionan los acuerdos logrados dentro de los diferentes esquemas.

Pero ¿qué sucede con los otros sectores? Especialmente con los partidos políticos y los parlamentos de los países latinoamericanos "... se requiere no sólo de la participación de los gobiernos, sino también de la de los parlamentarios, los trabajadores, los académicos, y los formadores de opinión, entre otros, en los diversos

*

compromisos subregionales de la integración..." (Ferrero 1994: 136). De ellos depende que la integración no se convierta en una política pública diseñada y ejecutada por los poderes ejecutivos del sub-continente, sin la debida proyección y discusión dentro de las sociedades que, a fin de cuentas, son las que recibirán las ventajas y desventajas del proceso integracionista. No se admite el considerar la integración como prioridad uno dentro de la política exterior de los países de la región y que ésta no sea discutida en los parlamentos, en las oficinas de los partidos políticos y en las calles de las ciudades latinoamericanas. Por todos estos cambios internacionales enumerados y por el nuevo panorama que conforman en el sistema internacional, es que en esta investigación se plantea la necesidad de ubicar cuál es la posición asumida por los parlamentarios venezolanos frente a la integración regional en los últimos años.

2.- Sistema nacional

Así como el sistema internacional ha cambiado, también lo ha hecho el sistema nacional y de una u otra forma esto contribuye a reafirmar que el comportamiento de la clase política debería experimentar transformaciones en estos años. A continuación se presentan los elementos más resaltantes de los cambios sufridos en este sistema.

El sistema nacional venezolano es sus treinta primeros años de democracia mantuvo elementos (Josko de Guéron 1992: 44) predominantes que pueden enumerarse como siguen:

- 1.- Democracia basada en consenso.
- 2.- Disponibilidad de divisas provenientes del petróleo.
- 3.- Políticas gubernamentales populistas
- 4.- Desarrollo económico basado en el modelo de sustitución de importaciones.
- 5.- Dependencia de los sectores nacionales del Estado, del gasto público, de los subsidios y de la regulación.

El Pacto de Punto Fijo, firmado en 1959 por los principales partidos (Acción Democrática, COPEI y Unión Republicana Democrática), se mantuvo incólume porque garantizaba la estabilidad del sistema. Aún cuando los acuerdos tácitos de coalición gubernamental, apoyo al gobierno y respeto a un programa de gobierno general desaparecieron en los años posteriores, su espíritu perduró e incluso mantuvo, como al principio, apegados a ellos a otros actores del sistema como militares, iglesia, empresarios y sindicatos. La situación económica del país, con grandes ingresos petroleros, permitió que las reglas de juego siguientes predominaran en todos estos años: "...

limitación de la participación a través de las organizaciones comprometidas con el sistema, la búsqueda casi compulsiva de consenso, la consulta, la negociación, la cooptación y la corresponsabilización" (Josko de Gueron 1992: 45).

Los ingresos petroleros permitían el consenso, pues aún cuando de manera desigual, el Estado distribuía la renta entre los diferentes sectores de la población. El Estado asumía un papel distribuidor y regulador a través del gasto público y, al mismo tiempo, basado en el modelo de sustitución de importaciones intentó obtener un crecimiento económico firme, el cual no pudo conseguir.

Las fallas de este modelo político-económico se vieron con claridad cuando en variadas ocasiones se cuestionó al sistema político y sus instituciones. Se les acusaba de ser ineficientes y corruptas, pero las deficiencias eran compensadas continuamente por los ingresos petroleros y, si las decisiones eran difíciles de tomar por la escasez de recursos, los gobiernos optaban por el endeudamiento o por las reservas internacionales antes que eliminar el modelo populista (Josko de Gueron 1992: 46).

Pero la situación política y económica del país se complicó día a día. La primera evidencia indetenible e

inocultable que estremeció al Sistema Político Venezolano fue la explosión social ocurrida el 27 de febrero y días subsiguientes de 1989, luego de que el presidente Carlos Andrés Pérez anunciara medidas económicas drásticas tales como el aumento de la gasolina. Con ello se iniciaba un proceso de cambio de la economía nacional, buscando una transformación radical del papel desempeñado hasta ese momento por el Estado venezolano. Fue suficiente ese sismo para que quedaran al descubierto las bases corroidas del Sistema Político Venezolano; los intentos de golpe de estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992 reafirmaron la necesidad de cambios profundos.

Un proceso de cambio se inició entonces pero aún no se han producido los resultados esperados. Los procesos de liberalización de la economía que comienzan a concretarse, a veces a través de acuerdos de integración, se acentúan cada día pero sin lograr la estabilidad económica y financiera requerida. Por el contrario, los conflictos se acentúan, los niveles de pobreza son cada vez mayores, los índices de inflación disminuyen el poder adquisitivo de la población venezolana, mientras que el déficit fiscal impide al gobierno desarrollar políticas sociales acordes a la situación socio-económica de la población. Sobre la base de esta situación nacional debe desarrollarse la política exterior venezolana y la negociación de acuerdos de integración.

CAPITULO II
LOS PARLAMENTARIOS
EN LA POLITICA EXTERIOR
VENEZOLANA

Si para conseguir los objetivos de esta investigación se ubica la política integracionista dentro de la política exterior que desarrolla el Estado venezolano, se requiere, entonces, rescatar parte de los estudios que se hicieron en años anteriores sobre política exterior venezolana y, dentro de ellos, precisar cuál ha sido la actuación de los parlamentarios y de sus partidos políticos. Por ello en este capítulo del trabajo se planteará, en primer lugar, la necesidad de estudiar el comportamiento de los actores de la política exterior venezolana; luego, junto con las atribuciones del Congreso de la República, se presentará un resumen de lo que hasta ahora se ha escrito sobre el comportamiento del Poder Legislativo en esta materia y, como tercer punto, se expondrán las atribuciones del Congreso en política exterior relacionándolas con casos concretos, para dejar en claro las reglas de juego que rodean esta actuación. Finalmente se discutirá cuáles son los cambios del sistema nacional e internacional que exigen la transformación del rol desempeñado hasta ahora por el parlamento venezolano tanto en política integracionista como en política exterior en general.

A.- Ubicación conceptual de la política exterior y sus actores.

En este estudio de congresistas venezolanos y su

vinculación con la política exterior no se obvió la complejidad del sistema que comprende la política exterior, menos aún cuando se aborda como una política pública desarrollada por el Estado venezolano en la cual participa un variado número de actores nacionales e internacionales, públicos y privados (Elsa Cardozo 1992: 109), entre los cuales surgen intereses particulares de cada uno de los participantes. Dentro de la complejidad tan sólo se ha tratado de aislar la ubicación de uno de sus subsistemas -el Congreso- para deducir luego algunas características generales del sistema total.

Quizás la dificultad teórica se presente porque, en el caso venezolano, no se ha localizado ningún trabajo que aborde la integración, específicamente, desde el punto de vista de la actuación de los partidos políticos y/o del parlamento; pero este vacío se puede salvar porque, aún cuando el comportamiento de estos actores registra algunas variaciones según el tema internacional que se estudie, de manera general se deduce que en la política exterior venezolana, el parlamento, y por ende, los partidos políticos, mantienen un comportamiento más o menos homogéneo enmarcado dentro de ciertas características o normas principales. Dentro de ellas: el destacado poder que ejerce el Ejecutivo en la materia y el respeto a las normas de juego, no escritas pero establecidas desde el

inicio de la democracia, que limitan el papel del Congreso de la República en materia exterior (Josko de Guerón 1977, 1978, 1992; Cardozo de Da Silva 1992, 1994; Romero, 1992; Cobo, 1992).

La política exterior se ubica dentro del sistema político venezolano, el cual, según Alan Brewer-Carías, se caracteriza: "en primer lugar, por estar establecido sobre un régimen democrático; en segundo lugar, por tener un peculiar sistema de gobierno que llamaremos el presidencialismo con sujeción parlamentaria; y en tercer lugar por tener una peculiar forma de Estado, el de la Federación Centralizada" (Brewer-Carías 1992: 57). La democracia venezolana se inicia con la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958 y conserva estas características, al igual que las reglas de juego establecidas por los actores del sistema político de ese momento, las cuales han regido por más de tres décadas el sistema democrático y que se mantienen hoy, aún cuando sean sometidas a graves cuestionamientos y se hayan observado intentos de romper con ese marco institucional.

El Estado Centralista se consolidó bajo la constitución de 1961, que aún rige el sistema venezolano, en la cual el Congreso actúa como órgano legislativo y contralor de la actuación del Ejecutivo. Tal vez el

destacado papel ejercido por el Jefe de Estado pueda explicarse también por los antecedentes históricos que rodean a todas las naciones latinoamericanas desde el mismo momento en que se separaron de los imperios que las gobernaban, puesto que las instituciones y leyes de las nuevas naciones no fueron más que el reflejo de las establecidas en la etapa colonial. La supremacía del Ejecutivo se debería a "La ausencia, durante la era colonial, de órganos deliberantes de importancia y la falta de toda tradición parlamentaria..." (Gil 1966: 89). En esos inicios las naciones latinoamericanas contaban con instituciones jurídicas, militares y civiles totalmente centralizadas, por lo que en base a estas características, explica Federico Gil, surgió el poder casi "omnipotente" del presidencialismo en la región, el cual se advierte en la administración, la justicia y la legislación, sin muchas dificultades u oposición efectiva, por parte de los Congresos de estas naciones. "De hecho, la acumulación legal de tantas atribuciones convierte a veces al presidente de una república en el entero gobierno" (Gil 1966: 75).

Veamos ahora las teorías que explican la relación Ejecutivo-Parlamento dentro de la política exterior en general y, en particular, de la venezolana.

Si bien es difícil encontrar investigaciones sobre

la participación general del parlamento en la política exterior más aún lo es ubicar estudios relacionados con el mismo actor pero referidos al tema integracionista. La generalidad de los estudios realizados a partir de 1960 sobre los procesos integracionistas se refieren a aspectos económicos, implicaciones, países participantes, viabilidad de uno u otro esquema, nuevos mecanismos, condiciones macroeconómicas de los participantes, obstáculos para desarrollar los procesos, pero pocos son los dedicados al comportamiento de los actores, que dentro de cada uno de los países, participan en el desarrollo de las políticas integracionistas de esos Estados. Tomando en cuenta que la integración ocupa un espacio importante dentro de la política exterior de los países se podría considerar que existe un vacío teórico en este aspecto. De esta manera lo admite Eva Josko de Guerón quien, en su estudio sobre el Congreso y la política exterior de Venezuela, señala que en los estudios tradicionales contemporáneos de esta materia, las legislaturas han sido dejadas de lado (Josko de Guerón 1977: 331). Es en Estados Unidos donde se encuentran algunos estudios referidos a la relación Congreso-Ejecutivo en la política exterior (*),

(*) Dentro de los estudios mencionados por la autora se encuentran: Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (New York, Harper & Row, 1971); Louis Fisher, *The President and Congress* (New York, The Free Press, 1972); David B.

pero este vacío teórico no se puede justificar ni con razones teóricas ni con razones pragmáticas. Aún cuando "la mayoría de los países, en cuanto al marco jurídico, privilegian al Poder Ejecutivo. /y/ Por otra parte, las últimas décadas han presenciado el ascenso fatídico del Ejecutivo, y en particular, de los Jefes de Estado, en desmedro de los parlamentos..." (Josko de Guerón 1977: 331), a esta situación no se le encuentra justificación. La política exterior es una de las políticas públicas más importantes del Estado, puesto que es una política compleja donde intervienen un sinnúmero de actores y que involucra la seguridad y supervivencia misma del Estado.

Los diferentes autores que abordan la materia, aún cuando lo hacen desde diferentes puntos de vista, confirman, de manera explícita o implícita, la importancia que tiene la actuación de diversos actores de la política exterior. Elsa Cardozo de Da Silva califica la política exterior como un sistema ubicado dentro de la administración pública, configurado a su vez por subsistemas "... en parte coordinados y en parte autónomos, cuya complejidad deriva técnicamente de la dificultad de inferir el comportamiento global del sistema

Truman. ed., **The Congress and American Future** 2da ed. (Englewood Cliffs. N.J. Prentice-Hall, 1973) y Alton Frye. **Responsible Congress: The Politics of National Security** (New York, McGraw-Hill, 1975)

-de política exterior- del estudio de las propiedades de sus actores y de sus patrones de interacción(*)" (Cardozo de Da Silva 1992: 79). Por su parte, Carlos Romero niega la posibilidad de aplicar al caso venezolano los conceptos de política exterior que presentan los modelos de política burocrática y de racionalidad, precisamente porque los comportamientos de las unidades que conforman el sistema no se amoldan a las directrices trazadas por estas dos teorías. Según Romero, en la primera se observa a la política exterior como "... el producto de un proceso de negociación que se encadena y que involucra a actores intragubernamentales y extragubernamentales" (Romero 1992: 210). Sostiene el autor que es difícil aplicar este concepto a Venezuela por la multiplicidad de actores, valores, información y requerimientos del ambiente externo. Por otra parte, la posibilidad de negociación que plantea la política burocrática se ve disminuida, según Carlos Romero, fundamentalmente por dos elementos: el primero de ellos se refiere a que la mayoría de las unidades de la política exterior venezolana no interactúan porque se desenvuelven independientemente las unas de las otras; en segundo término, que estas unidades no son creadas con objetivos ejecutores sino con objetivos de análisis, seguimiento y evaluación. Dentro de

(*) Subrayado de la autora de esta investigación.

las unidades mencionadas(*), la mayoría de ellas dependientes del poder Ejecutivo, también se hace mención del Congreso, señalando que el mismo ocupa un espacio no descartable en la formación de la política exterior. Niega también la posibilidad de asumir la política exterior como lo propone la teoría de la racionalidad debido a que, en el caso venezolano, el Ministerio de Relaciones Exteriores no controla el proceso de formación de la política y, por el contrario, se enfrenta a un proceso complejo a nivel organizacional donde las unidades que lo componen mantienen escasa relación entre ellas.

Por su parte, Josko de Guerón en su trabajo "La civilización científico-tecnológica: del modelo racionalista al modelo de la política democrática", al presentar los cambios cuantitativos y cualitativos de la agenda internacional, establece la necesidad de estudiar en Venezuela "la tradición del poder presidencial, el poder y la disciplina de los partidos políticos y la débil tradición burocrática" (Josko de Guerón 1974: 64), adelantando que los partidos político no otorgan primacía a la política exterior, ni se preocupan explícitamente de

(*) Además de enumerar las unidades que dentro de la Presidencia de la República, de los ministerios y del Congreso trabajan en materia exterior, también hace mención de unidades que se encuentran ubicadas en los sectores privado, laboral, cultural, gremial y de investigación.

la coordinación de sus diversos elementos.

Los cambios en el sistema internacional, tal y como lo señala Lourdes Cobo (1992), exigen la participación de nuevos actores que den impulso al sistema de política exterior, pero no sólo actores del sector privado deben incorporarse a los nuevos tiempos, sino también los congresistas y partidos políticos tienen cabida, no para entorpecer u obtener intereses particulares, sino para ayudar a:

lograr coordinar los aspectos internacionales de la acción del Estado en materia comercial, financiera, tecnológica, política, cultural y de seguridad, crear y mantener una red de información oportuna y pertinente para la toma de decisiones, crear y mantener las condiciones para sostener múltiples procesos de negociación simultánea en varios frentes, sectores y áreas del mundo, respecto de múltiples asuntos con diversos interlocutores bilaterales y multilaterales, construir coaliciones y consensos internos que le den apoyo, orientación y continuidad a ese sostenido esfuerzo internacional (Guerón 1991, citado en Lobo 1992: 259).

Como se observa, no existe ningún justificativo teórico para obviar el estudio del Congreso, o de los parlamentarios, dentro de la formación y ejecución de la política exterior venezolana, menos aún cuando en el sistema de política exterior venezolana "... no basta estudiar los procesos de decisión linealmente y cada vez es más difícil separar formulación de ejecución, se multiplican las instancias administradoras decisoras y se difunde el poder de decisión" (Cardozo de Da Silva 1992: 78).

B.- Atribuciones del Congreso de la República en la política exterior

Si bien la Constitución Nacional asigna al Presidente de la República las principales responsabilidades en el ámbito de la política exterior(*), no desliga por ello al Congreso de esta materia, pues sus funciones de legislación y control también deben estar presentes en esta área de la vida nacional.

Así como el máximo instrumento jurídico establece las atribuciones del Presidente en esta área, también lo hace con el poder legislativo, directa o indirecta. En el título V, "Del Poder Legislativo Nacional", capítulo II, "Del Senado", art. 150, se establece que, entre otras funciones, son atribuciones de esta Cámara:

1.- "Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales";

2.- "Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros";

3.- "Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional";

(*) En el capítulo I, art. 190, 5, 7, 13 y 16, se encuentran las atribuciones del Presidente de la República y en ellas se incluyen las referidas al área

4.- "Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional";

5.- "Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes";

En ese mismo título, capítulo III, "De la Cámara de Diputados", art. 153, se establecen como atribuciones de estos representantes:

1.- "Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario";

2.- "Dar voto de censura a los Ministros";

Todas estas atribuciones le dan la posibilidad a los parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso de actuar en la formulación e implementación de la política exterior, ya sea por medio de sesiones ordinarias o a través de las Comisiones de Política Exterior y de Defensa del Senado y de Diputados. De modo que existen los canales jurídicos para llevar a cabo observaciones, debates y aportes de manera seria y prudente sobre esta materia.

internacional: "Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales"; "Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional"; "Negociar empréstitos nacionales" y "Nombrar previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, los jefes de misiones diplomáticas permanentes".

Hasta la década de los noventa el poder legislativo venezolano no había cambiado su papel subsidiario por uno de mayor protagonismo; así lo confirman los estudios mencionados hasta ahora sobre política exterior. Esta actitud del Congreso puede explicarse con razones concretas: en primer lugar, debe reflexionarse sobre la incidencia que pudo haber tenido la pérdida de poder que ha sufrido el Legislativo frente al Ejecutivo (Lujano 1993), debido a su lentitud, ineficiencia y/o poca capacidad para abordar problemas técnicos (Josko de Guerón 1977: 333). Esta pérdida, a su vez, puede explicarse por la nueva estrategia de administración centralizada y descentralizada, que escapa cada vez más de la influencia de los partidos (Licha 1994: 61) y, por ende, del Congreso. En el caso de la política exterior y la integración se afirma que la misma es "... preparada por tecnócratas, pero ejecutada por los gobiernos y sujeta a vaivenes políticos..." (Frambes-Buxeda 1990: 98), sin mucho espacio para el poder legislativo cuya función creadora se limita a la aprobación de leyes, tratados y acuerdos internacionales. Todo ello ha conducido a que el Congreso pierda su capacidad de legislación y le otorge mayores atribuciones al Ejecutivo en el área internacional, de allí que, en el Derecho Constitucional Comparado, también se hable de la llamada "supremacía del poder ejecutivo" (Brewer-Carías 1982: 79).

También la disciplina partidista puede enunciarse como elemento a tomar en cuenta en la relación Ejecutivo-Legislativo; de la mayoría parlamentaria con que cuenta el gobierno depende el peso que puedan tener las discusiones sobre cualquier materia en esa institución. Si el gobierno tiene minoría, su gestión tendrá mayores dificultades y se pondrá a prueba el poder de negociación del Ejecutivo.

Un último elemento reseñado por Josko de Guernón, y reafirmado por los congresistas entrevistados en este trabajo, es la carencia de infraestructura para abordar, desde las Comisiones Permanentes, temas financieros, comerciales, internacionales, en general, entre otros. Las Comisiones no cuentan ni con el espacio, ni con el personal necesario para brindar resultados importantes:

Si a estas circunstancias se añaden la falta de preparación de una proporción considerable de los parlamentarios, la falta de incentivos monetarios para la dedicación exclusiva al Congreso y el consiguiente ausentismo que ocasiona repetidas suspensiones de las sesiones por falta de quorum, emerge la imagen de un Poder Legislativo poco capaz de desempeñar un papel importante en el sistema político venezolano y mucho menos en relación con la política exterior (Josko de Guernón 1977: 335).

A pesar de este número de aspectos que disminuyen la imagen y la actuación del Congreso, el Poder Legislativo ha cumplido con el papel asignado dentro del Sistema Político Venezolano, en primer lugar porque contribuyó a consolidar el sistema democrático en las primeras décadas

del sistema, cuando mayores peligros se presentaron debido a la inestabilidad política que se vivía. Igual papel desempeñó para finales de los ochenta y principios de los noventa, en situaciones tan riesgosas para el sistema como el estallido social del 27 y 28 de febrero de 1989 y las intentonas de golpe de Estado ocurridas el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992. La institución en conjunto ha contribuido a enfrentar estos escenarios de inestabilidad política producidos como consecuencia de la grave crisis económica y de los errores de quienes condujeron el sistema político venezolano en estos años de democracia. Pero además de esta función es innegable que el Poder Legislativo necesita desempeñar con mayor efectividad otras responsabilidades que le asigna el sistema político venezolano, para gobernar junto al Ejecutivo en otras áreas nacionales.

C.- Actuación del Congreso en materia de política exterior

1.- Actuación del congreso en materia integracionista

Los artículos 128 y 150 de la Constitución Nacional establecen la atribución que tiene el Congreso de aprobar tratados y convenios internacionales, pero el ejercicio de este derecho está sujeto a varias

limitaciones jurídicas y prácticas:

a.- El hecho de que el artículo 128 exime de la aprobación parlamentaria cuando el Ejecutivo trata de ejecutar o perfeccionar obligaciones pre-existentes de la República; de aplicar principios expresamente reconocidos por ella; de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer poderes que la ley atribuye expresamente a este poder, hace que "los acuerdos ejecutivos, que requieren un decreto o una simple resolución ministerial para su formulación, se han convertido en un instrumento predilecto, al punto que la excepción ha devenido la regla(sic)" (Josko de Guerón 1977: 345).

b.- El Ejecutivo puede retardar la promulgación de tratados, acuerdos o convenios puesto que la promulgación de ellos quedan a la discreción de este Poder, según el artículo 176 de la Constitución.

c.- Por el carácter técnico y especializado de la mayoría de los tratados, acuerdos o convenios internacionales, éstos, por lo general, "... ni suelen suscitar desacuerdo político, ni pueden ser cabalmente analizados en las Cámaras..." (Josko de Guerón 1977: 346). Como consecuencia hasta ahora ningún tratado internacional ha sido formalmente rechazado por el Poder

Legislativo. Sin embargo, se ha observado que el tamaño y la profundidad de la discusión de los mismos dependen del número de parlamentarios con que cuenta el Ejecutivo en el Congreso. Los tratados de mucha importancia para el país pueden ser llevados a debate en las Cámaras pero igualmente contarán con la aprobación e incluso las Comisiones de Política Exterior pueden ser las encargadas de realizar los estudios técnicos necesarios. Como ejemplo de ello tenemos el ingreso de Venezuela a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial (Josko de Guerón 1977: 347).

2.- Atribuciones y actuación del Congreso en otras áreas internacionales.

En el caso de la declaración de emergencia internacional y del empleo de misiones militares en el exterior, el congreso no ha tomado parte directa en las decisiones del Ejecutivo, es decir, no ha sido consultado por el Ejecutivo ni para declarar una situación de emergencia internacional ni para enviar tropas al extranjero. En 1962 el Jefe de Estado ordenó que el Ministro de la Defensa tomara las medidas que facilitasen la movilización de las Fuerzas Armadas por la instalación de cohetes soviéticos en Cuba, pero lo hizo apelando al

artículo 190 de la Constitución, donde se le otorga la facultad de "adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía en caso de emergencia internacional:", sin utilizar los artículos 140 y 142 donde se establece la posibilidad de declarar el estado de emergencia y la intervención del Congreso para este acto.

Esta posición se repitió años más tarde con el levantamiento militar de Trinidad en 1970 donde "tampoco requirió de la intervención parlamentaria... ni se produjo un decreto de emergencia internacional; ni se emplearon tropas en el extranjero" (Josko de Guerón 1977: 343). Finalmente, como otro ejemplo del manejo de la situación internacional por parte de los Jefes de Estado, se puede acotar la decisión del Presidente Carlos Andrés Pérez en 1978 de enviar una comisión a Costa Rica, en misión de buena voluntad, para eludir de esta manera la necesidad constitucional de pedir aprobación parlamentaria para el envío de fuerzas militares a ese país, que tenía problemas con Nicaragua.

El Senado, por su parte, tiene atribuciones(*) que le permiten autorizar los nombramientos de los jefes de misiones diplomáticas permanentes, no obstante tampoco

(*) Artículo 150, 7, de la Constitución

en estas funciones las decisiones del Ejecutivo han sido abiertamente rechazadas. Por lo general ha prevalecido el criterio de que el Presidente puede designar a los embajadores que juzgue conveniente; sin embargo, también es cierto que, a la hora de nombrar estos representantes en el extranjero se toma en cuenta la disposición de la Comisión de Política Exterior - y de los partidos políticos representados en ella- hacia los posibles candidatos a Embajador (Josko de Guerón 1977: 333).

Existen otras dos atribuciones de menor importancia que generan poca polémica: las atribuciones de la Cámara del Senado para autorizar al Presidente a ausentarse del país y para autorizar la aceptación de condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros a funcionarios venezolanos, contenidas en los artículos 150,6 y 150,3, respectivamente, de la Constitución Nacional. La primera de ellas se analiza según la situación interna del país principalmente, pero en su mayoría son aprobadas por la Comisión de Política Exterior. Para el cumplimiento de la segunda atribución, se mantiene el mismo comportamiento y son pocas las observaciones hechas para estos casos.

Por último, tiene dos atribuciones que le abren paso para su incorporación en la política exterior. Ellas

son: el voto de censura y el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto. En el primer aspecto, esta atribución directa de la Cámara de Diputados, sirve para mostrar su desacuerdo con la política o gestión que haya desarrollado algún ministerio; hasta ahora el voto de censura no se ha aplicado en el área de política exterior. Por su parte, el presupuesto del país origina una intensa discusión dentro de la cual "... la aprobación de las partidas correspondientes a los ministerios proporciona la oportunidad para el escrutinio y la evaluación de las intenciones de cada despacho, su administración y las políticas que lleva o proyecta llevar a cabo" (Josko de Guerón 1977: 364). Esto permite, en el largo proceso de discusión presupuestaria, que se hagan señalamientos sobre el desempeño de tal o cual despacho y al mismo tiempo que, bajo estas evaluaciones, aumenten o disminuyan las partidas de los ministerios a los que se desee incrementar labores o responsabilidades o sobre los que consideren los parlamentarios que requieren de mayores recursos para su funcionamiento. Especialmente para el despacho de Política Exterior, el Congreso ha intervenido consecutivamente en esta partida: en el primer gobierno de Rafael Caldera, el Congreso, con mayoría sobre el Ejecutivo, redujo los montos presentados por el Ministerio de Hacienda. En el gobierno de Raúl Leoni la Cancillería pidió a la Comisión

de Finanzas que interviniera para impedir que fueran llevadas a cabo las reducciones hechas por el Ministerio de Hacienda a su presupuesto; en el gobierno de Rómulo Betancourt fue el Congreso quien decidió aumentar las asignaciones para el Ministerio de Relaciones Exteriores, aún cuando la Cancillería había presentado un presupuesto 16% menor al del año anterior (Josko de Guéron 1977: 433).

Todas estas atribuciones del parlamento se ven alteradas en caso de que el gobierno tenga minoría parlamentaria. En el primer quinquenio de Rafael Caldera con su partido Social Cristiano COPEI, se pudo observar como los parlamentarios estuvieron atentos a hacer cumplir las atribuciones dadas por la Constitución, al mismo tiempo que exigían que fueran tomadas en cuenta las opiniones del Congreso (Josko de Guéron 1977).

3.- Actuación y atribuciones implícitas del Congreso en materia internacional.

Si la actuación del Congreso de la República se limitara a las atribuciones explícitas establecidas por la Constitución, los investigadores, que no cuentan al Congreso como actor importante, y los propios congresistas, que afirman que la política exterior es una atribución casi exclusiva del Ejecutivo, tendrían razón en sus juicios y tal vez no sería necesario estudiar las

relaciones Ejecutivo-Legislativo en la política exterior del país, en una área tan concreta y compleja como lo es la integración. Pero así como la Carta Magna le da prioridad en el área de política exterior al Ejecutivo, también establece que "La actuación internacional de la República" y "la defensa y suprema vigilancia de los intereses de la República" son "de la competencia del Poder Nacional"(*). Por lo tanto, el Congreso tiene la obligación de participar en la política exterior, dado que ella es el reflejo de la política del Estado para el desarrollo del país, su seguridad y su proyección internacional. Para cumplir con estas tareas, o asignaciones implícitas y generales, el parlamento venezolano, hasta ahora, ha utilizado instrumentos directos como: investigaciones, debates, interpelaciones, interpretaciones de acuerdos o tratados y recomendaciones enviadas al Ejecutivo sobre las diferentes etapas de la misma.

El Congreso no se limita a pedir información sobre lo ya acontecido o decidido (estudio de la memoria y cuenta, interpelaciones a funcionarios, etc.) sino que también discute hechos presentes como las negociaciones que se adelantan entre Colombia y Venezuela, las cuales han sido objeto de atención en todas sus etapas; igualmente los problemas fronterizos ocupan el interés de

(*) Artículo 136, 1 y 2 de la Constitución

los parlamentarios, movilizando en muchas ocasiones a las Comisiones de Política Exterior y de Defensa a los límites del territorio venezolano, e, igualmente, la firma de algunos tratados internacionales ha originado debates importancia. Todo ello conduce, por lo general, no sólo a crear un foco de atención en la opinión pública, sino también a elaborar recomendaciones o acuerdos para el Ejecutivo Nacional "... el Congreso no se limita a conocer la política en curso: pretende dar indicaciones en torno a su futuro desarrollo. Además de las interpelaciones, los debates políticos sobre la política exterior, lleven o no tal etiqueta, tienen el propósito de influir en el criterio del Presidente mediante la exposición de las principales posiciones de los representantes en el Parlamento" (Josko de Guerón 1977: 353). Para esta autora la actuación independiente del Congreso frente a acontecimientos internacionales puede catalogarse de política paralela, sentada más sobre principios morales que en consideraciones estratégicas o tácticas: "Pero aunque algunas de sus decisiones son ejecutadas por el propio Congreso, en otros casos se pretende involucrar al Ejecutivo, bien sea convirtiéndolo en portavoz parlamentario, bien sea incitándolo a la acción" (Josko de Guerón 1977: 360). Se entiende que estas observaciones, recomendaciones o debates pueden ser, o no, tomadas en cuenta por el Ejecutivo.

D.- Reglas de juego para la relación Ejecutivo-Legislativo

Desde la perspectiva institucional ya se han explicado como discurren las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, pero estas relaciones no obedecen sólo a un marco jurídico existente en la Constitución y otras leyes y reglamentos. Obedecen también a normas o "reglas de juego" no escritas, establecidas en el inicio de la etapa democrática y de las cuales dan cuenta los propios poderes involucrados y los estudiosos del tema. Estas, por lo general, cumplieron, en sus comienzos, con el objetivo de garantizar la estabilidad del sistema, es decir, cumplían un objetivo limitado a ciertas circunstancias y tiempo; sin embargo, las mismas han permanecido dentro de la conformación y ejecución de la política exterior sin que, aparentemente, los cambios en el sistema nacional e internacional modifiquen este marco que moldea el comportamiento de los actores de la política exterior venezolana.

La primera de estas reglas es el reconocimiento del papel fundamental y decisivo que ejerce el Ejecutivo Nacional en la política exterior. Aún cuando, como se ha venido explicando, el Congreso también tiene constitucionalmente funciones precisas en este ámbito,

estas atribuciones no han sido explotadas en todo su potencial. Se ha observado, sin embargo, como esta condición sufre alteraciones cuando el gobierno no goza de una mayoría parlamentaria -el caso del presidente Caldera en su primer gobierno es el más representativo- pero aún allí se respetó el diálogo y las negociaciones, que en esos casos resolvieron las diferencias establecidas, logrando corresponsabilidad en las decisiones más importantes.

Esta supremacía reconocida del Ejecutivo permitió la limitación de los conflictos y, a su vez, garantizó la estabilidad del sistema democrático

como quiera que la política exterior es una responsabilidad tan claramente asociada con el Jefe de Estado, cualquier cuestionamiento severo de la misma se presta a ser interpretada como un cuestionamiento del Presidente Constitucional y, por ende, como un 'mensaje con destino' dirigido a las Fuerzas Armadas (Josko de Guéron 1977: 401).

Si bien esta modalidad se justificaba por la existencia de grupos opositores de derecha e izquierda que buscaban el derrocamiento del sistema en los albores de la democracia, la misma se mantuvo, aunque con menor intensidad, con el transcurrir de los años. A pesar de que las discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo siguen el mismo comportamiento, en este momento, son más acentuadas en la política interna que en la política externa.

Aunado a este consenso, o búsqueda de corresponsabilidad, se hace presente también la discreción que requiere la política exterior: "Las discrepancias, en la medida en que existen, no deben ser aprovechadas para fines partidistas, ni deben ser ventiladas en plaza pública, ni siquiera en las sesiones ordinarias de las Cámaras" (Josko de Guerón 1977: 403). Tal vez ésta es la regla que mayores cambios ha experimentado; si se analizaran los medios de comunicación en los últimos años, se podría detectar de manera clara que los temas como apertura petrolera, endeudamiento externo e interno, negociaciones con organismos financieros internacionales y problemas fronterizos con Colombia, han sido abordados por los partidos políticos y por el Congreso de la República, emitiendo opiniones que, por lo general, no están de acuerdo con las adelantadas por el Ejecutivo.

Todas estas normas de corresponsabilidad, consulta y limitaciones de conflicto han llevado a hablar de bipartidismo en la política exterior venezolana entre los partidos Acción Democrática y COPEI, los cuales han sido los responsables de conducir el país durante el período democrático. "Ambos partidos se han apoyado mutuamente en decisiones que consideraban cruciales en el contexto político venezolano o, cuando menos, se han abstenido de hacer una oposición fuerte y pública" (Josko

de Guerón 1977: 404).

El bipartidismo del Sistema Político Venezolano se rompió temporalmente, quizás, en 1993 cuando una coalición de partidos pequeños, nuevos y tradicionales, pero independientes de AD y COPEI, llevaron de nuevo al doctor Rafael Caldera a la presidencia. Pero aún no se han realizado los estudios necesarios para saber si este hecho rompe con las reglas establecidas en la política exterior. De hecho este acontecimiento y otros ocurridos en el sistema nacional, junto con las grandes transformaciones del sistema internacional deberían haber introducido este cambio, si se considera que

la política exterior -...- es producto de la interacción de las demandas al Estado provenientes del sistema nacional y del sistema internacional. En tanto que el sistema político delinea los fines y objetivos y elige los medios a ser empleados para su actualización, el sistema internacional limita -o facilita- la formulación de determinados objetivos que valoriza o desvaloriza los medios disponibles y condiciona los resultados de la acción (Josko de Guerón 1992: 42).

De allí que los cambios observados en los sistema internacional y nacional, ya presentados en el capítulo I, deberían conducir a transformar la conducta tradicional de los actores del sistema de política exterior venezolano.

CAPITULO III

LOS POLITICOS
Y LA INTEGRACION REGIONAL
EN LA PRENSA VENEZOLANA

Esta primera parte de la investigación de campo intenta precisar cuál fue la actitud asumida por el gobierno, el parlamento y los partidos políticos venezolanos en la prensa ante el proceso integracionista, desde febrero de 1989 hasta mayo de 1993, específicamente frente al Grupo Andino y el Grupo de los Tres. Se busca identificar algunos elementos importantes como: ¿qué grupo político fue el responsable de promover y dar a conocer a la opinión pública los avances logrados en ese período?, ¿cuál proceso integracionista tomó mayor relevancia a nivel de los medios impresos? y ¿cómo se presentó a nivel de géneros informativos?. Todos estos elementos nos proporcionarán conclusiones para precisar la interrelación que existe en el momento de decidir, diseñar y ejecutar las políticas integracionistas del Estado venezolano.

Los cambios que se produjeron en el sistema internacional condujeron en los primeros años de la década de los noventa al relanzamiento del proceso integracionista latinoamericano. No podían nuestros países estar ajenos a la transformación experimentada puesto que, los nuevos bloques económicos (Comunidad Económica Europea, América del Norte y Japón y sus socios asiáticos), el surgimiento de Estados Unidos como la máxima potencia militar y la tendencia neoliberal en el comercio internacional conducían a introducir cambios en

el proceso integracionista planteado hasta ese momento.

Y así pareciera haberlo entendido el presidente electo de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, quien desde que asumió la presidencia de la República en febrero de 1989 manifestó a nivel de la opinión pública nacional e internacional la intención de intensificar las relaciones comerciales y los procesos integracionistas con los países del hemisferio, especialmente con los integrantes del Grupo Andino. Para ello se trazó varias metas, de las cuales no todas se cumplieron, como la reunión semestral de los presidentes andinos, pero sí llevaron a la aceleración del proceso integracionista tal y como lo exigían las circunstancias internacionales. La pregunta es en que medida las decisiones tomadas lograron involucrar a todos los actores políticos de la nación.

A.- Ubicación del estudio hemerográfico

Los resultados obtenidos en esta primera parte de la investigación, además de estar basados en la consulta bibliográfica correspondiente, se fundamentan en un análisis hemerográfico realizado desde febrero de 1989 hasta mayo de 1993. Para la revisión hemerográfica se eligieron los diarios *El Universal* y *El Nacional*, ambos de circulación nacional y con características semejantes en cuanto a contenido, formato y estructura económica*. La

información hemerográfica se obtuvo a través de fichas técnicas que fueron sometidas a una revisión previa para constatar que los datos ofrecidos en ellas pudieran satisfacer las interrogantes que nos planteamos al inicio del trabajo.

B.- Características de la ficha hemerográfica

La recolección de información se hizo en una ficha técnica en la cual se reseñaron los detalles de cada una de las informaciones (véase ficha en Apéndice I). Los datos obtenidos en la ficha permitieron la elaboración posterior de las posiciones y juicios que asumieron los actores políticos ante el proceso integracionista.

* En el libro **Estructura de los medios de difusión en Venezuela** (Giménez 1988: pp. 77-121) podemos encontrar un análisis detallado de la estructura económica de los medios impresos de difusión masiva más importantes del país. Allí se establece la semejanza que existe entre los diarios **El Universal** y **El Nacional**, entre ellas, que, a diferencia de las cadenas Grupo Capriles y Bloque de Armas, estos dos rotativos se dedican exclusivamente a la producción de los respectivos diarios sin diversificar y extender sus posibilidades de inversión, igualmente no llegan a desplegar en medio impreso la actividad económica y empresarial que han alcanzado las dos cadenas, a pesar de concentrar grandes sumas de capital. Igualmente se reseña que los grupos económicos vinculados a los dos rotativos se dedican a actividades productivas en otros sectores además de los comunicacionales. Por último, las familias Nuñez y Otero, vinculadas a **El Universal** y **El Nacional**, respectivamente, pueden ser relacionadas con familias tradicionales caraqueñas, mientras que las familias Capriles y De Armas corresponden a una clase social que surge y se desarrolla a partir de la expansión petrolera en Venezuela.

Para ello se utilizaron categorías que permitieron el estudio de contenido de cada información. Para iniciar el trabajo hemerográfico se dividió el sector político en dos grandes grupos y estos, a su vez, en sub-grupos. En primer lugar se colocó al Gobierno: funcionarios públicos que responden a la dirección trazada por el Estado venezolano, en la persona del Presidente de la República y sus ministros. Comprende a: Presidente de la República, Ministros del gabinete, directores de organismos, embajadores y personal diplomático y representantes de Venezuela en organismos internacionales.

En segundo lugar, se ubicaron a los declarantes que forman parte de los partidos políticos. En una primera casilla están quienes forman parte del partido de gobierno (Acción Democrática fue para la fecha estudiada el partido de gobierno, posición que perdió cuando el presidente Carlos Andrés Pérez en mayo de 1993 fue suspendido de sus funciones presidenciales). En otra casilla se encuentran los partidos de oposición más importantes: Partido socialcristiano COPEI, Movimiento al Socialismo y Causa R. Este último partido fue elegido por el alto porcentaje que obtuvo en las elecciones presidenciales y parlamentarias de diciembre de 1993. Era interesante determinar si había mantenido alguna posición frente a la integración antes de las elecciones, cuando

aún no tenía claro el poder político que reunía.

Para más detalle a continuación se explicará cada una de las categorías y datos que fueron recogidos en esta ficha hemerográfica:

1.- **Número:** facilita el manejo de la información, tanto en el transcurso de la investigación como en la redacción final

2.- **Fecha:** fecha de la declaración que permitirá situar en el tiempo la misma

3.- **Periódico:** se distingue el rotativo en el que fue publicada la información

4.- **Cuerpo y página (C/Pág.)** Permite ubicar la información en el ejemplar de donde se extrajo

5.- **Género:** con este dato podemos ubicar la información en los géneros periodísticos empleados por el redactor de la información. Los cuatro géneros escogidos fueron: Noticia (N), Reportaje (R), Entrevista (E) y Artículo de opinión (O)

6.- **Tema:** esta categoría recoge a que tipo de integración se refiere la información reseñada. Al presentarse alguna información donde se mencionaban dos o más procesos o esquemas integracionistas, se clasificaba

en base al esquema que hubiese ocupado más centrimetraje. En esta categoría se escogieron cuatro sub-grupos: Pacto Andino (P.A), Grupo de los Tres (G-3), Integración Latinoamericana (I.L) y Relaciones Binacionales (R.B).

7.- **Fuente:** esta categoría ubica la autoría de la información dentro de los grupos y sub-grupos políticos seleccionados. Ellos son: Gobierno (G), como primer grupo, partidos políticos en cuyo grupo se encuentran: Acción Democrática (AD), COPEI, Movimiento al Socialismo (MAS) y Causa R (CR) y como tercer y último grupo la categoría Otras (O). La inclusión de la categoría Otras nos permitió cuantificar las informaciones que aparecieron sin fuente, las que pertenecían a empresarios u otros sectores pero eran importantes para nuestro trabajo, e incluso para incluir a autores que no se identificaban con ningún grupo político en especial, pero que pudieran tener influencia sobre las posiciones asumidas por los políticos. Allí se ubicaron muchas informaciones carentes de fuente, algunas de ellas parecían emanadas de la Presidencia o de algún organismo ejecutivo, pero, por razones obvias no podían ser incluidas como tales. También se utilizó esta casilla para fichar informaciones dadas por representantes gubernamentales de otros países, las cuales podrían haber influido en las declaraciones posteriores de portavoces políticos venezolanos; igualmente ocurrió con

informaciones, especialmente artículos de opinión, de personas que no pudieron ser ubicadas en ninguna categoría, pero que por su contenido eran suficientemente importantes como para reseñarlos.

8.- **Posición:** con esta categoría se precisó si la información dada se hacía en nombre de la institución que el funcionario o dirigente representaba o de manera individual: Posición Oficial (P.O) y Posición Individual (P.I).

9.- **Cargo:** se precisa la función del declarante: Funcionario público (F.P), Parlamentario (P) y Dirigente de partido (D.P)

10.- **Opinión emitida:** Positiva (P): cuando se apoya el proceso integracionista, se reconocen sus logros o cuando se presentan propuestas para el proceso. Negativa (N) cuando se señalan aspectos negativos del proceso o cuando se rechaza algún acuerdo logrado en la materia

11.- **Apoyo:** se reseñan dos tipos de apoyo: el retórico y el técnico

12.- **Escala valorativa:** este apoyo se mide en tres niveles: mucho, regular o poco

13.- Por último se reseña el nombre de la persona

que suministra la información y se deja una casilla para el resumen y las observaciones sobre la información

C.- Tipo de estudio hemerográfico realizado

El estudio de medios de comunicación impresos se puede realizar de dos maneras: la primera de forma continua, es decir, todos los días del período elegido; la segunda de manera compuesta, es decir, un día diferente en cada semana, mes o año estudiado. En nuestro caso se decidió realizar el análisis compuesto fichando un día de cada semana de los 52 meses que comprendieron el lapso elegido. Ello dió un total de 195 días en cada uno de los rotativos. El estudio se inició el primero de febrero de 1989 y a partir de allí se estudió el resto del período dejando siempre entre cada fecha analizada un lapso de siete días.

La revisión se realizó en la hemeroteca de la Universidad de los Andes sin ningún contratiempo. Los periódicos estaban debidamente archivados y clasificados, a excepción de 13 de los ejemplares pedidos que no se encontraban en el archivo, lo cual no modificó la muestra analizada por el escaso porcentaje del total (3,3%) que representaban.

El análisis compuesto nos permitió obtener una

muestra representativa de todo el período, pues con este método se analizan los diferentes días de la semana y se abarcan, al azar, los más variados acontecimientos. Este detalle es muy importante para un estudio hemerográfico puesto que el diseño del medio impreso aún cuando mantiene una determinada línea informativa, se diferencia de un día a otro por sus columnas de opinión, cuerpos o trabajos especiales. Para confirmar esta información basta con tomar una semana completa de un medio impreso y observaremos que el fin de semana la información adquiere algunos rasgos diferentes, tanto en las páginas de opinión como en la información general; en las primeras podemos constatar la presencia de determinados colaboradores o columnas especiales, en las segundas se detectan trabajos especiales, entrevistas o reportajes. Así mismo durante la semana se podrían precisar algunas variaciones. Todo ello se tomó en cuenta al utilizar el análisis compuesto sin necesidad del estudio diario.

La revisión de cada ejemplar se realizó tomando en cuenta la estructura informativa de los medios, los cuales de manera semejante presentan la información a los lectores en cuatro cuerpos. En el caso de El Universal los cuerpos se identifican con números: el uno (1) dedicado a información internacional, política nacional y opinión, el dos (2) dedicado a economía nacional e internacional,

política nacional, agro y tecnología, el tres (3) guarda información deportiva y el cuatro (4) desarrolla la información cultural, avisos clasificados y sucesos. Mientras tanto El Nacional presenta el cuerpo A con información internacional y las páginas de opinión, el cuerpo B con noticias deportivas, el cuerpo C con información cultural y el cuerpo D con temas nacionales de política, economía, agro, finanzas y sucesos. Tomando en cuenta esta estructura en ambos rotativos se analizaron los cuerpos que presentan las informaciones internacionales y nacionales, ellos son: en El Universal los cuerpos 1 y 2, en El Nacional, los cuerpos A y D.

El estudio hemerográfico del período febrero 1989-mayo 1993 implicaba el análisis de 390 días/ejemplares, 195 de El Universal y 195 de El Nacional. Este número se vió reducido a 377, por los ejemplares que no estaban archivados en la Hemeroteca Central de la ULA y de este número de ejemplares se ficharon 162 informaciones referidas a los temas ya mencionados. La información en los diarios consultados aparece de manera esporádica, pero guarda estrecha relación con los acontecimientos más importantes que sobre integración se estaban presentando dentro o fuera del país. Por ello se observa como en algunos números no se localiza información sobre los temas elegidos: Grupo Andino, Grupo de los Tres, Integración

Latinoamericana y Relaciones Binacionales, mientras que en otros podían aparecer hasta tres o más informaciones. De ellas el mayor espacio en la prensa lo ocupan las cumbres presidenciales o de Cancilleres realizadas en Venezuela durante el período estudiado.

D.- Análisis comunicacional

La utilización del análisis de prensa en este estudio es indispensable puesto que el medio impreso es uno de los canales, o medio de comunicación masiva, que el sector político utiliza para difundir sus ideas. La opinión pública, formada por intermedio del mensaje recibido de los diferentes medios de comunicación, es un factor que debe ser considerado por los políticos para cualquier plan o estrategia política que pretendan desarrollar. De allí que la conquista de la voluntad del pueblo se realice fundamentalmente a través de los medios de comunicación. Pero la investigación en los medios obedece a teorías específicas que han sido abordadas desde diferentes tendencias, las cuales, a su vez, pueden ser identificadas con diferentes corrientes.

En primer lugar se encuentran los estudios parciales, centrados solamente en una de las etapas que comprende la comunicación masiva: emisor-medio-mensaje-receptor (Cáceres de Pefaur 1984: 13). Estos estudios están

referidos a cuatro tendencias: el estudio de la audiencia, el análisis de contenido, el análisis organizacional y el estudio de la estructura económica de los medios. En segundo lugar, se encuentran los análisis globales orientados a la totalidad del proceso comunicacional. Los estudios globales se ubican en diferentes corrientes de pensamiento, por un lado "... la norteamericana de corte funcionalista... y la europea de contenido teórico y con una fuerte inclinación hacia los problemas del significado intrínseco de los mensajes a través de los lenguajes, signos y símbolos empleados" (Cáceres de Pefaur 1984: 13). A estas dos corrientes América Latina aporta también estudios de gran importancia. Pero para este caso, de las corrientes y tendencias nombradas, es el análisis de contenido el que ofrece la metodología conveniente.

Cuando se quiere saber qué se está transmitiendo en los medios de comunicación, de qué forma se está haciendo y con qué objetivos se transmite, es necesario precisar o aislar el mensaje y observar en él elementos que van más allá de su estructura lingüística. La elección del medio impreso para este tipo de análisis es acertada pues se puede analizar el mensaje transmitido por un lapso de tiempo determinado, sin ningún tipo de distorsión (en este caso sería el análisis de cuatro años en dos rotativos de circulación nacional). Ubicando el mensaje integracionista