

VENEZUELA-GUYANA: PODER Y NEGOCIACION

Sadio Garavini di Turno (*)

La controversia sobre la Guayana Esequiba

La reclamación venezolana sobre el territorio esequibo tiene como marco jurídico y político fundamental el llamado Acuerdo de Ginebra, firmado el 17 de febrero de 1966, entre el gobierno de Venezuela, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el gobierno de la Guayana Británica, por la otra. Sin embargo, hay que recordar que, a los pocos meses, la Guayana Británica obtuvo la independencia con el nombre de Guyana. A partir de entonces, Venezuela está en un complejo proceso de negociación, básicamente, con el nuevo Estado independiente. En este breve ensayo, después de un sintético análisis de las posiciones de los dos países, trataremos de estudiar, a la luz de la moderna teoría de la negociación, esta compleja controversia.

En el preámbulo del Acuerdo de Ginebra, se afirma que cualquiera controversia entre las partes “debe ser amistosamente resuelta en forma que resulte aceptable para ambas partes”.¹ En el artículo I del mismo leemos: “*Se establece una Comisión Mixta con el encargo de buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia entre Venezuela y el Reino Unido surgida como consecuencia de la contención venezolana de que el Laudo Arbitral de 1899 sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica es nulo e irritado*”.²

Desde 1966, oficialmente, Venezuela y Guyana mantienen dos interpretaciones mutuamente excluyentes del Acuerdo de Ginebra y parecen “enviscadas” en dos equívocos monólogos, donde, como dice el gran Octavio Paz: “*nunca*

(*) Embajador. Doctor en Ciencias Políticas. Profesor Universitario.

1 República de Venezuela, MRE, “**Reclamación de la Guayana Esequiba**”, Documentos 1962-1981, p.73.

2 *Ibidem*, p.74.

oímos lo que dice el otro o si lo oímos, creemos siempre que dice otra cosa". Guyana sostiene que el objeto del Acuerdo es, en primer lugar, establecer la validez de la contención venezolana de que el Laudo es nulo e irritó. Se trataría, por tanto de una disputa esencialmente jurídica y los "posibles resultados de la controversia así definida serían o el de la afirmación de la validez del Laudo y con ello el cese de la reclamación venezolana y la consiguiente consagración del "statu quo" existente o el del reconocimiento de la nulidad del Laudo y con ello la apertura de un nuevo proceso de delimitación. Tal nuevo proceso debería entonces, según Guyana basarse en el Compromiso Arbitral originario, el Tratado de Washington de 1897".³ Venezuela, por su parte, afirma que no tiene sentido proponer una solución "*práctica y mutuamente satisfactoria*" a una controversia estrictamente jurídica. Además una "*Comisión Mixta es una institución puramente política y difícilmente podría esperarse de ella un dictamen jurídico, sobre todo siendo las partes mismas los miembros de la Comisión. De ser jurídico su mandato los Comisionados se verían en la insostenible posición de ser juez y parte.*"⁴ Negociar la validez o nulidad de un Laudo, más aún en una Comisión Mixta paritaria, es inconcebible. "*La razón jurídica no es negociable: se tiene o no se tiene. Y difícilmente se confiaría a negociadores diplomáticos la función de adjudicar derechos*".⁵ Por lo tanto, para Venezuela "*el Acuerdo pone de lado el fraudulento Laudo de 1899*"⁶ y su objeto es el arreglo práctico de la controversia, satisfactorio y aceptable para ambas partes.

Efectivamente si, como lo plantea la posición guyanesa, la controversia se limita a establecer la validez o nulidad del Laudo, a primera vista, no se entendería la razón por la cual Guyana aceptó firmar el Acuerdo de Ginebra. Simplemente, se debería haber ido a la Corte Internacional de la Haya. Es indudable que, jurídicamente, para Guyana, el acuerdo de Ginebra es innecesario y deletéreo. Cheddi Jagan, el ya desaparecido ex-presidente de la república y líder fundador del Partido Progresista del Pueblo (PPP), actualmente en el gobierno, como jefe de la entonces oposición guyanesa, se opuso a la firma del Acuerdo de Ginebra y, en su obra "*The West on Trial*", escribe al respecto: "*El gobierno de coalición PNC-UF firmó conjuntamente con los gobiernos venezolano y británico el Acuerdo de Ginebra...y creó una Comisión Mixta (Guyana-Venezuela). Así se concedió reconocimiento a la espúrea reclamación territorial venezolana y lo que era un caso cerrado desde 1899 fue reabierto*".⁷ Es intere-

3 Guerón Carlos, *La controversia venezolana guyanesa: Las opciones*, en Serbin A. ed., *Geopolítica de las Relaciones de Venezuela con el Caribe*, Caracas 1983, p. 198.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Zambrano Velasco J.A., *Discurso ante el Congreso de la República*, Caracas, 17 de junio 1982, p. 14.

7 Jagan Cheddi, *The West on Trial*, Seven Seas Books, Berlin, 1975, p.395.

sante destacar que estas palabras del líder fundador del actual partido de gobierno guyanés admiten claramente que, con la firma del Acuerdo de Ginebra, Guyana concede reconocimiento a la reclamación venezolana y acepta reabrir el caso que, supuestamente, había sido cerrado con el Laudo de 1899.

Para subrayar la debilidad sustantiva de la posición oficial guyanesa sobre el Acuerdo de Ginebra, considero relevante reproducir aquí un comunicado sumamente claro de otro importante partido guyanés, la Working People's Alliance (WPA): *“La firma del Acuerdo de Ginebra, por parte de Guyana, pone a nuestro país en una situación que limita considerablemente nuestra libertad de acción. Para Guyana insistir ahora en interpretar el acuerdo como un mero instrumento para ratificar el Laudo de 1899, el cual fue puesto en duda en Ginebra, en 1966, probará severamente la paciencia de todos los interesados. Es tiempo ya de decirle al mundo que Guyana está llevando a cabo una enorme autodecepción al afirmar que su posición es la firme defensa del laudo Arbitral de 1899. (El gobierno Burnham) debe explicarle al pueblo guyanés y al mundo, especialmente al Caribe, qué intención tenía al acordar en 1966 que la disputa debería ser resuelta en una forma satisfactoria tanto para Venezuela como para Guyana. Ya que, en 1966, el Laudo de 1899 no satisfacía más a Venezuela y por la propia evidencia del Acuerdo de Ginebra eso era bien conocido por Guyana, es el gobierno guyanés que debe decir qué es lo que entendía por una solución práctica de la controversia. Para el gobierno guyanés decir que considera al Laudo de 1899 como una solución definitiva y después ofrecer, en el Acuerdo de Ginebra, de trabajar para una solución práctica aceptable para ambas partes fue muy poco inteligente. Ningún encubrimiento puede ocultar el hecho que el régimen cometió un serio error”*.⁸

Las razones de la firma del Acuerdo de Ginebra por parte de Burnham hay que buscarlas en el plano político. La Gran Bretaña, veía en el acuerdo de Ginebra una fórmula elegante para “lavarse las manos” y dejar a las partes más directamente involucradas la solución de la controversia. Por tanto, el gobierno británico ejerció una fuerte presión sobre Burnham, especialmente al vincular la concesión de la independencia a la aceptación del Acuerdo de Ginebra por parte del gobierno guyanés. Burnham, por su parte, percibía a la independencia como un objetivo prioritario en función del mantenimiento del poder. En primer lugar, lograr la independencia era, “eo ipso”, un objetivo que obviamente produciría jugosos dividendos políticos para su partido (PNC). En segundo lugar, Burnham, desde el primer momento, resintió la limitación a su autonomía de acción que implicaba la continuada presencia del gobierno británico en su papel de arbitro supremo de las “reglas del juego”, en el sistema político guyanés. La desaparición, con la independencia, de la Gran Bretaña

8 WPA, Statement: *On the Statement of the Venezuelan Ambassador*, June 23, 1982.

del escenario, permitiría la modificación de esas “reglas del juego”, especialmente las electorales, en un sentido “favorable” a los intereses del PNC. Para Burnham, el “costo” político de la firma del Acuerdo de Ginebra era muy inferior a los “beneficios” de la independencia.

Ahora bien, durante las últimas décadas, el gobierno guyanés, manteniendo su posición oficial, en diferentes oportunidades, extraoficialmente, ha aceptado explorar hipótesis de solución sustantiva de la controversia, con la esperanza de obtener a cambio algunas ventajas económicas, como el apoyo venezolano para el proyecto hidroeléctrico del Alto Mazaruni, la interconexión eléctrica, la financiación de la factura petrolera, etc. Es obvio que, en abstracto, con dedicación y mucha imaginación es perfectamente posible encontrar una solución “práctica”. Sin embargo el verdadero problema consiste en que esa solución debe ser satisfactoria y aceptable para ambas partes. Toda negociación internacional entre dos países es una negociación compleja, que involucra los intereses de numerosos actores sociopolíticos relevantes de los Estados, que participan en la negociación. En el caso que nos ocupa, tanto en Guyana, como en Venezuela, existen, figuradamente, dos mesas de negociación, una “externa” y otra “interna”. La primera es la mesa oficial donde se sientan los negociadores de las partes: los gobiernos de Venezuela y Guyana. En la segunda mesa, cada gobierno debe negociar con los grupos “domésticos”, activamente interesados en el resultado de la negociación internacional. Un acuerdo en la mesa externa será políticamente viable, sólo si es aprobado en la mesa interna. Por tanto, una solución práctica y definitiva de la controversia sólo será posible cuando los gobernantes, en cada país, logren integrar una coalición mayoritaria de intereses internos que apoyen, o por lo menos acepten, el acuerdo negociado y alcanzado en la mesa externa. Si tomamos en cuenta que la reclamación venezolana abarca 156.890 Km.², de los 214.920 Km.² que integran el “actual territorio” del Estado guyanés, reconocido por la comunidad internacional, alrededor del 70% del total, nos daremos cuenta de la peculiar dificultad de encontrar una solución práctica, aceptable y satisfactoria, no sólo para las partes “sentadas” en la mesa oficial, sino para los grupos de intereses integrantes de las mesas internas, en cada uno de los dos países.

Poder y negociación: un esbozo teórico

Entendemos por negociación un proceso de decisión interdependiente, en el cual los resultados para cada parte dependen no sólo de su propia acción sino de lo que haga, deje de hacer o se piense que vaya a hacer el “otro”. En el sistema internacional las negociaciones son generalmente asimétricas, en otras palabras, la negociación se da entre dos actores, dos Estados, cuyos recursos

y capacidades son desiguales. Las concepciones tradicionales del poder, en la teoría de las relaciones internacionales, son insuficientes para entender la negociación asimétrica. En general, estas concepciones asumen o postulan que el actor fuerte, poderoso ganará, por definición, cualquier negociación con un actor débil.

En la realidad internacional, el asunto no es tan sencillo, efectivamente, se puede demostrar empíricamente que, en muchos casos, el Estado débil ha logrado numerosos y, a veces, la mayoría de sus objetivos en negociaciones con Estados fuertes. Al respecto podríamos recordar las llamadas “guerras del bacalao” entre 1958 y 1976, en donde la débil Islandia logró “ganarle” a la Gran Bretaña; el caso de las recurrentes crisis (1964-1977) sobre el canal de Panamá, entre los Estados Unidos y Panamá, que concluyeron con los Tratados del canal de Panamá y las difíciles y periódicas negociaciones, entre los Estados Unidos y España, sobre las bases militares de la OTAN, desde 1951 hasta 1976.

El concepto de poder es un concepto central de la ciencia política, pero también uno de los más viscosos. Ha habido múltiples intentos de encontrar la definición de poder que abarque todos sus aspectos. Una de las más utilizadas es la siguiente: poder es la posibilidad de determinar la conducta de los demás sin consideración a su voluntad. Pero, en esta sede, nos interesa el poder en el marco de una negociación bilateral, por tanto en una relación entre dos actores, A y B. En este contexto, es más operacional la siguiente definición: poder, en una negociación, es la capacidad con la cual un actor A usa sus recursos, en un proceso con un actor B, para lograr cambios, que producen resultados preferidos en su relación con B. Es importante destacar que toda negociación implica que ambos actores poseen algún poder. El mínimo nivel de poder, en una negociación, es el poder de salirse de la negociación. El logro unilateral de objetivos no forma parte de la negociación, es el opuesto de una negociación. No hay que olvidar que la razón por la cual se negocia es lograr algo mejor de lo que se podría obtener sin negociación. Esto no significa, evidentemente, que los poderes de los actores, en una negociación, sean equivalentes, sino que todo actor, en una negociación, tiene algún poder.

En una negociación hace falta diferenciar entre el poder estructural y el poder táctico, a su vez, el poder estructural puede ser agregado o situacional. Siguiendo las ideas del politólogo norteamericano William Habeeb,⁹ podríamos decir que el poder estructural agregado se refiere a los recursos de un

9 Habeeb William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation*, The John Hopkins University Press, Washington, 1988.

actor, sus capacidades potenciales y su posición frente al mundo exterior como un todo. En el caso de los Estados, el poder estructural agregado tiene que ver con los recursos totales o agregados nacionales: demográficos, económicos, militares, psico-sociales etc. El poder estructural agregado es potencialmente medible y describe la posición del estado en el sistema internacional. Permite describir una estructura jerárquica del sistema internacional: superpotencias, grandes potencias, potencias medianas. Estados débiles, Estados fracasados. El poder estructural agregado es útil en cuanto nos fija la posición del actor en el sistema internacional y nos da la composición de los recursos totales de un actor. Lo cual, obviamente, es relevante en una negociación. Pero si nos limitáramos al análisis sólo del poder agregado, los Estados Unidos estarían “predestinados” a ganarle siempre, en una negociación, a la Gran Bretaña y ésta a Islandia y así por el estilo.

Es necesario analizar el poder estructural situacional, que es el otro componente del poder estructural. Mientras el poder estructural agregado se refiere a las capacidades y a la posición del actor frente al ambiente externo como un todo, el poder estructural situacional se refiere a las capacidades y posición del actor frente a otro actor en relación con un asunto específico, en una situación específica. El poder estructural situacional se refiere a la estructura de poder en una relación específica y toda negociación presupone, por lo menos, dos actores y un asunto.

La balanza del poder situacional en una relación específica está determinada por dos variables:

- 1) Las alternativas
- 2) La intensidad con la cual el actor desea o necesita su resultado preferible.

Las alternativas se refieren a la habilidad del actor (A) en lograr resultados preferidos, fuera de la negociación con el actor B. La intensidad con la cual el actor desea o necesita su resultado preferido está basado en el valor que cada actor le asigna a los potenciales resultados. En el caso del canal de Panamá, la intensidad del deseo de los Estados Unidos, en lograr sus objetivos preferidos, estaba basada en el valor que Estados Unidos le asignaba al canal de Panamá desde el punto de vista comercial, militar y de prestigio. Para Panamá, en cambio, el valor del canal estaba relacionado con la integridad territorial y la soberanía. En otras palabras, para Estados Unidos era un objetivo más, para Panamá era casi todo. Ahora bien, tanto las alternativas como la intensidad con la cual se desea algo son espadas de doble filo. A veces, no tener alternativas puede aumentar el poder de un actor. Lo mismo pasa con la intensidad del deseo, si la intensidad está basada en una necesidad y no en una aspiración

puede convertirse en una debilidad, porque convierte al actor que necesita en dependiente del actor que está en capacidad de satisfacer esa necesidad. Esta diferencia es sutil y difícil de discernir en la práctica, pero no deja de ser importante.

En todo caso, alternativas e intensidad determinan la balanza de poder situacional. Así como los recursos definen el poder estructural agregado de un actor y su posición frente al resto del mundo, alternativas e intensidad determinan el poder estructural situacional de un actor y su posición dentro de una relación específica. Es importante destacar aquí que así como los recursos del poder agregado se compensan mutuamente, (en el caso de Rusia, un relevante poder militar está compensado por una baja capacidad económica, en el caso del Japón, un bajo nivel de poder militar está compensado por una alta capacidad económica) las alternativas y la intensidad también se compensan mutuamente. Una carencia de alternativas puede ser compensada por una mayor intensidad. Sintetizando, el poder estructural puede ser analizado en dos niveles: agregado y situacional. En el nivel agregado, la balanza del poder estructural está determinada por las asimetrías en los recursos y capacidades nacionales. En el nivel situacional, la balanza del poder estructural está determinada por las diferencias en las alternativas fuera del acuerdo negociado y en la intensidad con la cual se desean los resultados preferidos.

Sin embargo, el poder estructural describe simplemente una situación, el poder estructural, por sí solo, no puede explicar los resultados de una negociación. Hay que “traducir”, “trasladar” esa capacidad potencial que da el poder estructural en un proceso de negociación particular. Este proceso de traducción se puede definir como el poder táctico. El poder táctico se refiere a la conducta de los actores en la negociación, el proceso en el cual maniobran y usan sus recursos (agregados y situacionales) para lograr sus resultados preferidos. El poder táctico se refiere, obviamente, a las diferentes tácticas de negociación: amenazas, advertencias, predicciones, recompensas, premios, castigos, formación de coaliciones o alianzas. Tiene que ver con las capacidades de comunicación, persuasión y sobretodo, con la credibilidad de cada actor.

El poder táctico actúa en el nivel del poder situacional, el objetivo de las tácticas de negociación de cada actor es alterar la balanza del poder situacional en su favor. Buena parte de las tácticas de negociación tienen que ver con ampliar nuestras alternativas o reducir las de nuestro oponente, aumentar la intensidad con la cual deseamos los resultados preferidos o disminuir la intensidad del adversario. En conclusión, lo que nos interesa destacar aquí es que, en el sistema internacional, a diferencia de lo que sucede en el mar, no siempre los peces gordos se comen a los pequeños. Si el Estado “débil” desarrolla sus capacidades de negociación, acrecentando así su poder táctico y aprovecha, inte-

ligentemente, las ventajas que le da su poder estructural situacional, en una negociación específica, estará en posibilidad de lograr objetivos relevantes, en negociaciones con Estados muy superiores en poder estructural agregado.

Venezuela-Guyana: teoría y praxis

Vamos a intentar aplicar los conceptos del enfoque teórico de William Habib a la negociación bajo análisis. Es evidente que la negociación entre Venezuela y Guyana es una negociación claramente asimétrica en el nivel del poder estructural agregado. En efecto, Venezuela es superior a Guyana en todos los elementos que configuran ese poder. La llamada “masa crítica” (territorio + población) de Venezuela es inmensamente superior a la de Guyana. Lo mismo pasa en relación con la capacidad económica y el potencial militar. En fin, en la estructura jerárquica del sistema internacional, Venezuela se encuentra en un peldaño considerablemente más elevado que el ocupado por Guyana.

Dijimos que el poder estructural situacional se refiere a la estructura de poder en una relación específica y que la balanza de poder situacional está determinada por las alternativas de los actores fuera del acuerdo bilateral y por la intensidad con la cual los actores desean o necesitan el resultado preferido. En el caso de Guyana, una muy buena alternativa, fuera del acuerdo negociado con Venezuela, es el “statu quo”. Efectivamente, tiene la posesión del territorio y el reconocimiento de su soberanía, por parte de la comunidad internacional y los costos o penalidades del no-acuerdo han sido, en general, muy tolerables. La otra alternativa de Guyana se concreta en su posición oficial frente al Acuerdo de Ginebra, “id est”, la solución estrictamente jurídica de la controversia sobre la validez del Laudo a través de la Corte Internacional de la Haya. Sin embargo, esta alternativa requiere del consentimiento de Venezuela. Los respetables compatriotas venezolanos, que, en buena fe, proponen esta misma alternativa, deberían preguntarse porqué es la alternativa preferida de los guyaneses y recordar que todos los dictámenes y opiniones de los juristas internacionales, que han conocido del caso, la consideran muy negativa para los intereses venezolanos. En conclusión, podemos sin duda afirmar que, en cuanto a las alternativas, Guyana se encuentra en una posición muy favorable, dado que ambas alternativas, fuera del acuerdo negociado con Venezuela, son buenas y, “rebus sic stantibus”, superiores a un potencial acuerdo con Venezuela, que muy probablemente implicaría algún tipo de concesión territorial.

Podríamos subdividir las alternativas de Venezuela en ortodoxas y heterodoxas. Entre las primeras se encuentra la posibilidad de un arbitraje “ex aequo et bono”, donde el arbitro debería definir un arreglo práctico de la

controversia, esta alternativa es sumamente improbable, dado que Guyana debería aceptar nuestra interpretación del Acuerdo de Ginebra, además habría que resolver el problema de la contradicción con nuestra posición contraria a la intervención de terceros en el diferendo con Colombia. Esta alternativa reduciría su improbabilidad si, para salir del atolladero actual, las partes aceptaran dilucidar la recta interpretación del Acuerdo de Ginebra con un recurso a terceros (Corte de La Haya) y nuestra posición resultase favorecida.

El “statu quo”, es una alternativa evidentemente menos favorable para Venezuela que para Guyana, sin embargo, en el marco de los “buenos oficios” de la ONU y acompañada por ocasionales y aparentes espasmos de activismo negociador, condimentado a veces, con verbosidades y gestos agresivos, ha sido la inconfesada e inconfesable alternativa, preferida por buena parte de los gobiernos venezolanos de las últimas décadas. Esta alternativa parte del supuesto que la dilación indefinida, con aparente negociación, implica costos y riesgos reducidos y aceptables, para el gobierno de turno. Las alternativas que hemos llamado heterodoxas prevén la utilización de medios no exclusivamente pacíficos y al margen del Derecho Internacional. Sin embargo, dada la elevada superioridad de Venezuela en la balanza de poder estructural agregado, estas alternativas han tenido y tienen, entre algunas individualidades y grupos venezolanos una receptividad considerable.

La utilización abierta de la Fuerza Armada para la ocupación del territorio esquivo, con excusa fabricada o no, es militarmente factible. Sin embargo, en el actual sistema internacional, es una alternativa con costos y riesgos sumamente elevados. Recuérdense a este respecto la intervención anglo-franco-israelí en la crisis de Suez en 1956, donde el éxito militar fue seguido por la más absoluta derrota política, los casos de las Malvinas (1982), Iraq-Kuwait (1990-1991) y el fracaso final de la prolongada ocupación indonesia de Timor Oriental (1975-1999), una anexión que, por cierto, nunca fue reconocida por la comunidad internacional. En efecto, en el marco de las “reglas del juego” del sistema internacional imperante, la modificación por la fuerza de fronteras internacionalmente reconocidas, por parte de Estados medianos y pequeños, es una conducta muy difícilmente aceptable para la comunidad internacional organizada y, por tanto, con muy escasas probabilidades de éxito. Al respecto, quizás es interesante mencionar que el presidente de los Estados Unidos Bill Clinton, en un discurso pronunciado recientemente (año 2000) en Pakistán y refiriéndose a la controversia Indo-Pakistaní sobre la región del Kashmir, dijo lo siguiente: *“Esta época no recompensa a los pueblos que luchan en vano para modificar fronteras”*.

Existe una variante sofisticada de esta alternativa, que ha tenido alguna simpatía en algunos sectores de las élites dirigentes venezolanas. Se trata de la variante, que podríamos apodar “Sudetenland”, por un cierto parecido con la

estrategia que Hitler utilizó para desintegrar a Checoslovaquia, antes del acuerdo de Munich (1938). En efecto, esta alternativa prevé un intenso y prolongado trabajo venezolano de penetración política, cultural y económica, entre la población indígena (amerindia) del Esequibo, mayoritaria en las zonas selváticas y adyacentes a la línea fronteriza fijada por el Laudo. Aprovechando las diferencias étnicas y políticas de los amerindios con el resto de la población guyanesa, esta alternativa concluiría con una rebelión de los amerindios, apoyada por Venezuela y una intervención militar destinada para proteger la vida y el derecho de autodeterminación del pueblo amerindio, deseoso de reunificarse con sus hermanos venezolanos. Esta variante, inteligentemente, toma en cuenta que, en el sistema internacional actual, el principio de autodeterminación de los pueblos tiene una legitimidad más aceptada que los derechos jurídicos-históricos sobre el territorio. Sin embargo, aun así la comunidad internacional organizada tendería a oponerse a la acción de fuerza venezolana. El “irredentismo” nacionalista apoyado, encubierta y/o abiertamente, desde el exterior, tampoco es aceptable como mecanismo para modificar fronteras por la fuerza. Tolerar tal principio sería devastador para la estabilidad del sistema internacional, si se toma en cuenta la enorme cantidad de minorías nacionales, que podrían desear un cambio de fronteras, con el apoyo externo de los “hermanos” étnicos. A manera de ejemplo, es útil recordar que todos los nuevos Estados independientes que rodean a Rusia, después de la desintegración de la Unión Soviética, tienen en su territorio una importante minoría rusa. Preliminarmente, podríamos concluir que Venezuela, fuera del acuerdo negociado, tiene alternativas menos favorables que Guyana.

Es evidente que para Guyana, la controversia territorial con Venezuela es percibida como existencial, en efecto están en juego más de las 2/3 partes de su “actual” territorio. La defensa de la integridad territorial es para todos los Estados un fin prioritario, sin embargo no necesariamente es siempre un fin apremiante. Depende de la existencia o no de amenazas potenciales y creíbles. Es obvio que para los Estados Unidos, el objetivo del mantenimiento de su integridad territorial no debe ser percibido como apremiante. En cambio, Israel, desde su misma fundación como Estado en 1948, lo ha percibido como prioritario y absolutamente apremiante. La continuada presencia de la reclamación venezolana hace que la defensa de la integridad territorial sea percibida siempre como un fin apremiante, por parte del gobierno de Guyana. Sin embargo, habrá diferencias de grado, dependiendo de la energía con la cual Venezuela persigue la reclamación. En conclusión, podemos afirmar que para Guyana la intensidad con la cual se busca el resultado preferido, en la controversia con Venezuela, es sumamente elevada.

En cambio, para Venezuela la reclamación esequiba es un objetivo más de su política exterior y ciertamente no se encuentra en el peldaño más elevado de su

escala de prioridades. El diferendo con Colombia, entre otros, es percibido como mucho más relevante tanto por la sociedad, como por el gobierno venezolanos. La reclamación sobre el territorio esequibo, por lo menos a partir de 1970, permanece la mayor parte del tiempo en un estado de hibernación o catalepsia y sólo se “despierta” efímeramente, cuando se desata una crisis, generalmente, por algún acontecimiento que hace recordar nuestra reclamación a la opinión pública, como fue el reciente caso de la fracasada negociación del gobierno guyanés con la empresa norteamericana Beal Aerospace, para la construcción de una base de lanzamiento de satélites en el territorio en reclamación. En fin, podemos afirmar que la intensidad con la cual Venezuela busca su resultado preferido, en la controversia con Guyana, es relativamente baja.

Por tanto, es fácil concluir que Guyana en su negociación específica con Venezuela sobre el territorio esequibo, tiene, en la balanza del poder estructural situacional, una posición más favorable que Venezuela, porque posee mejores alternativas, fuera del acuerdo negociado y desea con mayor intensidad su resultado preferido.

Dijimos que el poder táctico se refiere a la conducta de los actores en la negociación, por tanto en el nivel táctico, se trata de analizar el proceso en el cual los actores maniobran y utilizan sus recursos, agregados y situacionales, para lograr sus resultados preferidos. En la negociación que nos ocupa, Venezuela desde la firma del Acuerdo de Ginebra, en 1966, ha oscilado entre períodos de presión y períodos de cooperación. En los períodos de presión, la táctica prevaleciente consistía en usar los recursos del poder agregado, en forma de “refuerzos negativos”, para que Guyana aceptara la tesis oficial venezolana de la solución de la controversia a través de un “arreglo práctico”, que implicaría algún tipo de cesión territorial. La presión se concretaba en acciones dirigidas a hacer más “costoso” el “statu quo”, que, como vimos, es una de las mejores alternativas que tiene Guyana. La táctica de presión fue la preferida por los gobiernos de los presidentes Raúl Leoni y Luis Herrera. Recordemos a este respecto, el caso de la isla de Anacoco en el río Cuyuni, uno de los ríos que separan Venezuela de la zona en reclamación. En septiembre-octubre de 1966, Venezuela estableció una guarnición militar y construyó una pista de aterrizaje en la isla. Guyana denunció el hecho como una violación del Acuerdo de Ginebra, dado que, según Guyana, el límite fijado por el Laudo de 1899, pasa por el medio de la isla. Venezuela, en cambio afirma que toda la isla se encuentra del lado venezolano. En el marco de la táctica de presión se encuentran también las acciones diplomáticas venezolanas dirigidas a excluir a Guyana de la OEA y del Tratado de Tlatelolco sobre Desnuclearización de América Latina (14-2-1967). El 15 de junio de 1968, el gobierno venezolano en un espacio pagado en el *Times* de Londres, anunció que no reconocía las concesiones otorgadas por el gobierno guyanés en la Zona en Reclamación y advirtió que aplicará sancio-

nes en contra de aquellas compañías que operen en Venezuela y acepten trabajar en la Guayana Esequiba. El 9 de julio de ese mismo año, Venezuela hizo público el llamado “Decreto Leoni”, por el cual el gobierno venezolano afirmaba tener derecho de soberanía sobre una faja de mar de nueve millas de ancho contigua con la zona de mar territorial de tres millas de ancho, frente a las costas de la Guayana Esequiba. En fin, este período se caracterizó por una fuerte tensión entre los dos países, que tuvo como coletazo final, un grave incidente armado frente a la isla de Anacoco, entre los días 21 y 22 de febrero de 1970. Guyana durante este período denunció en numerosos foros internacionales la “campaña de presión e intimidación dirigida a debilitar nuestra resolución”.¹⁰ Durante el gobierno de Luis Herrera Campins, el ambiente fuertemente “irredentista”, creado por la presentación y posterior fracaso de la llamada “Hipótesis de Caraballeda” en el diferendo con Colombia, creó las condiciones para una nueva etapa de presión por parte de Venezuela, que se concretó, entre otras cosas, en la oposición activa de Venezuela al proyecto “bandera” del Gobierno Burnham, la construcción de una central hidroeléctrica en el río Mazaruni. La táctica de cooperación, que caracterizó los gobiernos de Caldera, Carlos A. Pérez y Lusinchi, estaba dirigida a mejorar, para Guyana, la opción del acuerdo negociado con Venezuela, a través del incentivo de potenciales “premios”, como el apoyo venezolano, directo y/o indirecto al proyecto del Alto Mazaruni, la venta de energía eléctrica barata a través de la interconexión con el sistema Guri, facilidades petroleras y cooperación económica en general. De esta forma se pensaba también crear suficientes lazos de “dependencia”, que aumentarían los costos de la posición guyanesa intransigente.

Es evidente que, dado el escaso poder estructural agregado de Guyana, las tácticas de Guyana en la controversia con Venezuela no pueden incluir la utilización de “premios” y “castigos” unilaterales. La diplomacia fue y sigue siendo el instrumento defensivo de mayor peso frente a Venezuela. El primer canciller de Guyana, Sridath Ramphall, lo expresó con estas significativas palabras, refiriéndose a los primeros años de su misión: “*Esos fueron los años que nos vieron ocupar nuestro lugar en la comunidad internacional y aprender, a través de los duros pero irremplazables métodos de la experiencia, el arte y la tecnología de la autodefensa nacional por la vía de la acción internacional*”.¹¹ Efectivamente, es fácil comprobar que cada vez que la reclamación venezolana se reactiva, Guyana busca inmediata e intensamente el apoyo de países claves como los Estados Unidos, Gran Bretaña y Brasil. En el área multilateral, los esfuerzos se dirigen hacia el Commonwealth, CARICOM, y el Movimiento

10 Ramphall S., “Development and Defense”, Georgetown, 1968, p. 9.

11 Ramphall S., “Speech at the national Assembly”, Georgetown, 22-6-1970.

de los Países No-Alineados, del cual Guyana fue su primer miembro en Sudamérica. El eje portante de la estrategia defensiva guyanesa consiste en lo que podríamos calificar como la “internacionalización” del conflicto, que se concreta en denunciar la “agresión venezolana” en toda instancia internacional posible, bilateral o multilateral. La imagen que se trata de proyectar es de una Venezuela, occidental, petrolera, imperialista, rica, reaccionaria, poderosa, grande, agresiva, blanca y racista; frente a Guyana afroasiática, tercermundista, no alineada, pobre, débil, pequeña, pacífica y de color. Dentro de esta perspectiva, Venezuela es un país irrespetuoso de algunos de los principios fundamentales para la coexistencia pacífica entre los Estados, como el respeto a la integridad territorial, el “*pacta sunt servanda*”, la intangibilidad de las fronteras internacionales reconocidas y la autodeterminación de los pueblos. Se enfatizan las posibles consecuencias disruptivas de la reclamación venezolana sobre la estabilidad del sistema internacional en general, Las siguientes palabras de Burnham son muy claras al respecto: “*La reclamación venezolana tiene unas connotaciones y una importancia que van más allá de Guyana. Primeramente, si el tentativo de abrogar unilateralmente un tratado internacional se convirtiera en norma ¿Qué sucedería con los acuerdos entre las naciones? ¿Qué pasaría con las fronteras y los límites en Europa, Asia y Africa y más cerca de casa, en América Latina? ¿Qué caos sería? ¿Qué problemas deberían enfrentar los Estados Unidos si todas las naciones de América Latina, incluyendo México, quisieran modificar sustancialmente sus fronteras? ¿Qué hay de Texas, Nuevo México y California?*”.¹² En fin, la táctica de Guyana consiste básicamente en la búsqueda de aliados y la formación de coaliciones, que hagan más costosa para Venezuela la táctica de presión y “prohibitivas” las alternativas “agresivas”, que, en este trabajo, hemos llamado “heterodoxas”.

Conclusiones

Hemos visto que mientras Venezuela tiene una evidente superioridad en el poder estructural agregado, Guyana posee una envidiable situación en el nivel del poder estructural situacional, por la mejor calidad de sus alternativas y una considerablemente mayor y más constante intensidad en el deseo de lograr su resultado preferido. Dado que, en una negociación específica, el poder estructural situacional es más relevante que el poder estructural agregado, Guyana tiene una posición más ventajosa en la negociación con Venezuela. También en el nivel táctico, Guyana ha sabido optimizar mejor sus ventajas, a través de una política exterior sofisticada y una relevante continuidad en sus directrices fundamentales.

12 Burnham F., “Organize for Production and Defense”, Georgetown, 1981, p.32.

Venezuela, en cambio, ha debilitado aún más su ya desventajosa posición en el poder situacional, al reducir su intensidad, especialmente durante las etapas tácticas de “cooperación”, pero también porque la alternativa preferida, durante la mayor parte del tiempo, ha sido y es la fácil, cómoda, “inconfesada” e “inconfesable” dilación indefinida, que requiere, por definición, hacer olvidar la reclamación y por tanto reducir al mínimo la intensidad. Y si, por algún acontecimiento fortuito, la opinión pública despierta de su “catalepsia”, siempre es posible calmar las “aguas”, con alguna declaración o “gesto” agresivos y llamar a consultas al normalmente inactivo “buen oficiante”, para aparentar una negociación, sustancialmente, inexistente. Y es inexistente por un problema de fondo, que podríamos resumir en los siguientes términos. Antes que nada, recordemos que, en el pasado, Guyana, manteniendo su posición oficial, ha aceptado, en diferentes oportunidades, extraoficialmente, explorar algún tipo de arreglo sustantivo de la controversia, con la intención de obtener algún tipo de ventaja económica a cambio, el financiamiento del proyecto del Alto Mazaruni, por ejemplo. Sin embargo, en todas esas ocasiones, las conversaciones se esfumaron en la nada. Ahora bien, si el día de mañana, Guyana nos sorprendiera aceptando oficialmente nuestra propia interpretación del Acuerdo de Ginebra, objetivo por el cual ha trabajado nuestra diplomacia por casi cuarenta años, y nos ofrece negociar un arreglo de la controversia, práctico, satisfactorio y aceptable para ambas partes, como reza el Acuerdo, el gobierno venezolano tendría muy probablemente que enfrentar una seria crisis política. En efecto, es evidente, salvo para el ignorante, el iluso o el imbécil, que cualquier imaginativa solución práctica que un gobierno guyanés pueda amistosa, pacífica y realistamente aceptar, involucrará una parte considerablemente menor del territorio en reclamación. Los sectores dirigentes del país nunca han querido, o podido, aclararle a nuestro pueblo que la recuperación pacífica, en el marco del Acuerdo de Ginebra, de la totalidad de la Guayana Esequiba es absolutamente irreal. Por tanto, algunos de los grupos “domésticos” miembros de la que hemos llamado, en este trabajo, la mesa de negociación “interna” venezolana, no están preparados para aceptar ningún acuerdo, que sea posible en la mesa “externa”.

Hemos visto que el poder estructural situacional, depende de las alternativas disponibles fuera del acuerdo negociado y de la intensidad con la cual se desea el objetivo, por tanto, dado que las alternativas para Venezuela son, “rebus sic stantibus”, fijas, para mejorar nuestro poder situacional podríamos actuar sobre la intensidad, que debería aumentar en grado y, fundamentalmente, en constancia. En efecto, elevar la intensidad a niveles muy altos, periódica y efímeramente, para responder a una crisis y después reducirla a su estado normal de “hibernación cataléptica” es una falta de seriedad, que refuerza los peores estereotipos de conducta “tropical-latina” y peor aún, proyecta la imagen de que la intensidad “real” de los sectores dirigentes venezolanos, en

relación con la Guayana Esequiba, es mínima. Ahora bien, aumentar la intensidad y la constancia de nuestra reclamación, sin hablarle claro al país y tener el coraje cívico de explicar que, en el marco del Acuerdo de Ginebra, sólo es posible una recuperación parcial del territorio, sería una pavorosa irresponsabilidad, porque, muy probablemente, se desataría un ambiente de “irredentismo” patriotero irracional, que crearía una imagen sumamente negativa de Venezuela en el exterior, facilitándole a Guyana la formación de un sólido y decisivo apoyo en la comunidad internacional, sin mencionar los potenciales efectos destabilizadores sobre el sistema político venezolano y la posibilidad de empujar al país hacia las alternativas heterodoxas, con todas sus consecuencias y “costos” deletéreos para Venezuela.

El presidente Chávez tiene casi seis años de “relegitimado” gobierno por delante, un importante apoyo popular, una abrumadora mayoría parlamentaria y una credibilidad relevante, en los sectores más nacionalistas de la sociedad venezolana. A este gobierno se le abre una extraordinaria ventana de oportunidad histórica, para intentar concluir positivamente este interminable proceso de reclamación, cuya presencia complica y dificulta nuestras relaciones con el mundo afroasiático y caribeño en particular y con la comunidad internacional en general. El presidente Chávez debería asumir la responsabilidad de iniciar y sobretodo “liderizar”, un gran debate nacional sobre el tema, que serviría también para “educar” a nuestro pueblo sobre el tema de la reclamación y sus potenciales consecuencias internacionales. Hay que lograr un claro acuerdo “marco” entre los grupos integrantes de la mesa “interna” venezolana, para poder negociar, real y seriamente, en la mesa “externa”. Este camino es difícil, riesgoso y complejo, pero en el fondo, es el único responsable, la aparentemente cómoda y fácil dilación indefinida, podría conducirnos un día, en el marco de una crisis imprevisible y en “circunstancias” incontrolables, a un desenlace desastroso para el interés de Venezuela. Lo que ha faltado y sigue faltando es la voluntad política.