

CONFLICTOS TERRITORIALES Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

por

Jorge I. Domínguez * David R. Mares *
Francisco Rojas Aravena * Manuel Orozco *
Andrés Serbin * Socorro Ramírez

Compilado por

Jorge I. Domínguez



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

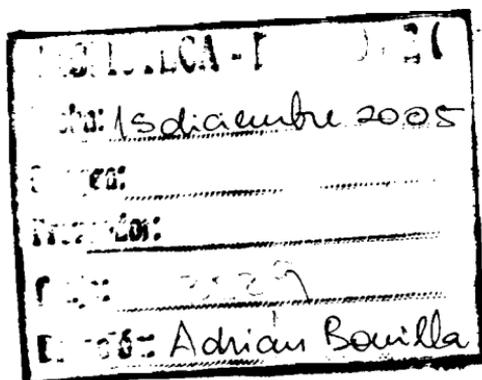


Siglo veintiuno editores Argentina s. a.

LAVALLE 1634 11 A (C1048AAN), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.



327.16
C76c

327 Conflictos territoriales y democracia en América Latina
COM Compilado por Jorge I. Domínguez. - 1ª. ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, Flacso, 2003.
280 p.; 21x14 cm. (Estudios globales y regionales)
ISBN 987-1105-35-5
I. Domínguez, Jorge I., comp. - 1. Política Internacional

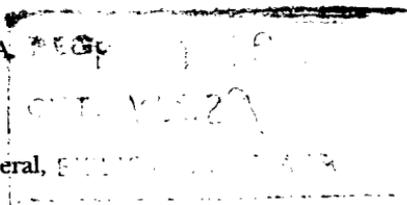
Diseño de tapa: Silvana Visconti
Diagramación interior: Laura Toso

1ª edición argentina: 1.500 ejemplares
© 2003, Siglo XXI Editores Argentina S.A.

ISBN 987-1105-35-5

Impreso en Industria Gráfica Argentina
Gral. Fructuoso Rivera 1066, Capital Federal, Buenos Aires, Argentina
en el mes de junio de 2003

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - Made in Argentina



ÍNDICE

Presentación	9
Prólogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	11
Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	15
Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social	
<i>DAVID R. MARES</i>	47
La construcción de una Alianza Estratégica. El caso de Chile y Argentina	
<i>FRANCISCO ROJAS ARAVENA</i>	85
Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales	
<i>MANUEL OROZCO</i>	131
Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás?	
<i>ANDRÉS SERBIN (CON LA COLABORACIÓN DE MANUEL BERROTERÁN)</i>	173
Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto	
<i>SOCORRO RAMÍREZ</i>	203
Epílogo	
<i>JORGE I. DOMÍNGUEZ</i>	273
Autores	277

COLOMBIA-VENEZUELA: ENTRE EPISODIOS DE COOPERACIÓN Y PREDOMINIO DEL CONFLICTO

SOCORRO RAMÍREZ

Los problemas de seguridad han perturbado periódicamente las relaciones entre Colombia y Venezuela que cíclicamente han pasado de largos periodos de distanciamiento y conflicto, a momentos de cooperación. Los primeros han correspondido a tensiones durante la delimitación fronteriza, a acumulación de asuntos sin resolver y a la parálisis de mecanismos para el diálogo y la negociación. Los segundos han tomado forma una vez se superan las coyunturas más álgidas en lo limítrofe, lo que permite un repunte de los demás elementos de la relación. Estos momentos son tan cortos que no logran consolidar un núcleo básico de acuerdos para un manejo proactivo de la vecindad que sea inamovible así existan problemas o divergencias en la frontera o entre las capitales, y así cambie el gobierno o el partido en el poder en uno u otro país. Pero más que la brevedad, habría que preguntarse si el que un país haya tenido al otro como hipótesis de conflicto debido a los problemas de delimitación de áreas marinas y submarinas no los ha incapacitado para llegar a acuerdos básicos. Aunque desde muy temprano los gobiernos centrales firmaron un acuerdo de solución pacífica de las controversias, que de alguna manera han respetado pues las coyunturas críticas siempre se han resuelto mediante el diálogo directo y, en las ocasiones en las que éste se ha considerado agotado, se ha recurrido a instancias mediadoras internacionales y se han acogido sus conclusiones, el dife-

rendo sigue entrañando una problemática que impide la consolidación de una sólida confianza mutua entre los dos estados y la coordinación de políticas e instrumentos para la atención de la agenda binacional y de las amplias y diversas zonas de frontera compartidas que requieren de manejo y desarrollo conjuntos.

Hay que destacar, sin embargo, que pese a que las relaciones oficiales entre los dos países han estado centradas en la delimitación y separación de los respectivos territorios, y al margen de los litigios intergubernamentales, los lazos de vecindad han continuado desarrollándose. Ante todo porque las poblaciones de frontera, aunque no escapan al conjunto de las relaciones entre los dos países, si responden, al mismo tiempo, a unas condiciones locales y a una dinámica propia. Esta tiene sus raíces en una época anterior al nacimiento de las dos naciones a la vida independiente, especialmente en la zona fronteriza más dinámica, que antes había constituido la llamada región zuliana, o entre las etnias que comparten el territorio de los dos países. Las comunidades de frontera han mantenido espontáneamente sus lazos incluso en momentos en que surgen o se agudizan las dificultades en la relación bilateral. Esto se corresponde con la continuidad territorial, el permanente intercambio poblacional y económico, las semejanzas e incluso los vínculos de parentesco de los habitantes de ambos lados de la frontera. Pero este papel no ha logrado alcanzar la organicidad, persistencia y capacidad propositiva como para incidir sobre el cambio de las concepciones o formas de manejo de la frontera, los problemas de seguridad o las relaciones de vecindad por parte de los centros políticos. En la década de los noventa el dinamismo de los intercambios comerciales articuló muy estrechamente a empresarios de los dos países que han realizado alianzas estratégicas e inversiones cruzadas y le han apostado a la integración económica. Otros sectores, en particular desde los ámbitos académicos, han tratado de ayudar a superar el desconocimiento mutuo a través de la realización y difusión de estudios conjuntos sobre los más diversos asuntos de la relación binacional y la entrega a los gobiernos y la opinión pública de los dos países de estudios y propuestas para profundizar la vecindad en la perspectiva de la integración regional.

Rastrear esa larga historia de una relación de vecindad centrada en la delimitación de las fronteras, primero terrestre y luego de áreas marinas y submarinas, cuyas negociaciones interfieren otros asuntos centrales, analizar un corto pero productivo esfuerzo de acercamiento mutuo y de establecimiento de canales de diálogo y negociación, y revisar los últimos años de creciente tensión binacional, son los propósitos y las tres partes que articulan este trabajo.

I. SIGLO Y MEDIO DE TENSIONES POR LA DELIMITACIÓN Y ALGUNAS DÉCADAS DE COOPERACIÓN

Tras la división de la Gran Colombia en 1830, los gobiernos de Colombia y Venezuela firmaron, tres años después, el tratado Pombo-Michelena de amistad, alianza, comercio, navegación y límites, que abrió un periodo de cooperación. En 1833, también firmaron otro tratado en el que se comprometían a prestarse ayuda mutua para hacer frente a los rebeldes¹ y, en 1842, suscribieron varios convenios de amistad, comercio y navegación. Entre sus disposiciones estaba la libre navegación por los ríos comunes, en el Lago de Maracaibo y en el Orinoco hasta el Atlántico, y la igualdad de tratamiento impositivo.

Tratado amplio y temprano, el Pombo-Michelena jamás entró en vigor. Se abrieron nuevas negociaciones pero su parálisis, en 1844, llevó a Venezuela a denunciar varios artículos del acuerdo de comercio y navegación y a aumentar los derechos de tránsito, lo que Colombia interpretó como la supresión de la libre navegación. Las nuevas negociaciones se constituyeron en motivo de perturbación de las relaciones entre los dos países pues aplazaron asuntos claves de la vecindad y centraron los esfuerzos binacionales en la delimitación de la frontera y en la demarcación de los territorios que definían sus respectivas soberanías. Andelfo García y Alberto Urdaneta muestran que, ya desde 1877, era evidente cómo la concentración en la delimitación hacía perder de vista el manejo más amplio de la vecindad, tal como lo expresaba entonces José María Samper:

“Venezuela fue hasta 1830 carne de nuestro cuerpo y par-

te del alma de la Gran Colombia ... Atormentadas por las guerras civiles, la tres naciones actuales, que en sus mejores días de patriotismo formaron un solo pueblo, han estado sujetas a las mismas aspiraciones, han debatido poco más o menos unos mismos problemas y han pasado por muy análogas vicisitudes. Sus intereses comerciales están y deben estar estrechamente enlazados, y en sus relaciones debiera prevalecer un espíritu de profunda cordialidad y armonía, de verdadera fraternidad. Y sin embargo icosa deplorable y casi vergonzosa! no solo no existen hoy relaciones oficiales entre Colombia y Venezuela, sino que casi faltan los vínculos de amistad entre los dos pueblos ... las dos Repúblicas, si así podemos expresarnos, se ignoran o desconocen recíprocamente".²

La labor de delimitación, ocupó más de un siglo, como se aprecia en el cuadro N° 1.

CUADRO N° 1

Delimitación terrestre y cooperación colombo-venezolana
1930-1942

Año	Tratado o proceso	Contenido y/o efectos
1833	Pombo-Michelena de amistad, comercio, navegación y límites.	No entró en vigencia.
1833	Tratado de mutuo apoyo.	Defensa común frente a los rebeldes.
1842	Convenio de amistad, comercio y navegación.	Bajo arancel, navegación libre por ríos comunes, igualdad de trato impositivo.
1844	Parálisis de negociación de límites.	Parálisis de acuerdos de cooperación.
1851	Venezuela denuncia artículos del convenio de comercio y navegación.	Aumento de derechos de tránsito, y supresión de la libre navegación.
1881	Solicitud de arbitraje español.	Para superar diferencias limítrofes.
1891	Laudo español.	Diferencias sobre su ejecución.
1916	Solicitud de arbitraje suizo.	Sobre laudo español y demarcación.
1922	Laudo suizo.	Además puso en marcha comisión de demarcación que concluyó en 1924.
1925	Convenio de cooperación.	Construcción de puente internacional.
1928	Acuerdo y medidas conjuntas.	Demarcación y reposición de hitos fronterizos.
1939	Tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial.	No uso de armas en relación binacional y comisión permanente de conciliación para examinar y conciliar litigios.
1941	Tratado López de Mesa-Gil Borges.	Demarcación de fronteras terrestres y navegación de los ríos comunes.
1941	Tratado binacional.	Solución pacífica de controversias.
1942	Estatuto fronterizo.	Regulación flujos poblacionales, ambiente, seguridad y coop. judicial.

Cuadro de construcción propia a partir de informes de la Cancillería colombiana.

Luego de acudir infructuosamente a las negociaciones directas, los gobiernos de Bogotá y Caracas decidieron en 1881 someter al arbitraje las diferencias limítrofes de las fronteras terrestres con el fin de obtener un fallo definitivo e inapelable, sobre la base del *uti possidetis jure* de 1810. Este propósito sólo se alcanzaría sesenta años después, diez de los cuales tomó la expedición del laudo, en 1891, y los cincuenta restantes fueron copados por las discrepancias acerca de la ejecución del laudo y de sus implicaciones frente a otros temas como el comercio y la navegación. Para resolver las discrepancias sobre la viabilidad de su aplicación parcial y la demarcación de la frontera, en 1916 los dos gobiernos acudieron al arbitraje del presidente del Con-

sejo Federal Suizo, quien emitió su laudo en 1922. Como el Consejo estaba facultado, además, para demarcar la frontera, designó una comisión de expertos-árbitros, quienes acompañados de la misión venezolana y colombiana iniciaron sus trabajos para señalar la frontera en aquellos sectores donde las comisiones mixtas de los dos países en 1901 y 1902 no se habían puesto de acuerdo. Esta labor concluyó en 1924 sin haber logrado su cometido. El problema con este arbitraje como con el de la corona española es que se circunscribían a los límites y dejaban de lado las controversias sobre la navegación por los ríos internacionales, que estaban en la base del problema.

Sin embargo, los arbitrajes de 1891 y 1922, contribuyeron a crear un clima favorable para las relaciones binacionales como lo reflejan varios acuerdos logrados en los años posteriores. Entre estos se encuentra, ante todo, el convenio del 20 de julio de 1925, para la construcción del puente internacional sobre el río Táchira. Los dos países reconocen que será un espacio neutral en caso de una guerra internacional así como exento, a perpetuidad, de impuesto por el paso del puente. También se logró el acuerdo de 1928 sobre medidas para reposición de hitos fronterizos y demarcación de algunos puntos de la frontera. Además, en 1939 se suscribió el tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial —uno de los acuerdos más completos dentro del ámbito hemisférico—, que contempla la renuncia al recurso de las armas como instrumento político en la relación binacional, la solución pacífica de las controversias entre ambos países, y el establecimiento de una comisión permanente dedicada a examinar y conciliar las cuestiones en litigio. Finalmente, en 1941, los dos estados pusieron fin a sus diferencias sobre la frontera terrestre y por medio del tratado de límites y navegación se reconocen recíprocamente y a perpetuidad el derecho de libre navegación de los ríos comunes. Se comprometen, también, a negociar acuerdos de navegación fluvial, intercambio comercial y manejo de la zona fronteriza con el fin de fortalecer la amistad y economía de sus dos pueblos.³

Una vez más, cuando se superan los momentos más álgidos en lo limítrofe repuntan los demás asuntos de la relación. Un año

después de la firma del tratado que puso fin al proceso de delimitación terrestre, en 1942, se acuerda el estatuto fronterizo en los términos más amplios y cooperativos posibles. El estatuto elimina la necesidad del pasaporte para el ingreso a la región fronteriza y establece cuatro formas de regulación de los flujos entre poblaciones vecinas: primero, los permisos para pobladores; segundo, las licencias para agricultores que sean propietarios, arrendatarios o aparceros, así como para empresarios vinculados a uno y otro lado de la frontera; tercero, la cédula pecuaria para pastores y vaqueros que desarrollan actividades en el área fronteriza; cuarto, la certificación firmada por los padres o representantes del plantel docente y refrendada por la autoridad del domicilio del estudiante de uno u otro lado de la frontera que tenga dificultades para asistir a la escuela pública por distancia excesiva, malas vías de comunicación u otros inconvenientes, y que recibe del otro país las mismas facilidades que éste da a los de su propia nacionalidad. El estatuto también tuvo un alcance en el manejo conjunto de asuntos ambientales al prohibir la caza mayor por deporte y la destrucción de aves, la separación de las aguas fronterizas por medio de redes fijas y la pesca con explosivos. Igualmente, estableció el primer sistema de cooperación judicial y de seguridad fronteriza a través del mutuo apoyo para la persecución de cuatreros, contrabandistas y delincuentes y para evitar que se refugiaran en el territorio vecino o buscaran desde allí desarrollar su actividad delictiva.⁴ De este amplio estatuto queda poco y a comienzos del siglo XXI se está lejos de tener un manejo parecido en los pasos fronterizos, en donde aún en los comienzos del siglo XXI se limita la movilidad así sea por urgencias escolares o de salud.

No obstante algunos episodios de 1952, asociados a problemas de soberanía sobre los cayos conocidos como los Monjes —que analizaremos más adelante—, luego del tratado de límites terrestres y del estatuto de frontera, es decir durante el periodo comprendido entre 1941 y 1969, la cooperación predominó en la relación binacional. De esas casi tres décadas, la última, como lo muestra los cuadros N° 2 y 3, fue rica en iniciativas para un manejo proactivo de la vecindad.

CUADRO N° 2

Una década de cooperación colombo-venezolana

Tipo de conflicto y duración	0	1 a 5	6 a 10	Más de 10	
Autonomía étnica, religiosa o regional	11.83	36.56	30.11	21.51	100
Conflicto de sistema o de ideología	22.32	41.07	17.86	18.75	100
Potencia internacional	34.29	34.29	20.00	11.43	100
Independencia nacional	17.57	35.14	18.92	28.38	100
Potencia nacional	30.17	44.83	18.97	6.03	100
Otros	55.88	29.41	14.71	0.00	100
Recursos	18.18	36.36	27.27	18.18	100
Aguas, fronteras o territorios	17.97	38.71	16.59	26.73	100
Gran total	22.66	38.67	19.48	19.19	100

Cuadro de construcción propia con datos de la cancillería colombiana.

CUADRO N° 3

Proyectos y asuntos binacionales según la declaración de Sochagota

Proyectos	Asuntos
Acuerdos de cooperación	Sanitaria, petroquímica.
Construcción de puentes internacionales	San Antonio, de Arauca y Ureña.
Impulso a estudios sobre situación social	Indígenas en la zona fronteriza.
Desarrollo de cuencas hidrográficas limínofes	-Uso aguas río Paraguachón para riego, -construcción represa en río Caparo, -arovechamiento de navegación del Orinoco.
Interconexión eléctrica	La Fría y Norte de Santander.
Vías de comunicación	Zulia-Cesar, Guasdalito-Arauca.

Cuadro de construcción propia con datos de la Cancillería colombiana.

Con la firma del pacto del Frente Nacional en Colombia, en 1957, y del acuerdo de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, se produjeron importantes cambios políticos en los dos países, los cuales trajeron consigo una mayor estabilidad por los compromisos bipartidistas y abrieron más amplios espacios para la cooperación. Entre estos se encuentra el tratado de Tonchalá, firmado en 1959, en el mismo espíritu cooperativo del estatuto fronterizo, y que trataba de responder a los problemas que aquejaban a la población que habitaba esas zonas. Luego se firmó el acuerdo comercial y de desarrollo económico de 1963, dirigido a promover la evaluación y solución de problemas comunes, la realización de programas conjuntos para el bienestar social de los pueblos fronterizos, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales compartidos y del comercio, y la promoción de gestiones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para dotar a entidades encargadas de esos planes de la asistencia técnica y financiera necesarias. También en 1963 se firmó el Acta de San Cristóbal por parte de los presidentes Rómulo Betancourt y Guillermo León Valencia (1962-1966), en la que ya se hablaba de la creación de un mercado común hacia la integración económica, de un aprovechamiento de los recursos compartidos, de la herencia cultural y la tradición histórica comunes como garantías de éxito de esa política, de coordinar programas sociales y de formar un comité mixto de expertos sociales y del sector privado al respecto.

En cumplimiento de tales acuerdos, el BID entregó un estudio en 1964, que constituyó el primer esfuerzo dirigido a construir una agenda binacional y de desarrollo fronterizo. El estudio analiza cada uno de los ámbitos diferenciados de la frontera común e insiste en la necesidad de atender sus especificidades, entre las que se destaca la presencia de etnias compartidas. Muestra, también, que la integración espontánea de la población fronteriza ha permitido el mantenimiento de fuertes relaciones que siempre se han sobrepuesto a la restricción a tales vínculos. Por eso recomienda que esa coexistencia cultural y subsistencia socioeconómica fronteriza sean consideradas por las políticas de desarrollo con el fin de evitar que las poblaciones locales se vean obligadas a adoptar formas de coexistencia al

margen de la ley, y más bien lograr que ésta les permita reproducir sus relaciones ancestrales. El estudio estimuló la formulación de iniciativas concretas de construcción de puentes internacionales, interconexión eléctrica, liberalización comercial y del tránsito de vehículos y personas.⁵ Fue tal el avance en estos años que, en 1965, se creó la primera comisión colombo-venezolana de integración fronteriza con carácter permanente, al año siguiente se firmó la declaración de Bogotá, antecedente del Pacto Andino, y luego la declaración de Sochagota. Esta última refleja los acuerdos binacionales alcanzados durante estos años cooperativos como lo muestra el cuadro N° 3.

Esta década de cooperación se vio interrumpida por veinte años de tensiones crecientes con la delimitación de las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela. La relación binacional volvió a concentrarse en los asuntos fronterizos, desdibujó o paralizó casi todos los acuerdos de cooperación antes reseñados incluida la comisión de integración fronteriza, la cual, a pesar de tener un carácter permanente, dejó de funcionar. Aun cuando han sido muchas las décadas perdidas en la relación entre los dos países, los años setenta y ochenta se destacan por haber constituido un enorme retroceso frente al proceso puesto en marcha por el estatuto fronterizo de 1942 y por haber ido incubando uno de los episodios más críticos de la relación binacional.

La adhesión de Venezuela en 1973 al entonces Pacto Andino, que se había conformado desde 1969, alentó ciertos acercamientos empresariales en busca de intercambios comerciales. Sin embargo, esos episodios no alcanzaron a constituirse en una plataforma que permitiera un reencuentro entre los dos países en momentos de gran crecimiento económico y de auge de la presencia y coordinación del mundo en desarrollo en los ámbitos internacionales. Tampoco las nuevas normas internacionales en materia de derecho del mar y de espacio exterior, que por entonces comenzaban a desarrollarse, sirvieron de base para asumir en forma cooperativa la delimitación de áreas marinas y submarinas entre Colombia y Venezuela. Ante la falta de avance en las negociaciones de los años setenta, el diferendo se hizo

más bien conflictivo, y su uso político y electoral, frustró luego una fórmula de arreglo conocida como la Hipótesis de Caraballeda. Una cita del estudio de la cancillería colombiana al respecto muestra la dramática situación de la relación binacional durante estas dos décadas perdidas:

“Ese enfriamiento de las relaciones bilaterales, que fue creciendo e intensificándose, dejó mucho de lo avanzado, inconcluso. Se terminaron de construir los puentes, pero el resto fue desactivado. Las comisiones de trabajo de la Guajira y del Táchira-Norte de Santander, dejaron de funcionar; proyectos económicos (ej: Azúcar C.A.) nunca se ejecutaron; Pro-integración no llegó a operar; la planificación conjunta no tuvo resultados; la comisión permanente de integración fronteriza, creada en 1965, cesó en sus funciones; la normativa referente a la definición de la zona fronteriza no se terminó, mucho de lo propuesto por el BID tanto en lo doctrinario como en lo programático quedó sin ser ejecutado; varios acuerdos y tratados bilaterales no fueron respetados; y todo el esfuerzo adelantado por los comisionados técnicos, principalmente los encargados de analizar la situación de las cuencas hidrográficas, el área metropolitana binacional Cúcuta-Villa del Rosario-San Antonio-Ureña, el aeropuerto internacional común, el sistema vial y el abastecimiento de bienes de consumo masivo, quedó sin efectos”.⁶

CUADRO N° 4

El diferendo colombo-venezolano sobre
áreas marinas y submarinas

Fechas	Episodio	Proceso o resultado
Junio de 1951	Estudio Boggs sobre delimitación en el Golfo de Venezuela.	Referencia colombiana a su soberanía de los Monjes.
Enero 1952	Venezuela reclama soberanía.	Establece un faro en los Monjes.
Noviembre de 1952	Nota del canciller colombiano sobre los Monjes.	Debate jurídico colombiano sobre soberanía de los Monjes.
1954	Diálogo político.	Posible delimitación de plataforma submarina.
15 de marzo de 1960	Ley colombiana sobre hidrocarburos.	Concesiones petroleras de Colombia en 1966.
1965	Visita del presidente colombiano a Caracas.	Propuesta venezolana de iniciar diálogo.
Octubre de 1967	En reunión en Bogotá, Colombia argumenta línea media y Venezuela la que prolonga la frontera terrestre.	Dado el carácter irreconciliable de las dos propuestas Colombia sugirió acudir al tratado de 1939.
1969	Encuentro de los presidentes de los dos países.	Declaración de Sochagota sobre inicio de la negociación de áreas marinas y submarinas.
1970	Acuerdo de modus operandi.	Fija reglas de juego.
De 1970 a 1973	Cinco rondas de negociaciones en Roma.	Ante la falta de acuerdo, Colombia insiste en acudir al tratado de 1939 y Venezuela se opone.

Fechas	Episodio	Proceso o resultado
20 de julio de 1975	Discurso de López en el congreso de Colombia.	Propone delimitación proporcional a los perímetros de cada país.
29 de julio de 1975	Encuentro López y Pérez, en Santa Marta acuerda fórmulas a consular.	Fórmulas no son aceptadas por los partidos políticos venezolanos.
1978-1982	Negociación acuerda hipótesis de Caraballeda.	Filtración en la prensa venezolana y movilización contra la fórmula y el plebiscito de consulta.
1986	Colombia propone acudir al tratado de 1939.	Venezuela se opone.
Agosto de 1987	Corbeta colombiana en aguas en disputa.	Reacción de naves de guerra venezolana.
Agosto de 1987	Lusinchi expide el decreto 1716, como retaliación contra Colombia.	Restricción industrial, comercial y de transporte, rechazo fronterizo.
1992	Decisión del Consejo de Estado colombiano.	Declara nula la nota de un canciller sobre reconocimiento de los Monjes a Venezuela.

Cuadro de elaboración propia a partir de Enrique Gaviria (1994). *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá: Edc. Jurídicas Gustavo Ibáñez.

Veamos rápidamente el proceso de negociaciones sobre áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela cuyos momentos centrales se sintetizan en el cuadro N° 4. En 1951, Whittmore Boggs —técnico norteamericano y experto de la comisión de derecho internacional de Naciones Unidas— publicó su estudio sobre delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela en el que adoptaba el concepto de línea media. Al mismo tiempo, documentos oficiales de Colombia hacían referencia a los cayos de los Monjes como partes de Colombia. A comienzos de 1952, Venezuela reclamó soberanía sobre dichos cayos y posteriormente colocó allí un faro. En noviembre de ese mismo año, mientras en Colombia se discutía la situación jurídica de los Monjes, el canciller colombiano Juan Uribe Hol-

guín enviaba una nota al embajador de Venezuela en Bogotá en la que hacía un tácito reconocimiento de la soberanía venezolana sobre los Monjes.⁷ Esta nota suscitó en Colombia un intenso debate sobre su validez constitucional dado que un reconocimiento de soberanía o de límites no se hace por la simple declaración de un funcionario sino que requiere un proceso que arranca por una negociación entre las dos partes implicadas y puede llevar a la firma de un acuerdo. Su entrada en vigor requiere de un proceso adicional en el que el presidente y el congreso de cada país deben dar su aprobación. Por esas razones, en octubre de 1992, el Consejo de Estado decidió declarar nula la nota del canciller Holguín, y la comisión asesora de relaciones exteriores expidió un comunicado afirmando que el fallo no generaba pretensiones adicionales o distintas a las que había sostenido Colombia en las últimas cuatro décadas.⁸ El tema adquiere desde entonces especial importancia en la relación bilateral. Para Venezuela, según su interpretación de las normas internacionales, los Monjes forman un archipiélago compuesto por diez islas que confieren derechos frente a las costas y por eso los constituyen en un punto determinante para el proceso de delimitación de aguas marinas y submarinas. Para Colombia, por el contrario, de acuerdo a su visión de las normas internacionales, la conformación geográfica de los Monjes es la de meros islotes que no tienen vida propia, y por lo mismo no pueden generar derechos adicionales de plataforma ni zona económica exclusiva.

En 1954, el canciller venezolano le expuso al embajador de Colombia algunas ideas sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas. En 1965, Venezuela invitó al presidente Lleras Restrepo a visitar Caracas y le propuso adelantar diálogos en ese sentido. Las concesiones petroleras hechas por Colombia a partir de la "línea Boggs" suscitaron el comienzo, hacia 1967, de la definición de posiciones jurídicas frente al tema, Colombia, argumentando la línea media equidistante de las costas, y Venezuela, el trazado de una línea de prolongación de la frontera terrestre desde Castilletes hasta Punta Salinas. Esta última se traduce en lo que se ha llamado como "la costa seca", que reconoce que Colombia tiene costas entre esos dos puntos pero

que no tiene mar en el mismo sector. Dado el carácter irreconciliable de las dos propuestas, Colombia sugirió acudir al tratado de 1939 pero Venezuela prefirió mantener el diálogo directo. En el encuentro de Sochagota, en 1969, los presidentes Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Rafael Caldera (1969-1973) firmaron una declaración abriendo la negociación sobre áreas marinas y submarinas. Dicho acuerdo estuvo seguido de un *modus operandi*, firmado en 1970, que fijaba las reglas de juego del diálogo.

Las negociaciones que siguieron al *modus operandi* se realizaron en Roma entre 1971 y 1973, sin llegar a acuerdo alguno. De nuevo, y ante la situación de estancamiento, Colombia insistió en acudir al tratado de 1939, lo que fue rechazado por Venezuela. En su primer informe al congreso el 20 de julio de 1975, Alfonso López Michelsen (1974-1978) propuso la tesis de condominio, que consistía en declarar el Golfo de Venezuela como una bahía histórica de los dos países, que podrían explotar de manera conjunta los recursos allí existentes y delimitar las áreas en proporción a los respectivos perímetros de cada país.⁹ En el encuentro entre López y Carlos Andrés Pérez (1974-1978), el 29 de julio de 1975 en Santa Marta, los dos mandatarios llegaron a fórmulas para poner en consideración de los dos países. El presidente venezolano se comprometió a consultar a los partidos políticos, los gremios económicos, los sindicatos y las fuerzas armadas, y, en caso de desacuerdo, a presentar y defender la propuesta en el congreso de su país. En ese sentido, entre mediados de 1975 y 1977, Pérez examinó la propuesta con el COPEI, el Movimiento Amplio al Socialismo (MAS), el partido Comunista y su propio partido Acción Democrática, que la rechazaron. Ante el desacuerdo y frente al hecho de que las fuerzas armadas hubieran expresado que, de no existir consenso político, no apoyarían la propuesta de acuerdo, Pérez no la llevó al congreso, y la campaña electoral que debía elegir nuevo presidente en diciembre de 1978 acabó de cerrarle el margen de acción.¹⁰

Con el cambio de gobierno en los dos países, Luis Herrera Campins y Julio César Turbay Ayala (1978-1982) iniciaron en 1979

conversaciones, acordaron un nuevo *modus operandi* y designaron sus comisiones negociadoras que, desde entonces y hasta octubre de 1980, realizaron seis reuniones (Medellín, Puerto de la Cruz, Cali, Puerto Ordáz, Cartagena y Caraballeda). En la última se concluyó la formulación de la Hipótesis de Caraballeda, en la que Venezuela y Colombia llegaban a un acuerdo directo sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo. La negociación, que por obvias razones se debe desarrollar con un carácter reservado, trascendió a los medios de comunicación de Venezuela dando pie a que algunos sectores movilizaran electoralmente a la opinión pública en contra de lo virtualmente acordado. Herrera Campins decidió convocar un plebiscito, que no se pudo realizar por la oposición de algunos políticos y de los medios de comunicación a que el tema fuera considerado alegando que el Golfo es de Venezuela y que no había nada que negociar.

Esa coyuntura surgida en torno a la Hipótesis de Caraballeda representa un punto de inflexión en la historia del diferendo, ya que el problema dejó de ser una discusión jurídico-técnica entre dos Estados, para convertirse en un asunto político/electoral venezolano. Como dice Angelina Jaffe, el litigio se transformó en un hecho de carácter político y de opinión en el cual se empezaron a movilizar las pasiones e intereses de diversos sectores sociales, especialmente en Venezuela.¹¹ El debate público que se produjo con la consulta abierta de Herrera Campins sobre la fórmula de arreglo del diferendo en el Golfo exacerbó, además, los antagonismos entre el gobierno y la oposición —acción Democrática se retiró de la comisión negociadora— y rompió las reglas de juego que normaban la formulación y ejecución de la política exterior venezolana sustentadas en un fuerte consenso bipartidista, discreción, moderación de los conflictos al respecto y responsabilidad política compartida.¹² Esta quiebra, que obedecía a la crisis del modelo económico y al deterioro y deslegitimación del sistema político heredado de Punto Fijo, unió el tema del Golfo al de la lucha política interna y al de la migración de colombianos a Venezuela, que había ocurrido desde los años setenta. Todo esto también suscitó, como señala Miguel Ángel Hernández, una irrupción de demandas in-

controladas planteadas al respecto por organizaciones y personalidades de la llamada sociedad civil.¹³ Abrió, asimismo, un periodo en que la pregunta ya no era sobre lo aceptable para Venezuela y Colombia sino sobre lo conveniente para la acción electoral de los políticos y venezolanos y en menor medida colombianos, y llevó, de nuevo, a la suspensión de las negociaciones, en marzo de 1981.

Durante los gobiernos de Jaime Lusinchi y Belisario Betancur (1982-1986) no hubo mayores avances para restaurar las negociaciones a pesar del encuentro entre los dos presidentes el 14 de junio de 1985 y la expedición de la Declaración de Arauca, que recomendaba la formulación de un nuevo *modus operandi* para las negociaciones del diferendo. Al conflicto limítrofe y a la migración de colombianos a Venezuela, se le agregaron explosivos ingredientes. En 1982, Estados Unidos vendió a Venezuela aviones caza F-16, con los cuales aumentaba su capacidad bélica, que ya era superior a la colombiana. En junio de 1984, en Bogotá el gobierno promulgó el decreto 1436 sobre medición del mar territorial y de la zona económica exclusiva a partir de líneas de base recta en el Golfo, se publicaron mapas en los que aparecía la pertenencia de los Monjes a Colombia, y ciudadanos colombianos demandaron ante el consejo de estado la nota de 1952 sobre los Monjes. Mientras tanto, desde Venezuela, la armada capturaba barcos pesqueros como el de la empresa privada colombiana Vikingos, incursionaba en territorio y espacio aéreo colombiano, y violaba el derecho a la libre navegación por los ríos comunes. Para completar el panorama, entre 1985 y 1987 se produjeron una serie de incidentes fronterizos.¹⁴

En Colombia, hasta 1986, el diferendo no había suscitado debates públicos ni uso político. Pero la campaña electoral de ese año, lo colocó como uno de los pocos temas de política exterior tratados.¹⁵ En su discurso de posesión como nuevo gobernante colombiano Virgilio Barco (1986-1992) dijo que buscaría un acuerdo justo y viable para la delimitación de áreas marinas y submarinas pues “*la ausencia de entendimiento empobrece no sólo a las gentes de frontera sino a los dos pueblos*”.¹⁶ En noviembre de

1986, aprovechando la visita del canciller venezolano a Bogotá, el gobierno colombiano propuso un nuevo *modus operandi* con tres fases: descongelar las negociaciones directas; si no se llegaba a un acuerdo, reintegrar entonces la comisión de conciliación del tratado de 1939; y si ésta no funcionaba, apelar a la Corte Internacional de Justicia. Ante el silencio venezolano, el canciller colombiano Julio Londoño envió a su homólogo Simón Alberto Consalvi una nota en la que le informaba que Bogotá había nombrado a los ex-presidentes Alfonso López Michelsen de Colombia y Daniel Oduber de Costa Rica como sus comisionados, le pedía que Caracas nombrara sus representantes y le sugería como quinto miembro de la comisión, al vicepresidente del Perú, Luis Alberto Sánchez. El presidente venezolano Jaime Lusinchi rechazó la propuesta. Estos hechos generaron en Colombia, un ambiente de agitación que se expresaba a través de foros, artículos y programas en los medios masivos de comunicación.¹⁷

En ese contexto de parálisis de las negociaciones y de permanentes incidentes fronterizos, en agosto de 1987 se generó el mayor de ellos cuando una embarcación colombiana, la corbeta Caldas, que navegaba en aguas que Colombia considera en litigio y Venezuela como aguas sobre las cuales ejerce soberanía, fue interceptada por naves de guerra venezolanas. La situación, que estuvo a punto de ocasionar un enfrentamiento militar de gravísimas consecuencias, se solucionó luego de la intervención del secretario general de la OEA, de algunos países amigos y de los más importantes escritores de los dos países.

Desde el incidente con la corbeta Caldas hasta un año y medio después, a finales de 1988, las relaciones y no solo las negociaciones sobre el diferendo, estuvieron congeladas. En medio de la crisis de agosto de 1987, Lusinchi propuso diálogo directo, análisis global de todos los problemas, negociación sin límites de tiempo, como nuevo *modus operandi*. Pero el decreto 1716 de ese mismo mes, con restricciones para el establecimiento y operaciones industriales y comerciales, exigencias de permisos para el transporte de mercancía y la circulación de personas y vehículos, suscitó graves daños a la economía regional y profundo

malestar. Gremios, autoridades y poblaciones de la zona fronteriza obligaron a Caracas a echar atrás las medidas. Siguieron las acusaciones e incidentes de violación del espacio aéreo y terrestre en uno y otro país, así como el malestar en la opinión venezolana pues el incidente en el Golfo se aunó al que se había generado con el uso político de la Hipótesis de Caraballeda, y acabó de completar el cuadro de los —hasta ese momento— veinte años, 1969 y 1989, más críticos de la relación.

En el episodio de la Corbeta Caldas en que se estuvo cerca de un enfrentamiento violento entre los dos países, se repitió la constante, ya señalada, de la relación colombo-venezolana, que muestra cómo, a pesar de los conflictos, ha funcionado esa parte del tratado de solución pacífica de controversias de 1939, lo que afortunadamente ha impedido un enfrentamiento bélico que podría dejar heridas abiertas muy dañinas para cada país, para la relación bilateral y para la integración regional. Desafortunadamente, en este periodo la tensión del diferendo copó la relación e impidió el funcionamiento de la comisión de asuntos fronterizos, lo que aumentó los llamados «asuntos pendientes», entre los que se encuentran la navegación por los ríos internacionales, las migraciones, las cuencas hidrográficas compartidas, la seguridad y el desarrollo fronterizo. Su postergación y la falta de tratamiento binacional los fue haciendo cada vez más explosivos.

II. UNA DÉCADA DE AMPLIA COOPERACIÓN INTERFERIDA POR PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Después de 17 meses de estar *ad portas* del enfrentamiento bélico, como para conjurar cualquier posibilidad de repetición, los dos presidentes, ambos hombres de frontera —Carlos Andrés Pérez, de Rubio, Táchira, y Virgilio Barco, de Cúcuta, Norte de Santander— decidieron darle un vuelco a la relación. Para ello realizaron una serie de reuniones, llegaron a varios acuerdos y pusieron en marcha diversos mecanismos. Así se desbloqueó la discusión de asuntos que habían perturbado la relación, que

cada país priorizaba de manera diferente, o que estaban acumulados de tiempo atrás.

De ahí que, en contraste con los años setenta y ochenta, en los noventa primó la cooperación, aunque una coyuntura crítica vivida a mitad de la década paralizó los mecanismos de entendimiento y generó un manejo fraccionado de la situación que le introduciría nuevos ingredientes explosivos a la relación. Con todo, los dos estados lograron poner en marcha y mantener varios niveles de acuerdo. Ante todo, avanzaron en la construcción de una agenda bilateral; luego, se pusieron de acuerdo sobre el *modus operandi* para darle a todos los temas de esa agenda un tratamiento global, simultáneo y directo; finalmente, los gobiernos de ambos países acordaron mantener periódicas reuniones de presidentes y cancilleres y conformar dos comisiones presidenciales que deliberaran acerca de los mecanismos de diálogo y negociación. Veamos un poco más en detalle el proceso, tal como lo sintetiza el cuadro N° 5.

CUADRO N° 5

Encuentros presidenciales en una década en que predominó la cooperación

Fecha	Reuniones presidenciales	Decisión o resultado
3 de febrero de 1989	Acuerdo de Caracas Pérez y Barco.	-Reintegrar la comisión de conciliación prevista desde 1939, -definir altos comisionados para inventariar las cuestiones pendientes -conformar comisiones fronterizas, -coordinar esfuerzos en foros regionales.
28 de marzo de 1989	Declaración de Ureña de Pérez y Barco.	-Nombrar comisión de conciliación, -designar altos comisionados, -integrar comisiones fronterizas.
6 de marzo de 1990	Acuerdo de San Pedro Alejandrino, Santa Marta, de Pérez y Barco.	-Recibir informe altos comisionados, -adoptar metodología de tratamiento y solución de asuntos inventariados, -designar comisiones mixtas, -formar comisión de coordinación y seguimiento permanente.
21 de marzo de 1990	Encuentro de San Cristóbal, Pérez y Barco.	-Nombrar comisiones negociadoras, -definir temas comisiones frontera,-reabrir puente intnal.
30 de enero de 1992	Declaración de Maiquetúa Pérez y Barco.	-Crear zona de libre comercio y armonizar políticas económicas.
6 de mayo de 1994	Acta de la Casa Amarilla Caldera y Gaviria.	-Designar comisión de coordinación, -establecer un comité fronterizo binacional con autoridades locales.
11 octubre de 1994	Declaración de Miraflores, Caldera y Samper.	-Reunir comisión coordinadora.
9 de agosto de 1997	Encuentro de Guasdualito Caldera y Samper.	-Samper propone incorporación de Venezuela como facilitador del diálogo con las guerrillas.
8 de julio de 1998	Visita de Samper a Caracas.	-Caldera reconoce haber recibido mensajes de la guerrilla colombiana.

Cuadro de elaboración propia a partir de informes de la Cancillería colombiana.

El reencuentro de los dos países se produjo en Caracas, el 3 de febrero de 1989, el mismo día de la posesión de Pérez y los dos gobiernos aprovecharon la ocasión para llegar a varios acuerdos. Se comprometieron a integrar la comisión de conciliación prevista en el tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial de 1939; a designar altos comisionados encargados de hacer un inventario de las principales cuestiones pendientes entre los dos países y proponer una metodología para su tratamiento y solución; a conformar las comisiones encargadas de formular recomendaciones relacionadas con el desarrollo económico y social en las áreas fronterizas. Para hacerle un seguimiento al acuerdo de Caracas, mes y medio después, el 28 de marzo, se volvieron a reunir los presidentes, esta vez en la población fronteriza Ureña, y procedieron a designar las personas que integrarían la comisión de conciliación¹⁸, los altos comisionados¹⁹ y los miembros de las comisiones presidenciales.

Al año siguiente, el 6 de marzo de 1990, de nuevo los presidentes se encontraron en Santa Marta en el histórico recinto de San Pedro Alejandrino para recibir el informe de los altos comisionados sobre agenda y propuestas de metodología para abordarlos. Seis temas importantes de la relación, incluido el diferendo limítrofe y aquellos asuntos que habían sido postergados una y otra vez, conforman entonces la agenda binacional: 1) delimitación de áreas marinas y submarinas, 2) demarcación y densificación de hitos, 3) cuencas hidrográficas compartidas, 4) navegabilidad de los ríos comunes e internacionales, 5) migración y 6) asuntos fronterizos. Como parte de la metodología propusieron un tratamiento global y directo de los temas de la agenda. En cuanto a los mecanismos, además de las reuniones de los presidentes y cancilleres, como forma de seguimiento establecieron periódicos encuentros de vicescancilleres, para que pasen revista a los temas más importantes de la agenda bilateral. También pusieron en marcha las Comisiones Negociadoras (CONEG) encargadas de los cinco primeros asuntos de la agenda y las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos (COPAF), que debían atender el sexto tema relacionado con la zona fronteriza y la vecindad. Entre estos últimos asuntos se encontraban: tránsito y transporte binacional e internacional, sustracción de vehículos y procedimientos para su recuperación, tráfi-

co de estupefacientes, uso de los recursos naturales transfronterizos, cooperación y asistencia en casos de emergencia y para la preservación de los ecosistemas compartidos, etc. Además de esos asuntos, la declaración de Ureña había pedido otorgar preferencia a los proyectos de generación e interconexión eléctrica, navegación por el Orinoco, desarrollo agroindustrial azucarero de Norte de Santander y el Táchira, y elaboración de un plan maestro de infraestructura de servicios públicos y sociales para Cúcuta y Villa del Rosario en Colombia, y San Antonio y Ureña en Venezuela, que implica la conformación de un área metropolitana binacional.

Al analizar los desarrollos de los acuerdos en la década de 1989 a 1998, sintetizados en los cuadros 5 y 6, se observa que los presidentes, cancilleres y viceministros se reunieron una y otra vez en señal de entendimiento. Además de los encuentros reseñados, aprovecharon los eventos multilaterales para dialogar sobre uno u otro punto de la agenda. Por eso la suspensión de esos encuentros siempre fue la consagración del alejamiento.

Las Comisiones Negociadoras fueron integradas, fundamentalmente con representantes de las principales organizaciones políticas de cada país.²⁰ Esto implicó un cambio importante en el manejo del diferendo. Originalmente las negociaciones fueron adelantadas por técnicos del sector energético de ambas naciones. Aunque el asunto petrolero siguió gravitando por la posible existencia de reservas compartidas, el interés geopolítico que cobró el tema, llevó a que luego fueran asumidas por las cancillerías. En los noventa se hizo partícipe al sector político. La instalación de las CONEG se hizo el 16 de junio de 1990 en cada país y un mes después, el 14 de julio, tuvieron su primera reunión en Caracas. En 1998, las CONEG entregaron a los presidentes saliente y entrante de Colombia, Samper y Andrés Pastana (1998-2002), así como a Caldera de Venezuela, un informe de lo actuado en una década de sus labores en las cuarenta reuniones realizadas desde su creación.

El carácter reservado propio de procesos de negociación de esa naturaleza y que trata, además, de salirle al paso al uso político y electoral del diferendo, lleva a que, doce años después de su

conformación, no se haya informado públicamente de los avances de las negociaciones, lo que hace imposible su evaluación. Más bien, con frecuencia, se encuentran referencias críticas a su desempeño y utilidad, y unas pocas defensas de su sentido, funcionamiento y alcance. Dentro de los críticos se encuentran algunos que consideran que la etapa de la globalidad está agotada y que es necesario diseñar un nuevo mecanismo, otros que plantean la necesidad de “congelar” las negociaciones²¹, otros más que proponen acudir a la conciliación prevista en el tratado de 1939 o llevar el caso a la Corte de la Haya. Entre los defensores están algunos diplomáticos²² y el Grupo Académico binacional, que ha argumentado que los tres niveles de acuerdo sobre agenda, metodología y mecanismos no han sido suficientemente aprovechados, que en lugar de ser paralizados o cambiados deben ser reajustados y fortalecidos como núcleo central y básico de acuerdos inamovibles en coyunturas críticas o de cambios políticos en los dos países.

En cuanto a las COPAF, su apertura a la participación originariamente de voceros de empresarios y cámaras de comercio y de sectores vinculados a la frontera, representa un giro significativo frente al enfoque tradicional en los asuntos fronterizos pues cuando se los asume como un problema de seguridad nacional pasan a ser abordados exclusivamente por los gobiernos centrales y/o las fuerzas armadas. Al analizar sus desarrollos, podemos establecer tres periodos en la vida de las COPAF, como puede observarse en el cuadro N° 6. En el primero, de 1989 a 1991, adquieren un perfil alto por el fuerte compromiso de Pérez y Barco, al punto que en cada uno de los tres años de esta etapa las COPAF realizaron cinco reuniones para un total de 15 encuentros, es decir la mitad de los realizados en toda su existencia, desde su creación hasta mediados de 2002. En el segundo, de comienzos de 1992 hasta fines de 1998, baja el número de reuniones a una por año, en cuatro de los 7 años de este periodo. La disminución en la dinámica de las COPAF refleja las crisis política interna que vivió Venezuela —en 1992 con los dos golpes de estado y luego la salida de Pérez en 1993—, y los problemas fronterizos especialmente derivados del conflicto armado colombiano, que fueron agudizando las divergencias

entre los presidentes. Con todo, en este periodo se gesta el programa de desarrollo integral fronterizo preparado por el BID y la CAF, que, aunque no se ha puesto en marcha, constituye una base a partir de la cual se deben retomar las posibilidades de desarrollo conjunto de la zona fronteriza que articula los dos países. En el tercer periodo, de 1999 a 2002, las COPAF viven dos años de parálisis, un retorno transitorio de su curso de acción, en medio de la agudización de las crisis internas de cada país, de los problemas en la frontera y de las divergencias entre los dos gobiernos, como lo veremos más adelante.

CUADRO N° 6

Una década de reuniones de las COPAF

Reunión	Fecha		Ciudad Sede	
			Fronteriza	Capital
1	29 y 30 de junio	1989		Caracas
2	28 y 29 de julio			Bogotá
3	25 y 26 de agosto		Maracaibo	
4	29 y 30 de septiembre		Cúcuta	
5	24 y 25 de octubre		San Cristóbal	
6	26 y 27 de enero	1990	Valledupar	
7	3 y 4 de mayo			Caracas
8	28 y 29 de junio		Santa Marta	
9	26 y 27 de julio			Caracas
10	2 y 3 de noviembre			Bogotá
11	1 y 2 de febrero	1991	Maracaibo	
12	12 y 23 de abril		Bucaramanga	
13	30 y 31 de agosto		Guasdalito	
14	8 y 9 de noviembre			Bogotá

Reunión	Fecha		Ciudad Sede	
15	13 y 14 de diciembre			Caracas
16	6 al 8 de agosto	1992	San Cristóbal	
17	4 y 5 de marzo	1993		Bogotá
18	17 y 18 de agosto		Maracaibo	
19	22 y 23 de octubre			Bogotá
20	8 y 9 de julio	1994	Valledupar	
21	30 y 31 de marzo	1995	Mérida	
22	13 al 15 de julio		Cúcuta	
23	16 al 18 de noviembre		Puerto de la Cruz	
24	22 y 23 de agosto	1996	Cúcuta	
25	16 y 17 de julio	1997		Caracas
26	15 y 16 de diciembre		Medellín	
27	7 y 8 de mayo	1998	Mérida	
28	5 y 6 de octubre			Bogotá
29	febrero	2001	Colonia Tovar	
30	22-24 de mayo		Santa Marta	
31	10-13 de septiembre		Puerto Ayacucho	

Cuadro de elaboración propia a partir de las actas de las COPAF.

Al principio las COPAF fueron vistas como entes muy dinámicos y relacionados con las zonas de frontera para las cuales generaron múltiples recomendaciones. Por su parálisis en momen-

tos de crisis las COPAF fueron perdiendo la capacidad de incidir políticamente, y por el mantenimiento de la desconfianza entre el personal estatal y político, aparecieron como entes controlados por las cancillerías y no como órganos de vecindad y cooperación transfronteriza binacional. El que no estuvieran acompañadas de una capacidad operativa que comprometiera a los dos estados en el desarrollo de sus propuestas y que por tanto sus recomendaciones quedaran a la espera de decisiones burocráticas, las hizo aparecer como entes inoperantes, dedicados a acumular diagnósticos sin diferenciar los ámbitos distintos de la larga y diversa zona fronteriza común. De hecho, en los periodos de mayor dinamismo las COPAF fueron aumentando el universo temático de los asuntos binacionales hasta llegar a identificar más de setenta proyectos posibles. Al hacer la revisión, en 2001, sobre sus recomendaciones se encontró que sólo un 10% se había convertido en programas de interés fronterizo.

Claro que las COPAF han estimulado, como parte de sus recomendaciones, muchas de las más de cuarenta comisiones que, para atender los más diversos asuntos puntuales de la relación, surgieron en los años noventa. Igualmente, fue en el marco de las COPAF donde se acordó —como lo ha propuesto la Comunidad Andina— la construcción de los centros nacionales de frontera y la promoción de zonas de integración fronteriza, la liberalización de reglamentos aduaneros, la complementación en la dotación y suministro de servicios básicos, la coordinación técnica y política de los funcionarios y autoridades de instituciones locales, de naturaleza pública y privadas, para una mayor correspondencia entre las políticas y los proyectos de desarrollo regional fronterizo e integración binacional. También han surgido de su seno programas binacionales de educación bilingüe, proyectos educativos orientados a fomentar la cultura de la integración e iniciativas tales como la creación de una cámara de compensación binacional, el corredor de negocios Maracaibo-San Cristóbal-Cúcuta-Bucaramanga-Medellín y la promoción del corredor turístico fronterizo. Las comisiones han venido abordando los asuntos relacionados con la cuenca de los ríos Carraipía-Paraguachón para la resolución del problema del agua en la Guajira, así como planes de manejo compartido e integral

del parque del Tamá o del río Táchira. Asimismo, han promovido la liberación del comercio binacional, el acuerdo de cielos abiertos, la interconexión eléctrica, los proyectos de facilitación del transporte y han contribuido a establecer un clima propicio para la integración entre los dos países.

Dejando atrás el análisis de los logros de esta etapa en la que predominó la cooperación, concentrémonos en la coyuntura crítica que de nuevo vivió la relación con el cambio de los dos gobiernos que habían impulsado tres años de productivo acercamiento. De fines de 1994 a mediados de 1997 se suspendieron las reuniones de presidentes, como se aprecia en el cuadro N° 5. El distanciamiento inicial, seguido de efectos nefastos del conflicto colombiano, que no merecieron un tratamiento conjunto, aumentó los problemas y le agregó ingredientes explosivos a la relación, e hizo inmanejables otros asuntos de seguridad en la frontera, los que sólo fueron cediendo cuando se acordaron mecanismos binacionales para su examen y manejo.

A fines de 1994, como lo señalan investigadores venezolanos, se empieza a vislumbrar un giro en la actitud del gobierno venezolano hacia Colombia. Las discrepancias habían comenzado con ocasión de la elección del secretario general de la OEA cuando se enfrentaron el canciller venezolano Miguel Ángel Burelli y el ex-presidente colombiano César Gaviria. Este impasse generó malestar, especialmente en la cancillería venezolana, por lo que fue seguido, en 1995, de una dureza que intentaba dejar en claro, según Miguel Ángel Hernández, cómo no se le iba a continuar otorgando a Colombia la importancia en la agenda de política exterior, basada en el diálogo y la cooperación bilateral, que se le había dado durante los cinco años anteriores.²⁵ A este deterioro contribuyó, agrega Hernández, el interés de Rafael Caldera de distanciarse de lo relacionado con la política desarrollada por el destituido presidente Carlos Andrés Pérez, quien había acordado todo el esquema de negociación y vecindad antes descrito. Por su parte, Elsa Cardozo señala que cada vez era menos frecuente encontrar expresiones que reconocieran la importancia política de atender seriamente la relación global entre Venezuela y Colombia; el lenguaje diplomáti-

co tendía a privilegiar la competencia, cuando no la tensión y la desconfianza, y a restarle prioridad a lo binacional.²⁴ Y el lado colombiano comenzaba la aguda polarización en el gobierno de Samper y la extrema presión norteamericana, que debilitaron al Estado y desbordaron el conflicto interno.

También en los medios se advertía desde antes ese mismo tono, advierte un analista venezolano. En 1992, por ejemplo, el entonces periodista José Vicente Rangel afirmaba en su columna semanal que:

“Colombia está desbordada por múltiples problemas, por males que no tienen respuesta en las instituciones, en el sistema político y económico. En ese marco, una opción consiste en drenar esos problemas hacia los vecinos. El que más atractivo tiene, por razones muy variadas, para constituirse en recipiente, es Venezuela. Para el gobierno colombiano es un negocio redondo que buena parte de la incontrolable carga delictiva que pesa sobre esa nación, revierta en Venezuela ... Se han creado unas reglas de juego —no sé si convenidas formalmente o tácitas— entre guerrilla, hampa y otras manifestaciones delictivas con las autoridades colombianas que determinan que en el territorio de esa nación no se persiga a los factores de la violencia si no actúan allí”.²⁵

A estas opiniones que ponen de presente la desconfianza latente, pronto se le sumaron los problemas en la frontera derivados del conflicto armado colombiano, que aumentaron la conflictividad en la relación.

Justo en febrero de 1995, cuando Caldera comenzaba su gobierno, uno de los grupos guerrilleros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) atacó, a orillas del río Meta, un puesto fluvial de la armada venezolana en la población de Cararabo, estado de Apure, con un saldo trágico de ocho infantes de marina muertos. Desde ese momento, los problemas en la frontera ocuparon el lugar central que antes había tenido el tema del diferendo fronterizo en la opinión y los medios de comunicación. Como el ambiente no estaba para un manejo cooperativo, los

problemas se agravaron y generaron un nuevo deterioro en la relación intergubernamental del que solo se pudo ir saliendo lentamente. Como en su momento lo indicó Elsa Cardozo,

“entrar en el juego de la escalada es fácil, dejarse llevar por su lógica es tentador y casi ‘natural’; salir de esto es, en cambio, cada vez más difícil, pues supone un esfuerzo doméstico extraordinario: cambiar de óptica, mirar el conjunto y actuar para el largo plazo”.²⁶

En 1995, el gobierno de Caldera lanzó una política fronteriza de la que hacía parte la llamada “persecución en caliente” de la guerrilla ante la percepción de incapacidad de control gubernamental del lado de la frontera colombiana. La medida suscitó rechazo en los dos países.²⁷ También el gobierno de Venezuela puso en marcha el “Teatro de Operaciones” N° 1 en Guasualito, estado de Apure, deportó colombianos, lanzó en octubre la operación Sierra VIII contra cultivos ilícitos en la zona fronteriza del Perijá, destruyó una repetidora de televisión colombiana, incursionó en Arauca y durante todo el año habló de su interés en estrechar lazos con Brasil. Samper, por su parte, denunció sobrevuelos de aviones de guerra venezolanos sobre el espacio aéreo de Colombia, acusó a la guardia nacional venezolana de violar territorio colombiano, de torturar y asesinar campesinos de la región, y la fiscalía colombiana detuvo a un miembro de la DISIP venezolana comisionado para atender el problema del robo de vehículos, y lo acusó de pertenecer a una red internacional dedicada a ese negocio.

En 1996, salvo la inspección conjunta de la zona fronteriza realizada por los dos cancilleres en marzo de ese año, continuaron la tensión y las recriminaciones mutuas, al tiempo que se paralizaron los demás canales de diálogo. De hecho, la reunión de las COPAF, que debía efectuarse el 23 de febrero en Cúcuta, se postergó seis meses luego de cuatro convocatorias fallidas; el encuentro de Caldera y Samper, previsto para realizarse en Arauca, fue cancelado luego de que éste último hiciera mención en su discurso del 20 de julio en el congreso colombiano, sobre una posible implicación de militares venezolanos en la venta de armas al narcotráfico y la guerrilla.

El año 1997 constituyó un momento crítico de desbordamiento del conflicto colombiano dada la agudización de la polarización interna, la crisis económica, y la presión estadounidense sobre el gobierno de Samper que debilitaron de manera grave al estado colombiano, y generaron la sensación de impotencia para darle salida al conflicto armado interno. A esta situación se sumaron los problemas en la relación bilateral.

En ese contexto, mientras los gobiernos se distanciaban, como lo documenta Miguel Ángel Hernández la relación binacional pasaba de la “desgolfización” al “enguerrillamiento”.²⁸ Las FARC se dirigían a diversos sectores políticos y sociales venezolanos para buscar un entendimiento que les permitiera un *modus vivendi* en la frontera. En ese sentido, publicaron un mensaje en la prensa venezolana advirtiendo que Estados Unidos quería involucrar a las fuerzas armadas venezolanas en la lucha contra la “narcoguerrilla” aprovechando cualquier incidente fronterizo o la tesis de la guerrilla como “enemigo común”. Allí señalaban también que el despliegue guerrillero en la frontera no representaba ningún peligro, por lo que proponían establecer formas de comunicación directa para resolver cualquier situación que se pudiera presentar. Esta tesis sería reiterada por el vocero de las FARC cuando afirmó:

“Nos preocupan dos tesis. Una la de la persecución en caliente cuya paternidad parece ser de origen estadounidense, y la otra es la del enemigo común, cuya autoría es de la cancillería colombiana. Lo que queremos es que Venezuela tenga una política independiente frente al conflicto neogranadino. En Venezuela hay una tesis que presenta la guerrilla como una extensión del Estado colombiano y por elemental que parezca, no deja de tener influencias en sectores muy amplios del Estado venezolano. Queremos que Venezuela sea neutral en el conflicto colombiano y si se inmiscuye —lo cual pasaría con la persecución en caliente— permitiría a los Estados Unidos entrar por la vía armada en Colombia, so pretexto en la lucha contra las drogas”.²⁹

Además, enviaron una carta a los gobernadores fronterizos de Apure, Amazonas, Táchira, Zulia y Barinas, que se encontraban reunidos en San Cristóbal el 24 y 25 de mayo, en la que les proponían a ellos y al presidente Caldera iniciar negociaciones a través del ministro de asuntos fronterizos para encontrarle solución a los problemas fronterizos, sugerían las COPAF como punto de encuentro y a la Iglesia venezolana y a los premios Nóbel de paz latinoamericanos como veedores.³⁰ Dos meses después, los gobernadores fronterizos venezolanos encabezados por Francisco Arias Cárdenas, del Zulia, pidieron que los dispositivos militares de los Teatros de Operaciones estuvieran enmarcados en una estrategia política y plantearon la necesidad de un diálogo con las guerrillas colombianas avalado por el congreso y el gobierno venezolano.³¹ El debate en los medios al respecto tomó forma mientras aumentaba el interés del gobierno venezolano en participar en un posible proceso de paz en Colombia.³²

En junio de 1997, Pompeyo Márquez, a nombre del MAS y como vicepresidente de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (Coppal), participó en los diálogos abiertos por la comisión de paz de la cámara del congreso colombiano. El ministro de fronteras insistió en que participaba en representación de su partido y no del gobierno venezolano, ya que éste no estaba en capacidad de negociar con la guerrilla sino con el gobierno del vecino país. Al ser interrogado sobre la aparente actitud conciliadora de representantes gubernamentales venezolanos hacia las FARC, Márquez respondió:

“Venezuela lo que ha hecho es ser objetiva... La FARC declara una y otra vez que no tiene interés en hacer operaciones en territorio venezolano. Que le importan mucho las relaciones con Venezuela y tiene como posición de su comando el no operar en ningún territorio vecino y menos en Venezuela ... El ELN, por el contrario, ha declarado una y otra vez que operará en territorio venezolano y que considera objetivo de guerra los intereses venezolanos en Colombia. Son dos actitudes, dos políticas que para cualquier analista u observador son distintas”.³³

El vocero guerrillero Ariel alabó la participación de Pompeyo Márquez en las negociaciones de paz en Colombia y agregó:

“Nosotros creemos que es necesaria esa diferenciación. Mientras las FARC están haciendo una propuesta de paz, los compañeros del ELN han reivindicado como una línea propia los ataques en la frontera. Para Venezuela la diferenciación es una luz que se presenta en esta situación tan convulsionada ... El mismo éxito que ha tenido la propuesta hecha por las FARC a Venezuela se ha convertido en un disuasivo para que el ELN reflexione sobre lo equivocado de su posición. Hemos conocido recientemente que ellos en un pleno nacional han acordado enfriar la situación en la frontera provocada principalmente por las agresiones del frente Domingo Laín. Esperamos que den los pasos conducentes para que en definitiva renuncien a esa política de ataques a las Fuerzas Armadas de Venezuela”.³⁴

Pocos días después, Marcos Calarcá, miembro de la misma comisión de las FARC, reconoció que su organización venía dialogando con las autoridades venezolanas desde hacía un año con el fin de «*acabar las mafias binacionales que operan en la frontera, de respetar a la población y de poner fin a los ataques indiscriminados de la Guardia Nacional*». ³⁵ De esta manera, las FARC se acercaron al gobierno de Caldera planteando la necesidad de lograr la paz en la frontera —eliminar las acciones militares, secuestros y cobro de vacuna—, enfrentar conjuntamente con las fuerzas de seguridad venezolanas los factores de perturbación en la zona fronteriza —delincuencia común, contrabandistas y narcotraficantes— e interceder ante el ELN para que depusiera su política de confrontación en la frontera; de este modo evitarían la intervención de Estados Unidos y el apoyo de Venezuela al gobierno colombiano en lo relacionado con el conflicto interno.

El ELN, por su parte, en declaraciones a la prensa de Caracas a través de su jefe Manuel Pérez, manifestó estar dispuesto a dialogar con el gobierno venezolano sobre los problemas fronterizos.³⁶ Un año después, desde Mainz, Alemania, otro miembro del ELN, Milton Hernández, dijo que como resultado de una

propuesta hecha por el ELN seis meses antes, es decir, a principios del año 1998:

“Estamos en diálogos con el gobierno de Venezuela para llegar a acuerdos que acaben con los choques del ELN y la Guardia Nacional de ese país. Por eso se nota que nuestras acciones en la frontera han disminuido ... Se trata de un pacto de convivencia y de relaciones armónicas ... el respeto a nuestro territorio, comunidades, frontera y a los colombianos que, por efectos del desempleo, trabajan como peones en Venezuela, tratados casi como esclavos a los que, cuando hay que liquidarles sus prestaciones laborales, se les entrega a la Guardia Nacional para deportarlos o encarcelarlos”.³⁷

Al parecer, el interés de la guerrilla en avanzar en las conversaciones y llegar a un acuerdo con el gobierno de Caldera fue frenado por el proceso electoral venezolano.³⁸ Luego del ataque del ELN a Ragonvalia, en mayo de 1998, Caracas autorizó la penetración en territorio venezolano del ejército colombiano para las labores de rescate de cadáveres y heridos, y para el contraataque desde la zona sur del Táchira.³⁹

Frente al cuestionamiento de posibles relaciones de Caracas y los gobiernos fronterizos con grupos al margen de la ley, a mediados de julio de 1998, el propio Caldera señaló que a los llamados de la guerrilla para negociar con su gobierno habían respondido que no estaban autorizados por el gobierno legítimo de Colombia, aunque habían apreciado dichos mensajes como muestra de reconocimiento de la posición de Venezuela a favor de la paz.⁴⁰

Otros efectos de la presencia guerrillera en la frontera colombo-venezolana tienen que ver con las acciones del ELN en contra de los oleoductos en Colombia, que han generado vertimientos de crudo con daños, entre otros a aguas comunes. La Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), han llegado a acuerdos para controlar y reparar los efectos nocivos de los derrames petroleros. En este mismo periodo los secuestros y “vacunas” realizados tanto por la gue-

rrilla como por la delincuencia común en la zona de frontera y, en ocasiones, en algunas regiones del centro-occidente de Venezuela, se incrementaron afectando también a ganaderos y comerciantes venezolanos, sin que hubiera habido acuerdo entre los dos gobiernos para hacerle frente al problema.

Otra acción de la guerrillas y paramilitares en la frontera ha estado asociada a la producción y tráfico de drogas ilícitas. En la coyuntura crítica de la relación de mediados de los noventa, a ese problema se le sumó la falta de acuerdo sobre la situación y un manejo conjunto de la misma; en cambio, primaron los señalamientos unilaterales a Colombia como única responsable del asunto y el desconocimiento de la implicación de Venezuela en actividades como el contrabando de precursores químicos o de armas, y el lavado de dinero. Una comisión mixta sobre drogas ha actuado episódicamente en el diseño de estrategias comunes para enfrentar este flagelo, pero igualmente ha sido paralizada en momentos de crisis de la relación. El reencuentro intergubernamental ocurrido en 1997, permitió que se firmaran varios acuerdos de cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, erradicación de cultivos y control de precursores químicos. De igual manera, las fuerzas armadas de las dos naciones establecieron una metodología de cooperación en la serranía del Perijá, para la realización de operaciones coordinadas con miras a desalojar a las personas que estén involucradas en los cultivos de amapola del lado venezolano de la frontera, como lo hicieron al año siguiente.⁴¹

Otro asunto que, hasta 1997, perturbó la relación y se incrementó ante la ausencia de canales binacionales para hacerle frente, fue el robo de vehículos. Las autoridades venezolanas denunciaron en su momento que cerca de 45 mil vehículos habían sido robados en Venezuela y luego vendidos en Colombia a bajo precio. Las autoridades colombianas señalaron la falta de datos precisos al respecto. Luego de un periodo de acusaciones mutuas, el entonces canciller venezolano Miguel Ángel Burelli Rivas, en un evento binacional describió así el problema:

“El robo de automóviles es mucho más antiguo que nuestra preocupación por el mismo; comenzó por lo menos

hace cincuenta años como actividad venezolana, que después se hizo binacional. Sus intereses son sólo inferiores a los que maneja la droga y nadie puede calcular el número de vehículos que pasan la frontera. Vendidos por los venezolanos propietarios en la mayoría de los casos, estos vehículos son denunciados luego a la PTJ como robados; sin embargo, cuando se encuentran y recuperan en Colombia, no se pueden traer de vuelta, pues el dueño, por supuesto, es incapaz de dar la cara por un auto que ya había negociado acá. Esto, manejado en la calle de una manera torpe, hace ver como que existiera un drenaje de vehículos con absoluto perjuicio para Venezuela. Pero aunque el problema es realmente muy dañino, no se debe perder de vista que en la mayoría de los casos se trata de acciones combinadas de una mafia venezolana o colombiana, colombo-venezolana".⁴²

Hay que destacar que a través de la cooperación que se abrió desde entonces, este asunto dejó de tener el carácter conflictivo de algunos años atrás y los dos gobiernos han tenido mejores instrumentos para hacerle frente.

El tema del tráfico de armas se ha señalado recurrentemente como un elemento que genera tensión, en la medida en que las fuerzas armadas de Colombia han decomisado a la guerrilla, y en algunos casos a la delincuencia común, abundante material bélico de procedencia venezolana. En un inicio la explicación del gobierno venezolano se centró en que las armas habían sido sustraídas de los arsenales militares en las anteriores intentonas golpistas. Con el restablecimiento de las relaciones, el tema pasó al estudio bilateral de los dos ejércitos⁴³ lo que contribuyó al acuerdo de cooperación en materia de seguridad fronteriza y al establecimiento de la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron). En desarrollo de ese acuerdo, los ministros de Defensa y los comandantes de guarniciones en la zona fronteriza de ambas naciones optaron por reunirse periódicamente para analizar sobre el terreno la problemática común, diseñar estrategias y aunar esfuerzos en la lucha por la seguridad fronteriza. Acordaron también un manual de procedimiento operativo⁴⁴ y

posteriormente crearon un mecanismo de verificación de incidentes, para posibilitar que las autoridades binacionales valoraran conjuntamente los hechos conflictivos. Posteriormente cuando estos mecanismos binacionales se paralizaron, justo cuando los problemas de seguridad se volvieron a incrementar, su falta de manejo concertado afectó la relación.

Aunque en 1997, se produjo un nuevo ataque de la guerrilla colombiana en poblaciones venezolanas cercanas al río Arauca y fue seguido de la activación del Teatro de Operaciones N° 2 en la Fría, estado Táchira, así como de amenazas de llevar el caso de los conflictos fronterizos ante Naciones Unidas y la OEA, la posibilidad de un manejo cooperativo de los problemas fronterizos y de la vecindad siguió abriéndose paso. El BID, la CAF e INTAL formularon un ambicioso programa de desarrollo integral fronterizo. En abril de ese mismo año 1997, se acordó un sistema binacional de inteligencia policial, en junio se reinstalaron las comisiones de demarcación de la frontera terrestre que habían suspendido sus labores catorce años antes, y se reanudaron los trabajos sobre normalización de cuencas hidrográficas con la integración de las respectivas comisiones y el inicio de los estudios sobre el río Arauca, paralizados por 25 años. Casi tres años después de suspendidos sus reuniones, Samper y Caldera se encontraron en Guasualito, el 9 de agosto de ese año, y el presidente colombiano le propuso a su homólogo que Venezuela contribuyera como facilitador del diálogo con las guerrillas. Al mes siguiente Caldera sugirió la conformación de un grupo de países amigos del que, además de Venezuela, formaran parte Costa Rica, México y España.

Así, aunque en la década analizada primó la cooperación, los años en que ésta fue interrumpida dejaron huella por la mirada unilateral de los asuntos cada vez más complicados en juego. Entre los resultados positivos alcanzados podemos destacar que, al ser incluidos todos los asuntos pendientes para que tuvieran un tratamiento simultáneo, y al establecerse los mecanismos y canales para su discusión, el diferendo fronterizo retomó el curso de las negociaciones; aunque su falta de solución mantuvo el nivel de desconfianza entre los dos estados, dejó de copar la

agenda binacional y permitió el tratamiento de asuntos varias veces aplazados. Los acuerdos de los dos gobiernos permitieron el entrecruzamiento de las economías, que en el marco andino constituyeron, en 1992, un área de libre comercio y en 1995 un arancel externo común. Ese dinamismo hizo pasar los intercambios de un monto de 300 millones de dólares en 1989 a 2.242 millones de dólares en 1995, buena parte de los cuales desarrollaba una complementación intraindustrial; y en ese mismo periodo articuló las economías con inversiones cruzadas y alianzas estratégicas empresariales. Tal vez el incremento del comercio binacional pese al deterioro, a mediados de los noventa, de las relaciones entre los dos gobiernos y de los problemas fronterizos, de alguna manera contribuyó al reaceramiento.

Ese reaceramiento de buena parte de los años noventa y la «desgolfización» de la relación ayudaron a transformar las percepciones de la población de un país sobre otro, como lo muestra la encuesta de opinión sobre percepciones mutuas realizada en 1999 por el Grupo Académico Colombia-Venezuela en ciudades capitales, en ciudades fronterizas y en otras lejanas. Sus resultados destacan que —a diferencia de estudios anteriores— no se observan rasgos xenofóbicos de una población sobre la otra, que un 95% de la opinión binacional está de acuerdo con un arreglo negociado y directo del diferendo sobre el Golfo, que un alto porcentaje valora positivamente la frontera común como estímulo para la integración binacional y reconoce como un gran logro el que en los años noventa cada uno de los dos países se haya convertido en el principal socio comercial del otro, después de Estados Unidos, el cual continúa ocupando en ambos casos el primer lugar.⁴⁵

En esta década de 1989 y 1998, si bien se incrementaron diversas formas de vinculación entre las comunidades fronterizas, éstas no lograron contrarrestar el deterioro de la relación intergubernamental. El mayor dinamismo provino de las poblaciones ubicadas en las áreas fronterizas donde hay continuidad urbana como en el caso de Táchira-Norte de Santander. Allí existe un mercado binacional de trabajo que incorpora a miles

de personas de ambos países que transitan de un lado a otro de la frontera, bien sea en el recorrido de la vivienda al trabajo, o en búsqueda de bienes, servicios o recreación conforme a sus propias necesidades, a las disponibilidades locales o a lo que resulta más conveniente adquirir en una u otra ciudad. Ocurren, también, frecuentes eventos binacionales comerciales, industriales, académicos, políticos, culturales. Todo ello ha dado lugar a distintas asociaciones, asambleas y consejos que intentan unir esfuerzos a diferentes niveles. En el ámbito político, las asambleas regionales fronterizas, o las reuniones de gobernadores de estados y departamentos fronterizos, el consejo binacional de planificación entre gobernaciones y corporaciones de Táchira y Norte de Santander, se han reunido en varias ocasiones pero sin mucha continuidad. En el ámbito académico, la asociación de rectores de universidades, la Cátedra Venezuela en Cúcuta y la Cátedra Colombia en San Cristóbal, auspiciadas por universidades regionales y de ambos lados de la frontera así como por el Convenio Andrés Bello, tuvieron en esta década las mismas características de los mecanismos políticos: muchas iniciativas y poca continuidad.

Lo negativo en este periodo es que el tema de seguridad — derivado especialmente de los efectos del conflicto colombiano— copó de nuevo la agenda, volvió a postergar el tratamiento a asuntos una y otra vez aplazados, y consolidó especialmente en Venezuela, concepciones arcaicas para su manejo. Siguiendo la constante histórica, de nuevo los gobiernos paralizaron durante un par de años los mecanismos de diálogo, lo que fraccionó la posibilidad de hacerles frente de manera conjunta a problemas agravados. El gobierno central, y las autoridades de la zona de frontera trataron de buscar arreglos inmediatos con la guerrilla sobre la situación de la frontera, lo que terminó por incrementar los problemas. En la etapa siguiente estos elementos negativos se profundizaron y le agregaron un ingrediente aún más explosivo a la relación binacional.

III. UNA COYUNTURA CRÍTICA DE CADA PAÍS Y DE LA RELACIÓN BINACIONAL⁴⁶

Los problemas de la relación bilateral que heredaron Hugo Chávez y Andrés Pastrana se complicaron en el periodo en que ambos coincidieron en la presidencia de sus países (febrero 1998 - agosto de 2002), ante todo, por el contexto hemisférico e internacional que tuvieron que enfrentar. Habiendo recuperado su hegemonía, Washington presiona por un alineamiento incondicional en torno a sus cruzadas antidrogas primero y luego antiterrorista, e impone múltiples condicionalidades para la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ese entramado tan difícil, se estrechan los márgenes de maniobra de ambos países. Los de Colombia, por el agobio de sus vulnerabilidades y conflictos internos que se internacionalizan por estar ligados a temas claves de la agenda global, por la crisis económica y la fragilidad del estado. Los de Venezuela, porque el proyecto de Chávez de enterrar el acuerdo de Punto Fijo y adelantar su “revolución bolivariana” para implantar la V República y atender las esperanzas que su proyecto despertó, suscita fuertes reacciones nacionales y de su principal socio comercial, Estados Unidos. El uno busca salidas al conflicto interno en su país y ante el estrecho campo de acción, hipoteca buena parte de su diplomacia por la paz a las estrategias norteamericanas. El otro se distancia del proyecto norteamericano y para lograr mayor autonomía intenta reeditar las viejas gestas del tercermundismo; con el arma del petróleo y con aliados descalificados por Washington revive y asume el liderazgo de la otrora poderosa Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Ambos se ven compelidos por las dinámicas implacables de la globalización y el mercado y por el coloso del norte que, por carecer de contrapeso en la Posguerra Fría y el pos 11 de septiembre, asume una postura cada vez más unilateral, aprovecha la vulnerabilidad de Colombia para extender su política a los Andes, y no tolera las divergencias de su tradicional y seguro abastecedor de petróleo. Ninguno de los dos países logra insertarse de manera no empobrecedora en el complejo mundo globalizado y, a pesar de ser cada uno el socio principal del otro después de Estados Unidos y de constituir

entre ambos el motor de la Comunidad Andina, no articulan una estrategia conjunta para mejorar sus condiciones de negociación internacional. Más bien, esta crítica situación de la relación bilateral, tal vez la más aguda a la que se han enfrentado los dos países después de los veinte años conflictivos de los que hizo parte el episodio de la corbeta Caldas en aguas en disputa en 1987, le agrega tres explosivos ingredientes a la situación de cada uno y a la relación bilateral: serias divergencias políticas, mutua incompreensión de la situación de cada país y estilos diametralmente distintos.⁴⁷

Ante todo, por primera vez en la historia binacional, los dos gobiernos le apuntaban a opciones políticas opuestas que, aunque no están dirigidas a competir una contra otra, si tienen repercusiones mutuas. Antes, las divergencias se inscribían en un marco de coincidencias políticas, al punto que bastaba una llamada entre los presidentes para entrar en sintonía. Ahora, Chávez se distancia de Washington al tiempo que Pastrana cifra en el sus esperanzas. Bogotá y Washington articulan en el Plan Colombia la lucha antidrogas con el conflicto armado. Mientras tanto, Caracas prohíbe los sobrevuelos norteamericanos para el control antidrogas⁴⁸, reacciona contra el Plan Colombia pues considera que vietnamiza a su vecino⁴⁹, le introduce la preocupación por un posible desbalance militar entre los dos países y denuncia que se trata de una política dirigida también a entorpecer el proceso venezolano, por lo que llevaría el tema a la ONU, la OEA, la cumbre iberoamericana. Pastrana pide ingreso de Colombia al NAFTA (el tratado de Estados Unidos con Canadá y México) o al menos un acuerdo bilateral de libre comercio con el país del norte⁵⁰ y se compromete con el ALCA. Chávez se acerca al presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, crea con él la empresa Petroamérica excluyendo a Colombia que antes estaba invitada a formar parte, e intenta negociar con Brasil⁵¹, pide su ingreso a Mercosur por encima de la Comunidad Andina, desconoce las normativas y fallos de esta organización, y cuestiona el ALCA.

Pero el deterioro de la relación también se deriva de la mutua incompreensión de la situación interna, crucial, de cada uno de

los dos países. Por un lado, se trata del escalamiento del conflicto armado colombiano, de la crítica situación política y económica que hereda Pastrana, de su esfuerzo por buscar caminos para conseguir la negociación política, y de la saturación de la población con la guerra. Mientras tanto, Caracas, aunque ofrece su territorio para los diálogos y señala su disposición a apoyar la paz, trata de intervenir unilateralmente sobre el conflicto colombiano. A veces para paliar los efectos sobre su territorio y, a veces, para impulsar su opción ideológica. Con esta posición se diferencia de la que llama “rancia y sanguinaria oligarquía colombiana”, y se acerca a la guerrilla, que ha dicho que comparte el proyecto bolivariano. Por otro lado, se trata del derrumbe del sistema político venezolano y de la instauración de su reemplazo, ante lo cual, Bogotá, alarmada por los cambios introducidos en la élite del país vecino, sólo reacciona a los desafueros de su contraparte y no parece comprender la necesidad de cambio que lleva a que una y otra vez el pueblo venezolano ratifique a su nuevo gobernante.

La agudización de los desacuerdos dependió, igualmente, de los muy disímiles estilos diplomáticos. Mientras Caracas acudía a una forma locuaz de denuncia pública y a la supresión de los canales regulares de entendimiento, Bogotá atada a las viejas formas diplomáticas solo rechazaba el estilo de su contraparte sin generar acercamientos proactivos. Al principio, el entonces canciller José Vicente Rangel trataba de suavizar el estilo presidencial atribuyendo las declaraciones de Chávez a expresiones coloquiales sin connotación jurídica. Pero bien pronto asumió el tono del presidente y el que él mismo había mantenido cuando era periodista. En medio de esa desconfianza y de la suspensión de los canales de diálogo y negociación, las relaciones intergubernamentales pasaron a manejarse a través de los micrófonos. Mientras tanto, los medios en Colombia que poco se ocupaban del país vecino lo convirtieron en noticia de primera plana; y los medios venezolanos se radicalizaron contra el proyecto chavista y tomaron la actuación de su gobierno ante el conflicto colombiano como parte de sus banderas de oposición. En muchos momentos esta situación amplificó los problemas y dificultó los acercamientos.

En este periodo podríamos diferenciar dos etapas. La primera derivada de las tendencias que ambos gobiernos heredaban, así como de los ingredientes que cada lado le aportó a la situación para configurar el panorama crítico que copó el primer año. La segunda surgida de la presión de diversos sectores de ambos países y de la región, y caracterizada por un esfuerzo de acercamiento y puesta en marcha de los canales de diálogo binacionales, que no lograron consolidarse. La agudización de las crisis internas en Colombia y en Venezuela y su articulación le agregaron ingredientes explosivos no sólo a las problemáticas domésticas sino también a la relación binacional.

CONTRADICCIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS HACEN RESURGIR EL TEMOR POR EL DIFERENDO

Tres temas centrales de divergencias se expresaron en la primera etapa de la presidencia de Chávez y Pastrana. El primero nacido de las repercusiones del conflicto colombiano sobre Venezuela y de las posiciones que al respecto sostuvo el gobierno venezolano. El segundo derivado de los efectos del dinamismo comercial y de la situación de recesión económica de ambos países. El tercero, de la desconfianza latente en la relación binacional por el diferendo.

EFFECTOS DEL CONFLICTO COLOMBIANO Y DE LA REACCIÓN VENEZOLANA

Al momento mismo de la posesión de Hugo Chávez, Pastrana le pidió apoyo para la solución del conflicto colombiano y el nuevo mandatario venezolano manifestó estar dispuesto a ir donde tuviera que ir, y a hablar con quien tuviera que hablar. Pese a ese primer acercamiento, al menos siete asuntos relacionados con el tema del conflicto y de la paz en Colombia alcanzarían ribetes complicados por los efectos de las acciones de actores armados ilegales en la frontera y la imposibilidad de Bogotá de controlar la situación, por las relaciones que Caracas y los gobernadores fronterizos habían establecido antes del cambio de go-

bierno en Venezuela, y por las posiciones que asumiría Chávez y su canciller José Vicente Rangel al respecto.

El primer problema surgió apenas posesionado el nuevo mandatario venezolano, quien hizo saber que Caracas abandonaba la caracterización de la guerrilla como “enemigo común” de los dos países y pasaba a una posición de neutralidad frente al conflicto. Referencias al respecto hizo Chávez en algunos de los 18 discursos que en tono fuerte sobre Colombia pronunció en el primer mes de su gobierno.⁵² Ante la reacción que esas intervenciones suscitaron en Bogotá, el canciller Rangel replicó que Pastrana había reconocido el *estatus* de beligerancia a la guerrilla al aceptar el despeje de la zona de distensión. En Colombia se respondió que un asunto es el carácter político reconocido y otro muy distinto el de beligerancia, y que la neutralidad era un desconocimiento del gobierno elegido mayoritariamente y de sus esfuerzos en la búsqueda de la paz. Bogotá suspendió entonces la reunión presidencial con su homólogo venezolano, prevista para el 11 de marzo de 1999.⁵³ Caracas, por su parte, paralizó las comisiones negociadoras y de vecindad así como los demás mecanismos militares y de funcionarios que hasta entonces se ocupaban del manejo de asuntos bilaterales claves. Según *Cambio* el mandatario venezolano le canceló un desayuno a su homólogo colombiano en Panamá cuando los dos presidentes tuvieron un forcejeo sobre cómo interpretar la situación colombiana si como un conflicto interno como decía Pastrana o una guerra civil como decía Chávez.⁵⁴ El año de 1999, se convertiría, además, en la primera ocasión en que un presidente venezolano no concurría a la fiesta del 20 de julio que celebra la embajada de Colombia en Caracas.

El segundo conflicto apareció poco después cuando Chávez planteó a Pastrana el deseo de encontrarse con el dirigente de las FARC en la zona de distensión y Manuel Marulanda lo invitó a un encuentro en abril de 1999. En la medida en que Bogotá no dio una respuesta expresa, el presidente venezolano dejó abierta la posibilidad de reunirse con las FARC en territorio venezolano, sin consultar a su homólogo. El canciller Rangel agregó que si el gobierno colombiano se oponía a los encuentros, los

realizarían sin su consentimiento dado que “*Venezuela es soberana para hacer lo que considere prudente en su territorio*”. Para ratificar su decisión, en la ceremonia de juramento de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), Chávez dijo:

“Queremos ratificar nuestra disposición a abrir un período de conversaciones con la guerrilla colombiana, para darle un mayor nivel de seguridad a nuestro pueblo”.⁵⁵

El tema de las relaciones de Caracas con las guerrillas, que ya venía suscitando una amplia controversia desde 1996, se intensificó en ambos países. Unas declaraciones del embajador de Colombia en Caracas, Luis Guillermo Giraldo, en las que, al parecer, hacía referencia a los contactos del gobernador del Estado Zulia, Francisco Arias Cárdenas, y miembros de la guerrilla colombiana, ocasionaron una nueva situación de tensión entre los dos gobiernos. Rangel le advirtió:

“los diplomáticos que están presentes en Venezuela tienen que medir sus palabras y evitar inmiscuirse en la política interna del país, ya que de lo contrario podrían ser considerados personas no gratas”.⁵⁶

En Venezuela, el debate se prendió entre los partidarios de Chávez en la ANC que defendían los diálogos⁵⁷ y la oposición que “*privilegiar la relación con los representantes de la guerrilla antes que con el gobierno de Colombia es un gravísimo error, que le puede costar caro a ambos países*”.⁵⁸ El debate también se desató en Colombia. Informes de *Cambio*⁵⁹ denunciaron encuentros entre sectores de las fuerzas armadas venezolanas y guerrilleros colombianos. Un editorial de *El Espectador* señaló:

“La actitud de Venezuela no ha sido ni moderada, ni sensata, ni conveniente. Su gobierno ha picado el anzuelo que la guerrilla acostumbra a lanzar: acciones de violencia en territorio venezolano —deplorables, inaceptables, condenables— dirigidas a abrir una relación directa con las autoridades de ese país. Caer en esa trampa, como lo está haciendo Chávez, significa poner en manos de la insurgencia el manejo de la relación bilateral”.

Y llamó a Chávez “vecino inamistoso” y a Rangel “enemigo de Colombia”.⁶⁰

En ese contexto polarizado, se produjo la invitación a líderes guerrilleros a un acto político que contaba con la presencia de funcionarios venezolanos en el parlamento andino y al que también se había invitado al embajador por lo que el gobierno colombiano lo asumió como “una encerrona y llamó al nuevo embajador colombiano, Germán Bula, a retornar a Bogotá.”⁶¹ El canciller Rangel también llamó a consultas al embajador en Bogotá, Roy Chaderton, e hizo duras críticas a los medios colombianos al tiempo que aseguraba que el Estado colombiano es incapaz de contener a la guerrilla.⁶² Cuando ciudadanos venezolanos que viajaron a Colombia para dialogar con la guerrilla sobre los secuestros de ganaderos del Zulia y del Táchira no pudieron llegar a la zona de distensión por oposición de las autoridades colombianas⁶³, y la Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) anunció que denunciaría a Colombia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y pediría indemnización moral y económica para sus miembros afectados⁶⁴, el canciller colombiano les respondió que la situación de seguridad en la zona fronteriza mejoraría si hubiera más cooperación de parte de las autoridades venezolanas y si funcionaran los mecanismos binacionales.⁶⁵

El préstamo del territorio venezolano para conversaciones del gobierno de Pastrana y de sectores de la sociedad civil colombiana con el ELN, a pesar de ser de facilitar el diálogo, generó el tercer tipo de tensiones. Así aconteció cuando el presidente Pastrana aseguró que el canciller Rangel había sido “*irresponsable al divulgar un encuentro entre el embajador Julio Londoño Paredes y el vocero del ELN que se realizó en territorio venezolano*”, y advirtió que si Venezuela desea cooperar con el proceso de paz colombiano debe mantener la confidencialidad de las acciones. Rangel respondió que no existía tal derecho de confidencialidad.⁶⁶

El cuarto tipo de problemas que aumentaron la desconfianza se derivaron de denuncias hechas en Venezuela y en Colombia sobre el uso de suelo venezolano por las guerrillas para refugiarse, replegarse y lanzar ataques así como una supuesta actitud complaciente de Caracas con sus acciones. Tres casos fueron relevantes en este asunto, pero la polarización y ausencia de

mecanismos binacionales para la valoración de los hechos y para un tratamiento concertado, impidieron su esclarecimiento. 1) Entre julio y agosto de 1999, luego del secuestro de un avión de la empresa Avior, que realizaba un vuelo interno en Venezuela, se supo que la aeronave estaba en una zona controlada por las FARC. Días más tarde, el avión y sus ocupantes fueron dejados en libertad y regresaron a territorio venezolano sin explicaciones. Mientras los pasajeros y el ministro de defensa venezolano reconocían que habían estado en poder de la guerrilla, Chávez informaba que sentía gran tranquilidad pues los jefes de la guerrilla les habían hecho saber que no tenían ninguna responsabilidad con el hecho.⁶⁷ 2) En el segundo semestre de 1999, ciudadanos venezolanos fueron detenidos en el Vichada por autoridades militares de Colombia en momentos en que se hallaban reunidos con un grupo guerrillero. Las autoridades venezolanas denunciaron que los detenidos habían sufrido malos tratos físicos⁶⁸, insistieron en su libertad⁶⁹ y Rangel aseguró que las relaciones estaban en peligro por la seguridad de los cuatro ciudadanos venezolanos. Para reivindicar la causa de sus compatriotas detenidos en Bogotá un grupo extremista atentó contra el consulado y la residencia de la embajada de Colombia en Caracas y amenazó al personal del consulado.⁷⁰ 3) En 2001, el refugio en Venezuela de uno de los guerrilleros que secuestraron el avión de Avianca generó un largo forcejeo para conseguir su extradición a Colombia.

El quinto tema ligado con el conflicto en Colombia que afectó las relaciones binacionales fue el del tráfico de armas hacia la guerrilla y la falta de control al respecto por parte de las autoridades venezolanas. El comandante de las fuerzas militares de Colombia, general Fernando Tapias, dijo que las guerrillas izquierdistas se proveen de armas de Venezuela, Panamá, Bolivia y Alemania, a lo que el presidente Chávez respondió afirmando que la guerrilla colombiana tiene más armas estadounidenses que venezolanas.⁷¹

Las declaraciones y actuaciones de los paramilitares colombianos, fue el sexto asunto que desde el principio hasta el final del periodo de Pastrana y Chávez generó problemas. En la estrate-

gia de disputarle a la guerrilla el control de territorios estratégicos para el abastecimiento o tráfico de armas y drogas, grupos paramilitares incrementaron, en 1998, su presencia en la frontera colombo-venezolana. Su emplazamiento en la zona fue argumentado como respuesta a los contactos de autoridades centrales y fronterizas venezolanas con las guerrillas, y al acercamiento con ganaderos o de personal de organismos de seguridad venezolanos que rechazaban cualquier relación con las guerrillas. En marzo de 1999, el canciller venezolano advirtió a estos grupos que cualquier incursión en su territorio sería rechazada con todo el poder del Estado. La reacción se produjo luego de las afirmaciones de Carlos Castaño, quien anunció que, si los jefes de la guerrilla se refugiaban en Caracas, hasta allá llegarían las autodefensas.⁷² En 2002 el tema resurgiría con más fuerza.

El séptimo asunto que repercutió en las relaciones binacionales fue el relacionado con los desplazamiento de poblaciones afectadas por el conflicto colombiano. Tras varios ataques de paramilitares, a mediados de 1999, en La Gabarra, Norte de Santander, el gobierno de Venezuela recibió y prestó ayuda humanitaria a los desplazados mientras podían regresar a Colombia.⁷³ Pero luego de esa primera experiencia cooperativa en que las dos cancillerías crearon un mecanismo binacional encabezado por los viceministros para prevenir y atender desplazamientos similares⁷⁴, surgieron discrepancias sobre la naturaleza y el tipo de manejo de estas situaciones humanitarias derivadas del conflicto. El gobierno venezolano hablaba de refugiados y el colombiano de desplazados.⁷⁵ Dependiendo de quién provocaba el desplazamiento, si los paramilitares o las guerrillas, la información tomaba uno u otro cariz y el número de desplazados se amplificaba o reducía.

AGUDIZACIÓN DE LAS DIVERGENCIAS ECONÓMICAS

En ese contexto se desencadenaron, además, algunas controversias comerciales derivadas de restricciones impuestas por un país a algunos productos del otro, de la recesión económica que tomó forma en ambos lados, y de la misma intensidad de los intercambios que cambió el papel de la frontera. Frente a estas

situaciones la parálisis de los mecanismos binacionales impidió la búsqueda de soluciones. Veamos el ejemplo más significativo al respecto.

A fines de 1998, luego de bloqueos a la frontera realizados por poblaciones de la Guajira y luego por ganaderos zulianos⁷⁶, se produjo un paro de transportistas venezolanos que se repitió en 1999, ante lo cual Chávez decidió suspender el libre tránsito de mercancías adoptando el transbordo en los pasos fronterizos de San Antonio, Ureña y Paraguachón.⁷⁷ A pesar de las insistencias de diversos sectores de los dos países para resolver de otra forma un asunto que era resultado tanto de problemas de competitividad y de la reunión de Chávez con empresarios colombianos⁷⁸, el gobierno venezolano aprobó medidas unilaterales contra las regulaciones binacionales y subregionales. El conflicto subió de tono. Tras declaraciones de la ministra colombiana de Comercio Exterior, Marta Lucía Ramírez en las que dijo que *"el presidente Chávez tiene un discurso integracionista, pero las medidas que aplican algunos de sus funcionarios son lo opuesto"*, el mandatario venezolano, que las consideró ofensivas, ordenó el regreso del embajador en Bogotá, Fernando Gerbasi.⁷⁹ Colombia llevó el caso ante las autoridades andinas, que condenaron la decisión venezolana, pero el presidente Chávez ratificó la decisión de obligar al transbordo de la carga en la frontera.⁸⁰ El gobierno colombiano consideró que no haría uso de sanciones, y acordó con su homólogo el diálogo directo para llegar a algún tipo de acuerdo político que permitiera superar las discrepancias en esta materia. Pese a muchas reuniones, el acuerdo no llegó y el transbordo afectó el comercio binacional y a la propia Venezuela.

En 1999, se esperaba que el comercio llegara a los 3.000 millones de dólares siguiendo las tendencias alcanzadas hasta 1998, pero tuvo, por el contrario, una caída del 35%.⁸¹ En la baja incidió la recesión económica por la que atravesaban ambos países, el aumento de los fletes por el transbordo, y la aplicación de políticas restrictivas a productos colombianos.⁸² Ese año, por primera vez, Colombia tuvo un superávit en la balanza comercial con Venezuela. Lugo el comercio creció pese a la crisis de la relación y a las trabas gubernamentales. Esto puede ser un

fenómeno transitorio pues el componente intraindustrial, que le daba mayor calidad a los intercambios binacionales, ha empezado a retroceder. Además, la inseguridad generada por el conflicto colombiano y la inestabilidad política venezolana así como por la situación conflictiva de la relación, desestimula la inversión y el interés de los empresarios de ambos países que le habían apostado al mediano y largo plazo de la integración.

Por este mal manejo de un problema social y económico se perdió una oportunidad para avanzar en una mejor distribución de los beneficios generados por el entrecruzamiento de las dos economías y una mayor atención a los perdedores entre los que se encuentra la zona fronteriza. Se echó atrás, además, mucho de lo avanzado en regulaciones, disposiciones e instituciones de la Comunidad Andina que habían surgido con la desaparición de aranceles, la apertura para la libre circulación de capitales, bienes y servicios, y el establecimiento de un arancel externo común. La ausencia de estos marcos regulatorios subregionales hace retroceder la integración andina.

RENACE LA DESCONFIANZA Y REAPARECE EL DIFERENDO

En ese marco de distanciamiento y tensión en la relación, hubo temor a que resurgiera el conflicto con el diferendo pendiente. Primero, porque en su intento de golpe militar, el 4 de febrero de 1992, Chávez había esgrimido como una de sus razones para levantarse contra el gobierno de Pérez, la cercana relación de éste con Colombia, la cual había dado lugar a los mecanismos de diálogo y negociación antes analizados. Luego, las declaraciones de José Vicente Rangel tan pronto se posesionó, en el sentido de que por ser vitales, estratégicos e históricos los derechos de Venezuela en el Golfo su cancillería no haría ninguna concesión, generaron desconcierto en Bogotá.⁸³ El desconcierto se transformó en preocupación con la propuesta que Chávez puso a consideración de la ANC y que podía tener múltiples interpretaciones: "*La República Bolivariana de Venezuela considera nulos los tratados, laudos arbitrales, pactos o concesiones que puedan desconocer, lesionar o disminuir su soberanía e integridad territorial*".⁸⁴ Lo finalmente acordado se parece a lo establecido en la Constitución colombiana que además permite un acercamiento

entre autoridades locales fronterizas y la celebración directa de acuerdos. Esto último fue discutido en la ANC venezolana y finalmente rechazado lo que generó el temor en la frontera a que se la siguiera mirando como un problema de seguridad nacional que debe ser manejado por el Estado central y las fuerzas militares. Más tarde, vino el temor de Caracas a que el Plan Colombia introdujera un desbalance militar en su contra, lo que aunque fue desestimado por diversos sectores en ambos lados, expresaba la desconfianza latente en la capacidad de uno de amenazar al otro.

Ante el riesgo de que las relaciones, ya bastante complicadas, se “regolfizaran”, lo que podría agregarle ingredientes explosivos a la situación, el Instituto de Estudios Fronterizos de Venezuela recomendó, sin ningún eco, recurrir a la Corte de La Haya para que resolviera los asuntos limítrofes pendientes entre los dos países.⁸⁵ Posteriormente, el gobierno venezolano protestó porque las fragatas Almirante Padilla y Cartagena de Indias navegaban dentro de las millas náuticas de Colombia pero muy cerca de Castilletes. Igualmente envió una nota de protesta a Estados Unidos por la presencia de dos de sus navíos de guerra en aguas que Venezuela considera territoriales y Washington alegaba que se trataba de aguas internacionales.⁸⁶ Como en años anteriores, se presentaron denuncias de autoridades de Tibú y La Gabarra, recogidas por los medios de comunicación, acerca de sobrevuelos de aviones militares venezolanos sobre territorio colombiano.⁸⁷

Las tensiones fueron pues incrementándose por los efectos del conflicto colombiano y la postura del gobierno venezolano al respecto, por los problemas comerciales y por los temores y desconfianzas sobre el diferendo. Las continuas recriminaciones mutuas entre Caracas y Bogotá fueron subiendo de tono en sus declaraciones a los medios y escalando sus divergencias. Al mismo tiempo se suspendieron las reuniones presidenciales, de cancilleres, de comisionados presidenciales, de militares, de funcionarios y de técnicos, que se habían establecido para el buen manejo de la vecindad. Se llegó incluso a llamar dos veces al embajador de Venezuela en Bogotá y una a su homólogo co-

lombiano en Caracas, a retornar a sus capitales, lo que en el lenguaje diplomático muestra el deterioro de la relación previo a un rompimiento. Según los medios se llegó incluso a realizar algunas escaramuzas militares en la Guajira⁸⁸, un escenario fronterizo que ha sido y continúa siendo de estrecha convivencia entre sus pobladores, los Wayúu, que por lo demás se reivindicaban una nación única por encima de los dos estados. Las únicas reuniones oficiales que se realizaron entre los dos países, en 1999, fueron la de los viceministros Jorge Valero y Clemencia Forero en Bogotá, la del embajador venezolano en Colombia citado a la cancillería de San Carlos y un fugaz encuentro entre Chávez y Rangel con el canciller colombiano Guillermo Fernández de Soto, con ocasión de la posesión de Mireya Moscoso como presidenta de Panamá.⁸⁹ Pero ninguno de esos eventos logró restablecer la confianza recíproca indispensable para una fructuosa vecindad. Más bien, a las tendencias de la relación heredadas del pasado se le agregaban ahora ingredientes explosivos por la situación de cada país y por la ausencia de un manejo concertado.

PREARIO ACERCAMIENTO ANTE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD

Desde el 2000 se hizo sentir la presión en ambos países por un restablecimiento de los canales de diálogo, capaz de evitar que los efectos de la coyuntura crítica de cada país le agregaran ingredientes explosivos al vecino y a la relación binacional. Señales de esa necesidad de reencuentro la dieron los mismos gobiernos y presiones en esa dirección ejercieron diversos sectores.

Por una parte, el gobierno colombiano insistió en la reactivación de las comisiones presidenciales. Chávez cambió su denuncia por términos comprensivos hacia el Plan Colombia.⁹⁰ El canciller Rangel explicó, una y otra vez, el sentido de las declaraciones de Chávez y de sus propias intervenciones. Antes se habían cambiado los embajadores. Bula buscó en Caracas acercamientos con diversos sectores. Chaderton se integró al grupo

de países amigos, en los diálogos con las FARC y con el ELN; y se llegó a pensar, que ese canal era más apropiado que los diálogos unilaterales y que podría ser aprovechado para resolver situaciones fronterizas o humanitarias. Por otra parte, los empresarios, a través de las cámaras de comercio de ambos países, hablaron de la necesidad de llegar a unos acuerdos mínimos dado que un país es socio fundamental del otro y la integración binacional genera empleo y crecimiento en los dos países, procesos indispensables para salir de la coyuntura recesiva en que ambos se encontraban. El Grupo Académico Colombia-Venezuela, con el resultado de su estudio binacional, pidió detener la recriminación mutua para que la coyuntura crítica no echara atrás el entrecruzamiento de las economías y los mecanismos de manejo concertado de la compleja agenda bilateral, propuso formas conjuntas de actuación internacional y de inserción en el mundo globalizado, e incrementar lazos de muy diverso orden que ayudaran a superar la mutua desconfianza. Artistas de ambos lados se asociaron para mostrar que son más los lazos que unen a los dos países que las cuestiones que los separan, y emprendieron iniciativas binacionales como el Proyecto Mapa, que generó un proceso creativo de hondo sentido integracionista al que vincularon a centenares de pintores y pobladores de regiones fronterizas. Al reencuentro también ayudó el interés mexicano en la reactivación del Grupo de los Tres (G-3), del que hacen parte México, Venezuela y Colombia.⁹¹ De hecho, desde su posesión, Vicente Fox y su canciller Jorge Castañeda propiciaron un acercamiento de los dos países que se encontraban en uno de los momentos más tensos de su relación.⁹² Luego, Fox visitó Bogotá antes de su viaje a Caracas a la cumbre presidencial del G-3 para salir conjuntamente con su homólogo colombiano hacia Venezuela, y repitió una y otra vez que lo que pasaba con la relación entre los dos países le incumbía de manera directa a su gobierno.

El reencuentro comenzó lentamente con los albores del nuevo siglo. Así, en febrero de 2000, se produjo una reunión de vicescancilleres y el aplazado encuentro de los dos cancilleres en Guasualito, población fronteriza venezolana, acompañados por los ministros de defensa, interior, educación y cultura, quienes

realizaron sesiones simultáneas de trabajo. A más de revisar los nuevos integrantes de las comisiones presidenciales⁹³, establecer el calendario de actividades de cada una y recibir el trabajo realizado por el Grupo Académico binacional, los cancilleres prepararon el encuentro presidencial en Santa Marta y la posterior visita oficial de Pastrana a Venezuela. Igualmente, señalaron la importancia de reactivar también la comisión mixta de demarcación de la frontera, la comisión de cuencas hidrográficas, los grupos de trabajo sobre los ríos Arauca, Catatumbo y Charapilla-Paraguachón. Destacaron, además, la necesidad de revivir la cooperación militar para lo cual citaron a reunión a los ministros de defensa, del 3 al 5 de abril de 2000, en Cartagena.⁹⁴

Un mes después se volvieron a encontrar los cancilleres, y se reunieron también en Caracas los ministros del transporte para analizar el problema del transbordo. Igualmente, delegados de los gobiernos, bajo el auspicio de una fundación japonesa, firmaron en marzo de 2000 un convenio para recuperar la navegabilidad de los ríos comunes.⁹⁵ Los avances de las reuniones parecían tan sólidos que le abrieron espacio al encuentro más importante, el de Pastrana y Chávez, el 4 de mayo de 2000 en Santa Marta. El evento fue tan productivo que los dos presidentes redefinieron la agenda de las comisiones presidenciales y acordaron ponerlas en marcha un mes después, reactivaron la Combifron como instancia de coordinación de la seguridad fronteriza, y precisaron, con la misión de empresarios, una agenda de reuniones trimestrales con el ánimo de fortalecer el intercambio comercial.⁹⁶ Aunque en 2001, Chávez y Pastrana se encontraría una y otra vez —el 24 de marzo en Puerto Ordaz, el 8 de abril en Cartagena para acordar una acción conjunta para la prórroga e inclusión de Venezuela en las preferencias comerciales norteamericanas, la semana siguiente en Québec en la cumbre del ALCA, el 9 de mayo en Bogotá—, su reencuentro era frágil pues mucho de lo acordado o no avanzaba o retrocedía rápidamente mientras los problemas habían cogido ya gran ventaja.

La Combifron prevista para el 14 de septiembre de 2000 con el fin de analizar los alcances del Plan Colombia fue aplazada cuando ya estaban en Caracas buena parte de los delegados de Bogotá.⁹⁷ Luego, en noviembre de 2000, el comandante de la Guardia Nacional, general Gerardo Briceño canceló un encuentro con el director de la Policía, general Luis Ernesto Gilibert.⁹⁸ A pesar de las versiones contradictorias sobre estos aplazamientos, lo claro es que en un momento crítico se desmontaron mecanismos esenciales para la vecindad.

La reactivación de las COPAF se demoró ocho meses, aunque arrancó con entusiasmo con nuevos miembros y con nuevo nombre. Ahora se llamarían Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) al adicionar a las temáticas fronterizas a cargo, la integración regional. Fue tal el dinamismo con el que arrancaron que, en 2001, realizaron tres reuniones. La primera, en febrero, en la Colonia Tovar, permitió retomar el camino dejado 28 meses atrás, luego de la suspensión de sus reuniones en octubre de 1998. La siguiente, en marzo en Santa Marta, permitió reestructurar la agenda con los temas que venían acumulados de tiempo atrás. La tercera, en septiembre en Puerto Ayacucho, permitió combinar los asuntos de la frontera común con los de la integración binacional y regional.⁹⁹ Pero, la siguiente reunión, prevista desde febrero de 2002 en Riohacha, a mediados de este año aún no se ha realizado. Lo mismo ocurrió con la reactivación, en 2001, de las comisiones negociadoras. Y, bien pronto, el distanciamiento entre los gobiernos volvió a primar.

El 2002 arrancó con malos augurios. A finales de enero, periodistas venezolanos hicieron público un memorando del 10 de agosto de 1999 que esboza el "proyecto fronteras" y un video de un encuentro entre representantes de los cuatro componentes de las fuerzas armadas venezolanas con las FARC, ocurrido el 6 de julio de 2000. El proyecto había sido elaborado y firmado por el capitán de navío Ramón Rodríguez Chacín, golpista del 27 de noviembre de 1992 y ex jefe de inteligencia, quien había sido señalado por la prensa como el contacto con las FARC y el ELN. El memorando era el producto de los encuentros entre mi-

litares venezolanos y guerrilleros colombianos cuando las diferencias entre los gobiernos de Pastrana y Chávez tomaron forma en 1999, y establecía un compromiso mutuo en temas que rebasaban el simple manejo de problemas fronterizos y humanitarios.¹⁰⁰ En la grabación un guerrillero se quejaba del maltrato a campesinos colombianos por parte de la Guardia Nacional a la que acusa de colaborar con los paramilitares, y señalaba que, en cambio, con el ejército venezolano sostenían buenas relaciones, y que gracias al apoyo que les brindaba, su grupo, muchas veces, podía acceder a alimentos.¹⁰¹ El que la entrega de estas pruebas se hiciera justo el día en que Rodríguez Chacín tomaba posesión como ministro del interior y de justicia era una manera, de parte de la oposición venezolana, de cuestionarle su papel y de poner de presente que la actitud de Chávez frente al conflicto colombiano contribuía a la polarización interna de Venezuela y resquebrajaba las fuerzas armadas venezolanas.

En esta ocasión, la reacción del gobierno colombiano pareció haber aprendido la lección de 1999 y en lugar de salir a reaccionar a través de los medios sobre el video y el memorando, tomó una actitud más cautelosa.¹⁰² El canciller Fernández de Soto señaló que es natural que ocurran dentro de un proceso de paz gestiones humanitarias, con autorización y conocimiento del gobierno de Colombia, dentro de los parámetros de transparencia que se le han solicitado a todos los países de la comunidad internacional. Agregó que Venezuela había realizado varias acciones humanitarias, que habían sido no sólo informadas al gobierno colombiano sino coordinadas con éste, y por tanto esperaba que en esta ocasión se hubiera hecho de esa manera. Poco después, el canciller venezolano, Luis Alfonso Dávila, reconoció que su país no había solicitado permiso al gobierno colombiano para ese encuentro porque *“las relaciones entre ambos países no estaban funcionando en ese momento”*. Chávez también reconoció que esa gestión se había hecho sin consulta del gobierno colombiano por lo que le pidió excusas, y minimizó el alcance del memorando.¹⁰³

El tema siguió prendiendo la hoguera. Las declaraciones de Estados Unidos fueron subiendo de tono por las diferencias con el presidente venezolano y señalaron que con la cruzada antiterrorista —sobre la cual Chávez había expresado sus reparos¹⁰⁴— los nexos con grupos como las FARC y el ELN, que están en la lista de terroristas, conllevaban sanciones para quien los tolere o ejecute. En Venezuela, diversos militares venezolanos fueron expresando su desacuerdo con la tesis de neutralidad y el entendimiento con las guerrillas, o corroborando las denuncias de militares colombianos al respecto.¹⁰⁵ En Colombia, los candidatos a la presidencia calificaron los hechos como indebida intromisión en el conflicto.¹⁰⁶ Luego, un oficial del ejército colombiano denunció que la guerrilla se refugiaba en suelo venezolano para desde allí atacar. *El Tiempo* envió reporteros a la zona y mostró campamentos de las FARC en territorio venezolano. *El Espectador* habló de Ticoporo, una reserva natural convertida en refugio de guerrilleros y agregó:

“Video, memorando y avioneta con contrabando de armas no aparecen como situaciones aisladas, sino como la afirmación de la existencia de una estrategia política, militar y económica del presidente Chávez. A la vez que Chávez encuentra en las FARC un aliado para sus ideas políticas, promueve una estrategia de seguridad nacional, aplicada tanto al ámbito de su vital infraestructura petrolera como de protección geopolítica de sus intereses”.¹⁰⁷

En ese ambiente, de nuevo polarizado, vino el golpe del 11 de abril de 2002 contra el gobierno democráticamente elegido de Venezuela. El anuncio de la renuncia de Chávez formulado por el general Lucas Rincón, el militar de más alta graduación que estaba muy cerca del presidente, y su posterior confirmación por parte de un alto jerarca de la Iglesia, sumados al rechazo que suscitaba Chávez, contribuyeron a la confusa posición de varios gobiernos. De ahí el “olvido” de los compromisos adquiridos el 11 de septiembre de 2001 en la Carta Democrática Interamericana suscrita en el marco de la OEA, o de las cláusulas democráticas del ALCA y de la Comunidad Andina, para defender a gobernantes electos contra intentos de usurpación del

poder. A la confusa posición de los gobiernos contribuyó también el que, a medida que se internacionaliza la política doméstica, los problemas internos son vividos en directo y en tiempo real desde cualquier parte del mundo; la diplomacia debe reaccionar a la velocidad de los medios, lo que no deja tiempo para sopesar las situaciones y genera declaraciones más emotivas que analíticas. Todo ello incide en la manera como se desarrollan los eventos y le agregan dimensiones conflictivas a los problemas en cuestión.

En el gobierno colombiano pudo más el inmediatismo del distanciamiento con el gobernante que la defensa de la legitimidad institucional así encarne opciones políticas diferentes. La canciller encargada se apresuró a dar un tácito reconocimiento al nuevo gobierno cuando recordó la buena historia de relaciones que Carmona había tenido con Colombia en diversos momentos del proceso de integración regional. Los ministros de hacienda y de comercio exterior, y un alto mando de las fuerzas armadas, sin ser un asunto de su competencia, fueron más lejos en la celebración. Contaron sin duda, en estas reacciones la predominante postura reactiva de Bogotá frente al gobierno de Chávez y la exasperación con su posición frente a las guerrillas colombianas, la incompreensión colombiana de la necesidad de cambio de las mayorías venezolanas, y la esperanza de retorno de un régimen con el que, si bien hubo dificultades, había más posibilidades de aproximación por hablar un lenguaje común. Ese apresuramiento pudo ser explicado por la confusión generada debido a la anunciada renuncia. Pero la situación se clarificó rápidamente tras el decreto de Carmona por el cual liquidaba de un plumazo toda la institucionalidad y las leyes, destituía gobernadores y alcaldes y perseguía a voceros del gobierno caído. Enseguida apareció el resquebrajamiento del grupo golpista y muchos de los más radicales antichavistas terminaron por temerle más a Carmona y a su breve reinado, que al depuesto presidente. Aún así, no se registra en la prensa una condena enfática del golpe por parte del gobierno colombiano, a no ser a través de las declaraciones hechas en el marco del Grupo de Rio y de la OEA.

A buena parte de los medios de comunicación colombianos les ocurrió lo mismo que a los medios venezolanos. Más que informar y analizar lo que acontecía estimularon la polarización. Todos saludaron efusivamente la caída de Chávez y salvo el caso de Caracol radio, cuyo corresponsal se encontraba en el palacio de Miraflores durante las horas en las que se restableció el poder legítimo, los demás no dieron cuenta de lo que ocurría con las manifestaciones por el retorno del líder depuesto. El resultado fue distorsión y manipulación de la información.

La reacción del gobierno y los medios de comunicación de Bogotá fue seguida por el incidente que se suscitó cuando el embajador Chaderton aludió —a punto de dejar su cargo en Bogotá para asumir la cancillería venezolana— a unas listas con los colombianos que habían apoyado el golpe. Luego vino el asilo de Carmona en la embajada de Colombia en Caracas, lo que fue señalado por sectores del gobierno de Chávez como colaboración de Pastrana con la oposición venezolana. Para la decisión del asilo, en Bogotá pesaron dos argumentos básicos: la posición histórica de Colombia sobre el tema, que ha sido defendida en casos como los de Haya de la Torre, Alan García y los chilenos refugiados luego del golpe de Pinochet, y la presión ejercida por sectores de la oposición venezolana, con los cuales el gobierno colombiano ha tenido coincidencias y viejas relaciones, quienes presionaban el asilo frente a la embajada. La autorización de Caracas a la salida de Carmona no fue la solución final del problema y, más bien, le agregó un ingrediente al deterioro de la relación en un ambiente de desconfianza mutua. Los episodios del primer semestre de 2002 acabaron de sumir la relación binacional en una de las peores situaciones. Costará trabajo volver a encontrar un equilibrio en el tenso clima existente.

El contexto hemisférico e internacional de la relación no puede ser más complejo. Mientras las crisis se profundizan en cada país y se articulan con repercusiones mutuas, los conflictos en cada uno se han agudizado aumentando los costos de una inserción muy difícil en el mundo globalizado. Y en lugar de seguir en la perspectiva de los años noventa, de acercamiento bi-

nacional para buscar formas de inserción conjunta en ese complejo panorama internacional, los mecanismos binacionales han sido, de nuevo, silenciados cuando podrían ayudar en la búsqueda del equilibrio y la confianza perdida.

Del lado colombiano el panorama es muy crítico. El Plan Colombia tiende a convertirse en una estrategia para enfrentar a la guerrilla en el marco de la cruzada antidrogas y antiterrorismo de Washington. Los enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas se profundizan a costa de la población civil. El ataque de las guerrillas a la infraestructura así como las presiones -a través de amenazas, secuestros o asesinatos- a personas elegidas mediante voto popular o a funcionarios públicos de numerosos municipios para que renuncien pretende, a la fuerza, tomar su lugar. Crece el énfasis en las salidas militar-represivas del estado para hacerle frente a la arremetida de la guerrilla. La sociedad colombiana se limita a repudiar las acciones de la guerrilla pero no tiene capacidad para organizarse y jugar un papel central en la búsqueda de una real salida negociada al conflicto. El Estado se erosiona progresivamente como resultado de la corrupción y el clientelismo, de la dinámica del conflicto interno, de la presión de la guerrilla sobre su estructura local y regional, y de la estrategia antidrogas norteamericana. Todo ello reduce su capacidad para atender las zonas de frontera mientras, los vecinos, reaccionan defensivamente o aprovechan la situación para sacar partido. Esto se traduce en debilitamiento mutuo, entrecruzamiento de sus crisis y mayor maleabilidad a las opciones norteamericanas ante la ausencia de alternativas regionales y contrapesos internacionales.

Del lado venezolano, la situación, sin tener el nivel de violencia que afecta a Colombia, si entraña una creciente gravedad. El gobierno de Chávez es cada vez más débil. Es cierto que cuenta con un sector importante de población pobre, que salió a las calles dispuesta a luchar por su regreso, pero la unidad de su otra columna, la fuerza armada, parece haber quedado disminuida por fisuras internas. En medio de una notable precariedad de las estructuras estatales, de una aguda crisis económica y social —sube el desempleo, aumenta la inflación y la devalua-

ción, se estanca la economía—, la sociedad venezolana se encuentra radicalmente dividida. De una parte, los excluidos de siempre que ven en Chávez su redentor y se identifican con su persona y con su mensaje. Del otro, la clase media en todos sus niveles, furiosamente antichavistas, porque se siente insultada por la retórica del comandante, considera que las medidas económicas del gobierno la afectan negativamente, asocia el proyecto bolivariano con las guerrillas colombianas y con Fidel Castro —por eso salió a atacar la embajada cubana y a pedir la liquidación del acuerdo petrolero con la isla—, y le teme a las represalias de Estados Unidos ante las actitudes de su gobierno. Están, además, los sectores que habían controlado política y económicamente el país, que se sienten amenazados y esperan que, por sus intereses petroleros en Venezuela, Estados Unidos les ayude a sacar al gobernante, como intentó hacerlo con el golpe, el reconocimiento rápido a Carmona y la celebración prematura de la caída de Chávez. Cómo conciliar estos extremos es el reto más difícil del momento, en el cual se muestra que, pese a los anuncios de conciliación, no ha sido fácil que la oferta de diálogo y de respeto a la disidencia pueda hacerse realidad pues se combinan situaciones socioeconómicas concretas con intereses políticos muy disímiles. Más bien se trata de un proceso en pleno desarrollo, inestable, difícil, peligroso. La enorme fuerza de movilización que ha venido acumulando la oposición por medio de nuevas organizaciones de escasa tradición política, aún no logra tomar forma ni contribuye a salir de la nociva polarización extrema. En la oposición han primado el inmediateísmo y la desesperación por lo que ha buscado la caída de Chávez pero no ha construido una alternativa consistente. Aprovechando esta circunstancia, algunos sectores políticos y empresariales antes reinantes han querido recuperar el poder, como se puso de presente en el golpe contra Chávez. Pero, en esa oportunidad, esos mismos sectores hicieron acopio de todos los desaciertos políticos posibles, tantos que terminaron resquebrando la oposición e induciendo su rápida derrota.

Siendo Antioquia el departamento colombiano más ligado a Venezuela —dado que son inversionistas y empresas “paisas” los que más han invertido en el vecino país y se han establecido

en el, y los que, por lo tanto, le han apostado más fuertemente a la integración binacional—, es de esperar que el nuevo mandatario de Colombia, originario de esa región, tome en consideración estos fuertes lazos que articulan los dos países y tenga una postura proactiva que ponga el entendimiento y la cooperación por encima del conflicto y la discrepancia intergubernamental. El temprano nombramiento como embajadora de su mano derecha en temas internacionales, pueden ser signo de interés. Es de esperar que tanto en Colombia como en Venezuela se saquen conclusiones constructivas sobre lo acontecido en estos últimos años. Y sobre todo, se renuncie definitivamente a hipótesis de conflicto del uno sobre el otro para reconstruir la confianza, resolver los diferendos y problemas acumulados y para poder hacerle frente de manera conjunta al difícil contexto hemisférico y al complejo mundo globalizado.

NOTAS

- 1 Germán Cavalier (1997), *Política Internacional de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Tomo II (1860-1903), pp. 124 y 125.
- 2 Juan Camilo Rodríguez (1998), “La literatura de viajes como fuente histórica: aproximación a las observaciones políticas de los viajeros colombianos en Venezuela”, en *Revista Historia Crítica*. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Los Andes, N° 16, enero-junio de 1998, p. 71, citado por Andelfo García y Alberto Urdaneta (1999). “Desarrollo fronterizo: imperativo binacional”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, (coords. y eds.) (1999). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional, Universidad Central de Venezuela (UCV), Corporación Andina de Fomento (CAF), Convenio Andrés Bello (CAB), Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999, pp. 281-318.
- 3 Tratado sobre demarcación de fronteras y navegación de los ríos comunes, entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela, artículos 1, 2 y 3.
- 4 Estatuto de régimen fronterizo entre las Repúblicas de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela; Nicolás Perazzo (1981). *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

- 5 Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). *Colombia - Venezuela: un nuevo enfoque bilateral*. Bogotá, septiembre de 1993, Tomo I, pp. 27-28.
- 6 Ministerio, *Ibid.*, pp. 30-31.
- 7 Enrique Gaviria (1994). *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá, Edc. Jurídicas Gustavo Ibáñez, pp. 295-314.
- 8 Alfredo Vázquez (1987). *Colombia y Venezuela. Una historia atormentada*. Bogotá: Tercer Mundo Edts., p. 325.
- 9 Alfredo Vázquez, *Ibid.*, pp. 431-432.
- 10 Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen (1991-96), *El Golfo de Venezuela. Documentación y cronología, 1970-1981, y 1981-1989*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos y Facultad de Ciencias Jurídicas de la UCV, dos tomos, I tomo, p. 188.
- 11 Angelina Jaffe, "Las delimitaciones de zonas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela". Caracas, s/f.
- 12 Juan Carlos Rey (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados.
- 13 Es el caso del Frente de Defensa de la Soberanía e Integridad Territorial encabezado por Pedro José Lara Peña; Miguel Angel Hernández (2000), Venezuela y Colombia, de la 'desgolfización' al 'engue-rillamiento' en las relaciones bilaterales: 1989-1998, trabajo de ascenso UCV.
- 14 Presidencia de la República, Memoria al Congreso, 1986-1987. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 395-397.
- 15 Mónica Rug (1989). "El diferendo colombo-venezolano durante el gobierno del presidente Barco: el incidente de agosto de 1987 y la posición conservadora", en *Documentos ocasionales*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales (CEI) Universidad de los Andes, N° 11.
- 16 Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria al Congreso, 1986-1987. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 24.
- 17 Gabriel Murillo y María Victoria Llorente (1989). *Documentos ocasionales*. Bogotá: CEI, N° 11.
- 18 Por Venezuela: el presidente de la corte suprema de justicia René Sola y el ex-presidente de México Luis Echeverría; por Colombia: el ex-presidente Alfonso López y el canciller ecuatoriano Diego Cordobés; y de mutuo acuerdo fue escogido el ex-presidente español Adolfo Suárez.
- 19 Por Colombia: el empresario Pedro Gómez Barrero y Carlos Holguín; por Venezuela: Rafael Pizani e Isidro Morales Paúl.

- 20 En Colombia: Pedro Gómez, Douglas Botero Boshell —reemplazado por Cornelio Reyes y éste por Alberto Casas— y Diego Montaña Cuellar —sustituido por Orlando Fals Borda. En Venezuela: Reynaldo Leandro Mora, Hilarión Cardozo y Pompeyo Márquez. En 1994 se acordó incorporar a un cuarto miembro de cada lado, lo que se hizo en 1995 con Fernando Cepeda de Colombia y José Ángel Oropeza de Venezuela.
- 21 Héctor Charry Samper (1997). "Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las relaciones bilaterales", en Mónica Lanzetta, *Agenda a largo plazo de la relación colombo venezolana*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Edts., Corporación Andina de Fomento (CAF), Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, pp. 292-293; Carlos Romero, en el comentario a dicha ponencia manifestó acuerdo con la posición de Charry, en *Ibíd.* p. 300.
- 22 Leandro Area (2000), *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 36.
- 23 Miguel Angel Hernández, "De Ureña a Cararabo: integración y conflicto en las relaciones colombo-venezolanas", p. 11.
- 24 Elsa Cardozo (1994). *El Diario de Caracas*, 24 de noviembre de 1994, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*
- 25 *El Universal*, 9 de agosto de 1992, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*, p. 66.
- 26 Elsa Cardozo de Da Silva (1995). *El Diario de Caracas*, 30 de marzo de 1995, citado por Miguel Angel Hernández, en *Ibíd.*
- 27 José Luis Ramírez (1996). "Las relaciones con Venezuela en 1995: la integración por encima del conflicto", en Luis Alberto Restrepo Moreno (dir.), *Síntesis '96 Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Edits., pp. 135-142.
- 28 Miguel Angel Hernández, "Venezuela y Colombia... op. cit., p. 25.
- 29 FARC (1998). *Nuestra frontera es la paz*, Caracas: Edic. el Centauro, p. 63, citado en, *Ibíd.*, p. 27.
- 30 El texto de las FARC se encuentra en *El Nacional*, 28 de mayo de 1996, citado en *Ibíd.*
- 31 *El Nacional*, 8 de julio de 1996, citado en *Ibíd.*
- 32 Declaraciones de Pompeyo Márquez y de las guerrillas colombianas sobre este propósito se encuentran en *El Nacional*, 28 de junio y 5 de julio de 1997 respectivamente; y en *El Universal*, 8 de julio de 1997;

“FARC plantean diálogo con AD, Iglesia y DISIP”, en *El Universal*, 2 de julio de 1997; “Diálogo con guerrilla requiere autorización del presidente”, en *El Universal*, 3 de julio de 1997; “Dialogar con las FARC es actuar como tontos útiles”, en *El Universal*, 4 de julio de 1997; “El ELN está dispuesto a dialogar con gobierno venezolano problemas fronterizos”, en *El Nacional*, 5 de julio de 1997; “Diálogo con rebeldes enciende debate interno”, *El Nacional*, 5 de julio de 1997; “Venezuela no debe negociar con la guerrilla”, en *El Universal*, 7 de julio de 1997; “Samper pide no hablar con las FARC”, en *El Universal*, 8 de julio de 1997; “Aunque se desee no puede haber diálogo”, en *El Universal*, 15 de julio de 1997, citados en *Ibid.*

- 33 *El Nacional*, 28 de junio de 1997, citado en *Ibid.*
- 34 *El Universal*, 2 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 35 *El Universal*, 8 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 36 *El Nacional*, 5 de julio de 1997, citado en *Ibid.*
- 37 *El Colombiano*, 11 de julio de 1998.
- 38 Miguel Angel Hernández, “Venezuela y Colombia, op. cit., p. 27.
- 39 *El Nacional*, 2 de julio de 1998, citado en *Ibid.*
- 40 *El Nacional*, 9 de julio de 1998, citado en *Ibid.*
- 41 “Desalojo en Serranía del Perijá”, en *El Tiempo*, 29 de enero de 1998.
- 42 Miguel Ángel Burelli Rivas (1998). *Venezuela y Colombia en el nuevo mileni*. Caracas: Pensamiento y Acción, Fundación Rómulo Betancur, IESA, CAF, Fundación Banco Mercantil, p. 32.
- 43 Ana María Sanjuán (1999). “Tensiones y desafíos para la seguridad de Colombia y Venezuela desde una perspectiva binacional”. Caracas.
- 44 José Luis Ramírez (1997). “Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. La política exterior colombiana en los noventa, Siglo del Hombre Editores, IEPRI Universidad Nacional, pp. 261-295.
- 45 Socorro Ramírez, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Angel Hernández y Angelina Jaffe (1999). “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, op. cit., pp. 117-206.
- 46 Esta parte del trabajo está todavía en proceso de contrastación con fuentes periodísticas y documentales venezolanas con el fin de dar cuenta de las percepciones y dinámicas de cada lado, como ha sido el

productivo y estimulante trabajo conjunto en el marco del Grupo Académico Colombia-Venezuela.

- 47 Socorro Ramírez y Angel Hernández Miguel (2001). "Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto", en *Revista del Sur*. Uruguay, enero-febrero de 2001.
- 48 "Fuerza multinacional contra las drogas", en *El Nacional de Venezuela*, 24 de mayo de 1999; "Ratifican no a sobrevuelos", en *El Espectador*, 25 de mayo de 1999, p. 13-A; Venezuela reitera negativa a sobrevuelos de Estados Unidos, en *El Espectador*, 5 de julio de 2000.
- 49 Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar, en *El Espectador*, 4 de julio de 2000.
- 50 "Colombia se prepara para tratado comercial con Estados Unidos", en *El Espectador*, 4 de agosto de 2000; "Impulso a negociaciones bilaterales", en *El Tiempo*, 31 de agosto de 2000.
- 51 "Venezuela mira hacia el sur", en *El Tiempo*, 2 de febrero de 1999.
- 52 "La relación con Venezuela se calienta", en *El Tiempo*, 12 de marzo de 1999, p. 8-A.
- 53 "Cancelado encuentro Pastrana-Chávez", en *El Espectador*, 11 de marzo de 1999, p. 7-A.
- 54 "La distancia entre los dos...", en *Revista Cambio*, 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.
- 55 "Tengo disposición de hablar", en *El Tiempo*, 12 de agosto de 1999.
- 56 José Luis Ramírez León (2000). Colombia y Venezuela: 1999 un año difícil, en Luis Alberto Restrepo Moreno (dir.), *Síntesis 2000, Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Edits., pp. 159-167.
- 57 "Frontera es territorio de los guerrilleros", en *El Tiempo*, 21 de agosto de 1999.
- 58 "Es miopía para ver a Colombia", en *El Espectador*, 6 de diciembre de 2000.
- 59 "La mano de Chávez", en *Revista Cambio*, 20 de noviembre de 2000.
- 60 "Vecino inamistoso", en *El Espectador*, 26 de noviembre de 2000.
- 61 Editorial, "Vecino inamistoso", en *El Espectador*, 26 de noviembre de 2000.
- 62 "Se agrava la crisis con Venezuela", en *El Tiempo*, 28 de noviembre de 2000.
- 63 "Venezolanos hablaron con las FARC", en *El Espectador*, junio 4 de 1999, p. 4-A.

- 64 "Plagios de guerrilla a la OEA", en *El Tiempo*, 6 de octubre de 2000, p. 1-3.
- 65 "Colombia se queja de poca cooperación de Venezuela en la frontera", en *El Tiempo*, 12 de octubre de 2000, p. 4-11.
- 66 "Jalón de orejas para Rangel", en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2000.
- 67 "Presidente Chávez agradeció a las FARC", en *El Tiempo*, 10 de agosto de 1999.
- 68 "Cruce de protestas", en *El Espectador*, 23 de julio de 1999; "Se han violado los derechos humanos", en *El Espectador*, 20 de septiembre de 1999.
- 69 "En libertad venezolanos", en *El Tiempo*, 15 de enero de 2000.
- 70 "Relaciones en peligro", en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2000.
- 71 Chávez responde denuncia, en *El Tiempo*, 11 de julio de 2000.
- 72 "Venezuela advierte a paras", en *El Tiempo*, 16 de marzo de 1999, pág. 6 A; "Venezuela habla sobre los paras", en *El Espectador*, 24 de marzo de 1999, p. 6A.
- 73 "Éxodo de campesinos hacia Venezuela", en *El Espectador*, 3 de junio de 1999, p. 9-A.
- 74 "Cancillerías proponen crear mecanismo binacional para desplazados", en *El Tiempo*, 22 de junio de 1999.
- 75 "Venezuela dará refugio a desplazados", en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2000, p. 1-5.
- 76 "Más trabas de Chávez al comercio", en *El Espectador*, 9 de octubre de 2000, p. 1-B.
- 77 "Se agudiza choque con los venezolanos", en *El Espectador*, 13 de mayo de 1999; "Grietas en las fronteras", en *El Espectador*, 14 de mayo de 1999.
- 78 "Chávez tranquiliza a Colombia", en *El Tiempo*, 30 de abril de 1999, pág. 1-B.
- 79 "Se crece lío con Venezuela", en *El Espectador*, 12 de julio de 1999; "La Comunidad Andina debe solucionar impase", en *El Espectador*, 12 de julio de 1999.
- 80 Luego se adoptó el decreto 36742 del 14 de julio de 1999; "Tendríamos que ir en tanques a Bogotá", en *El Espectador*, 14 de julio de 1999; "Venezuela busca mantener transbordo fronterizo con Colombia", en *El Espectador*, 8 de agosto de 2000; "Acatar el fallo del tribunal andino exige Colombia a Venezuela", en *El Espectador*, 18 de agosto de

- 2000; "Transportistas venezolanos piden demandar a Colombia ante la CAN, en *El Espectador*, 18 de agosto de 2000; "Venezuela mantendrá transbordo", en *El Espectador*, 4 de octubre de 2000, p. 3-B; "Colombia da a Venezuela 6 meses de plazo para solucionar el transbordo", en *El Tiempo*, 11 de noviembre de 2000.
- 81 Así, de US\$ 2.500 millones que se registraron en 1998, el comercio binacional bajó a US\$ 1.720 millones según datos de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana.
- 82 Las restricciones se impusieron contra la leche en polvo, papa y carne de res; "Venezuela anuncia protección al agro", en *El Espectador*, 23 de abril de 1999, p. 8-B.
- 83 "Política exterior de Venezuela", en *El Espectador*, 2 de febrero de 1999.
- 84 "Colombia, ¿en la mira de Chávez?", en *El Espectador*, 7 de agosto de 1999.
- 85 "Temor a la regolfización", en *El Espectador*, 8 de mayo de 2000.
- 86 "Venezuela protesta por presencia de buques colombianos", en *El Tiempo*, 27 de octubre de 2000, pp. 1- 12.
- 87 "Helicópteros aterrizaron en Manaure", en *El Espectador*, 26 de marzo de 2000; Venezuela niega incursión, en *El Espectador*, 28 de marzo de 2000; "Venezuela llama a Colombia a probar incursión fronteriza", en *El Tiempo*, 17 de octubre de 2000, p. 4-A.
- 88 "La mano de Chávez", en *Revista Cambio*, 20 de noviembre de 2000.
- 89 "Venezuela pide cumbre de presidentes", en *El Espectador*, 31 de agosto de 1999.
- 90 No obstante la férrea oposición manifestada hasta entonces, hacia mediados de 2000 Chávez manifestó que su gobierno contribuiría con la realización del Plan Colombia dado que "no está dirigido a vietnamizar el conflicto armado de Colombia, lo ha explicado el gobierno colombiano. Creo que estamos en presencia de gobiernos que asumen esto con seriedad, esos helicópteros no van a utilizarse en la dirección belicista"; "Presidente Chávez defiende Plan Colombia", en *El Tiempo*, 2 de agosto de 2000.
- 91 Socorro Ramírez (2002). "El G-3: una reactivación anunciada", en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*. Caracas: CRIES, INVESP, CIEI, Nueva Sociedad, N° 3, marzo.
- 92 Mauricio Vargas (2001). "A calzón quitao", *Cambio*, 5 de noviembre de 2001, pp. 36-39.
- 93 Las comisiones negociadoras serían presididas en Venezuela por el vicepresidente Isaías Rodríguez y en Colombia continuó el empresa-

rio Pedro Gómez Barrero. Las de vecindad serían presididas por el académico venezolano Kaldone Nwelhed y por el empresario y presidente de Noel, Carlos Mario Giraldo.

- 94 “Reviven las comisiones bilaterales”, en *El Espectador*, 1 de abril de 2000.
- 95 De ponerse en marcha el convenio, ríos como el Meta, cuyo cauce desemboca en el Orinoco y define parte de la frontera natural entre los dos países, podrían ser aprovechados para articular proyectos binacionales de mutuo beneficio. Para Colombia podría servir de vía de transporte hacia Venezuela y al mercado internacional de productos como el carbón y el coque de Boyacá, y los cárnicos de Villavicencio. Para Venezuela podría ser la salida hacia el Pacífico de productos como el aceite de palma y los siderúrgicos; Mónica Lanzetta, “Integración y oportunidades para la paz”, en *El Espectador*, 24 marzo de 2000.
- 96 Mónica Lanzetta, “Bienvenida la cumbre”, en *El Espectador*, 28 de abril de 2000; Cumbre para la distensión, en *El Tiempo*, 30 de abril de 2000; Leonardo Rojas Rodríguez, “Nuevo aire en las relaciones Colombia-Venezuela”, en *El Espectador*, 7 de mayo de 2000; Mónica Lanzetta, “Bienvenida la cumbre”, en *El Espectador*, 28 de abril de 2000.
- 97 “Tapias suspende viaje a Venezuela”, en *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2000, p. 1-4.
- 98 “La distancia entre los dos...”, en *Revista Cambio*, 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.
- 99 Socorro Ramírez (2001). “Nueva etapa de la COPIAF”, *Boletín de la COPIAF*, Caracas, N° 3.
- 100 El memorando señala que el propósito es “disminuir en el corto plazo y erradicar en el mediano plazo los secuestros y cobro de vacunas en la zona fronteriza”. La guerrilla se compromete con Venezuela, entre otros, a “no entrenar militantes nacionales venezolanos sin consentimiento del Gobierno” y a “no conducir operaciones” en sus territorios. Como contraprestación, Venezuela apoyaría a los subversivos con “medicamentos especiales”, venta de petróleo, asilo y tránsito, registro y contratación de empresas, en el área bancaria (Banco de los Pobres), agropecuaria, construcción de vivienda y salud”; *El Nacional*. Caracas, 1 de febrero de 2002.
- 101 La explicación de lo ocurrido fue la siguiente. El general Rafael Román Betancourt, compañero de promoción de Chávez al mando del “Teatro de operaciones” N° 2 recibe una llamada del frente 33, de las FARC en la que se le informa de la detención de un venezolano a quien se le acusa de trabajar para los paramilitares colombianos, por lo que despacha una misión hacia el campamento guerrillero de

Rubén Zamora. La misión conformada por cuatro miembros de las fuerzas armadas, incluía helicópteros del ejército y la fuerza aérea, y sin conocimiento de Bogotá ingresó a territorio colombiano para reunirse con representantes guerrilleros y rescatar un venezolano sospechoso de trabajar con los paramilitares. www.el-nacional.com/Articulos, 1ro. de febrero de 2002.

102 *El Nacional*. Caracas, 1ro. de febrero de 2002.

103 "Video: el canciller explica incursión. Venezuela admite que no tenía autorización", en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2002, pp. 1-6.

104 *Colombia.com*, 15 de febrero de 2002.

105 www.el-nacional.com/Articulos.

106 *El Nuevo Herald*, 4 de febrero de 2002.

107 "¿Zona de distensión en Venezuela?", en *El Espectador*, 3 de febrero de 2002, p. 8 A.