

OBSTACULOS FRONTERIZOS PARA LA COOPERACION COLOMBO-VENEZOLANA

Martha Ardila*

En la frontera colombo-venezolana se presentan problemas como la migración, el contrabando, la guerrilla y el narcotráfico que requieren de una solución diferenciada según la zona en que éstos tengan lugar. Por ello en este artículo quisimos diagnosticar los principales obstáculos para la cooperación entre ambos países así como caracterizar cuatro de los ámbitos territoriales en los que se divide la frontera colombo-venezolana.

A lo largo del siglo XX, Venezuela ha sido el país de América Latina que ha recibido mayor atención en la Cancillería colombiana debido a los problemas existentes en torno a la libre navegación, las políticas de concertación, la migración de indocumentados, y el Golfo de Venezuela (llamado también de Coquivacoa). De igual manera, Colombia y Venezuela han participado en esfuerzos de integración conjuntos, como el Pacto Andino, los Grupos de Contadora y de Río, y sus posiciones han coincidido en otros foros internacionales como la ONU y la OEA. No obstante esta vecindad de criterios y de temas en común existen situaciones conflictivas que obstaculizan la cooperación entre ambos países.

Durante muchos años, el Golfo de Venezuela constituyó el eje de las relaciones entre los dos países, y sus momentos de tensión y distensión dependían exclusivamente del tratamiento que se le estuviera otorgando al mismo. Así por ejemplo, los períodos pre-electorales venezolanos correspondían a momentos álgidos debido no solo a la politización del tema sino a su in-

clusión en los discursos de los candidatos presidenciales. Si en Colombia los asuntos internacionales carecen de interés para la mayoría del electorado, en el vecino país sucede todo lo contrario. Esta situación fue clara en las últimas elecciones en Venezuela y Colombia cuando en 1988 resultó elegido el democristiano Carlos Andrés Pérez y en 1990 el liberal César Gaviria.

El tratamiento al diferendo colombo-venezolano ha variado a partir de la segunda mitad de los años ochentas. Se ha tratado de "desgolfizar" la agenda de negociaciones entre ambos países y se ha ampliado la misma a una serie de puntos neurálgicos como el contrabando, el narcotráfico, las cuencas hidrográficas, la migración, la delimitación de aguas marinas y submarinas, los ríos internacionales y los recursos naturales. No obstante, toda política fronteriza orientada a la cooperación entre Colombia y Venezuela deberá contemplar la complementariedad económica y la heterogeneidad fronteriza; el tratamiento dado a determinado problema deberá variar de acuerdo con el ámbito territorial en el que se presente.

Tendencias de la política exterior

Los lineamientos de las políticas exteriores de Colombia y Venezuela han sido similares: la subordinación a los Estados Unidos, la dependencia de un producto y, más recientemente, la participación en los intentos de diplomacia multilateral y de soluciones pacíficas como el conflicto centroamericano

* Polítóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

y las negociaciones mancomunadas en torno a la deuda externa. Adicionalmente, rasgos más estructurales como el fraccionamiento de la política exterior, el apego al derecho internacional, la clientelización de la Cancillería y la existencia de una Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, constituyen aspectos que también asemejan los lineamientos y la orientación de las relaciones internacionales de ambos países¹.

Simultáneamente, por otra parte, existen diferencias en la percepción internacional. Desde 1959, la política exterior venezolana ha tendido a ser mucho más continua y estructural por lo que se define como una política de Estado, a diferencia de la colombiana que tiende a cambiar cada período presidencial. Asimismo, el interés que suscitan los temas internacionales y en particular el diferendo colombo-venezolano, varía en los dos países. La población venezolana presenta un alto nivel de politización en cuanto a sus relaciones con el vecino del sur e incluso analistas políticos han llegado a afirmar que, como consecuencia de dicha politización, existe una xenofobia contra los colombianos residentes en ese país.

Tanto la economía colombiana como la venezolana son altamente dependientes; del café en el primer caso y del petróleo en el segundo. La mayoría de sus exportaciones dependen de estos productos, aunque en el caso colombiano se ha venido presentando una diversificación gracias a las exportaciones del sector minero: petróleo y carbón. Actualmente, más del 80% de las exportaciones venezolanas dependen del petróleo y menos del 40% de las colombianas del café. Alemania se ha convertido en el primer comprador del grano. Cerca del 90% del total de las exportaciones de ambos países se orientan hacia fuera de América Latina, principalmente los Estados Unidos y Europa. Por ser mucho más dependiente del recurso petrolero, la economía venezolana se concibe como más vulnerable; por

ello, en 1986, la disminución de los precios del hidrocarburo incidió en el diseño de su política exterior, y de manera particular en las restricciones impuestas a su frontera sur. De todas maneras, éstos dos productos marcan diferencias sustanciales para la inserción internacional puesto que no es lo mismo depender del petróleo que del café; los niveles de autonomía y de poder negociador que proporcionan uno u otro producto difieren, aunque el precio del crudo baje en el mercado internacional y la disminución de los precios del café no afecte la economía colombiana como se vio durante el año de 1989.

La política exterior colombiana se ha desplazado de la subordinación a la obtención de ciertos márgenes de autonomía durante los años ochentas, y de manera particular en los dos primeros años de la administración de Belisario Betancur. A partir de entonces, se ha producido un tratamiento dual, diferenciado para los asuntos económicos y políticos, es decir, existen aspectos como el económico de cooperación con los Estados Unidos, y al mismo tiempo se genera confrontación por las divergencias de opinión respecto a temas políticos como las soluciones al conflicto centroamericano y la intervención en Panamá (1989). Es decir, de manera simultánea cohabitan el **Respice Polum** y el **Respice Similia** sin ser excluyentes entre ellos mismos². En este giro de la política exterior colombiana incidieron varios factores como la crisis de hegemonía norteamericana, la nueva inserción internacional de América Latina, la necesidad de re legitimar el régimen político colombiano vinculando la política interna con la externa y la ampliación de las relaciones internacionales. No obstante, hasta el momento son pocos los beneficios obtenidos; ni el gobierno de Belisario Betancur como tampoco el de Virgilio Barco presentaron resultados concretos que indiquen un mayor y más equitativo intercambio comercial con países de la Comunidad Económica Europea y/o de la Cuenca del Pacífico.

¹ Respecto a la política exterior venezolana puede consultarse: Marisabel Brás, "La política exterior de Venezuela en 1987" en *Las políticas exteriores de América Latina y El Caribe*, Buenos Aires, GEL, PROSPEL, 1988; Elsa Cardozo de Da Silva, "La política exterior de Venezuela 1984-1989: entre la vulnerabilidad económica y los compromisos políticos" en *Política Internacional*, No. 14, abril-junio de 1989; Reinaldo Figueredo Planchart, "Perspectivas de la política exterior de Venezuela" en *Política Internacional*, No. 16, octubre-diciembre de 1989.

² Véase, Diego Cardona, "Algunas características de la política exterior colombiana: notas para una discusión" en *Colombia Internacional*, No. 11, julio-septiembre de 1990; Martha Ardila, "Política exterior colombiana. Elementos para una comprensión", mimeo, 1990.

En cambio, las relaciones comerciales y diplomáticas hacia América Latina se fortalecieron en aspectos como la integración y la concertación, de manera particular con la participación de Colombia en los grupos de Contadora (1983) y de Río (1987), y más recientemente en el Grupo de los Tres (1989); estos esfuerzos cooperativos han incidido en la nueva armonización de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Hasta hace un par de años se creyó que la concertación latinoamericana en su conjunto conduciría a la cooperación entre los diversos países de la región aunque ellos presentaran obstáculos territoriales o fronterizos. Las experiencias de integración regional como el Pacto Andino, y de concertación como el mismo Grupo de Río, demuestran que los problemas limítrofes constituyen obstáculos para la cooperación latinoamericana. Así, resulta más viable la conformación de pequeños "sub-bloques regionales" de acuerdo a los intereses económicos y políticos coyunturales. Por eso, el Grupo de los Tres y la cooperación colombo-venezolana adquieran gran significado.

A pesar de la importancia de la cooperación entre países limítrofes, en Colombia una política de fronteras apenas comienza a formularse; las zonas fronterizas se habían considerado marginadas y desintegradas del país nacional. Aún hoy día, en ellas casi no tiene presencia el Estado, la autonomía fronteriza se muestra limitada y las grandes decisiones continúan tomándose a nivel central. Con la descentralización administrativa poco se ha avanzado al respecto, y, muy probablemente, con la reforma a la Carta Constitucional tampoco se obtengan avances.

Los planteamientos anteriores presentan el panorama de la frontera colombo-venezolana, en algunos ámbitos territoriales más dramático que en otros, pero todos ellos dependientes de los vaivenes económicos del vecino país, de su energía eléctrica y vías de comunicación.

Obstáculos fronterizos

En la frontera norte se presentan obstáculos para la cooperación colombo-venezolana como: los territoriales, los migratorios, la violencia política y la heterogeneidad fronteriza. El comercio ilegal también ha afectado las negociaciones entre los dos países.

El primero y el más antiguo de dichos obstáculos hace relación a las diferencias territoriales y limítrofes, es decir, a los asuntos de la libre navegación aparentemente resueltos desde 1941 y al mencionado diferendo por el Golfo de Venezuela³. Este último, lejos de solucionarse ha atravesado diferentes etapas:

- a) En 1941 cuando se fijaron los límites terrestres⁴.
- b) De 1965 a 1980 al intentar llevar a cabo negociaciones directas. En 1967 Colombia reconoció la soberanía venezolana sobre los Monjes y aceptó la línea media para la delimitación de la plataforma continental. No obstante, Venezuela discrepó de tal iniciativa y propuso un acuerdo que dejaría a Colombia sin derechos sobre la plataforma continental frente a sus costas en el Golfo. A finales de los años sesentas y comienzos de los setentas se celebraron reuniones como las de Sochagota (1969) y de Roma (1971, 1972) que fracasaron. En 1975, el presidente Alfonso López Michelsen propuso un condominio para el manejo conjunto del Golfo; en primera instancia esta iniciativa fue aceptada por el presidente de entonces Carlos Andrés Pérez, pero posteriormente rechazada por diversos sectores de la opinión pública venezolana, aludiendo que tal propuesta desconocía los antecedentes históricos que le otorgaban la posesión a Venezuela, y que además, con ella, Colombia ampliaría su usufructo sobre el Golfo. Por su parte los dos primeros años de la administración de Julio César Turbay (1978-1982) fueron muy activos en las iniciativas orientadas a solucionar el problema del diferendo colombo-venezolano y precisamente en 1978 se planteó la Hipótesis de Caraballeda,

³ Véase Alfredo Vázquez Carrizosa, *Colombia y Venezuela. Una historia atormentada*, Bogotá, Tercer Mundo, 1987.

⁴ Germán Cavalier, *La política internacional de Colombia*, Tomo III, Bogotá, Ediciones Iqueima, 1960.

también rechazada por la opinión pública venezolana⁵.

- c) De 1980 a 1987 se produjo un congelamiento del tema, no obstante, se plantearon otras iniciativas alusivas a las relaciones entre Colombia y Venezuela. Durante estos años ambos países exhibieron un gran protagonismo en el Grupo de Contadora. Adicionalmente, en Colombia se trató de diseñar una política de fronteras (1983).
- d) A partir de agosto de 1987 durante el gobierno de Virgilio Barco y a raíz de la revitalización del conflicto por la corbeta Caldas⁶, la Cancillería colombiana decidió ampliar los temas de la agenda de negociaciones entre los dos países⁷. Este tratamiento, extensivo a otros puntos neurálgicos, condujo a la distensión de las relaciones, tendencia que se fortaleció cuando Carlos Andrés Pérez asumió la presidencia de Venezuela y se deterioró la situación económica interna de ese país. Más adelante, a partir de la segunda mitad de 1990, la economía venezolana se reactivó debido al aumento en las exportaciones de petróleo por el conflicto en el Golfo Pérsico.

Las diferentes fases del diferendo colombo-venezolano indican que su solución no es fácil, aunque se hayan buscado múltiples medios de negociación pacífica que ofrece el derecho internacional público o derecho de gentes⁸. Teniendo en cuenta tales antecedentes, la orientación colombiana durante la cancillería de Julio Londoño Paredes que enfatizó en la ampliación de la agenda de negociaciones entre los dos países, pareció ser la más adecuada, aunque no se obtuvieran resultados concretos.

El segundo tipo de obstáculos se refiere a los flujos migratorios, más que todo de población indocumentada que se desplaza por diferentes puntos de la frontera (aunque principalmente por la de Cúcuta-San Cristóbal) según la época

del año y las medidas de control migratorio y represivo que se implementen en los límites entre los dos países. Así por ejemplo, los cauces de los ríos fronterizos como el Arauca, el Oirá, el Táchira y el Guarumito, sufren modificaciones que dan lugar a que las poblaciones de estos sitios durante unos meses permanezcan en "territorios" venezolanos y durante otros en colombianos y/o que por cuestiones familiares y comerciales se estén desplazando entre ambos países. Por otra parte, a raíz de los incidentes fronterizos relacionados con las detenciones y los abusos que la guardia venezolana comete con campesinos, pescadores y periodistas colombianos, fueron firmados acuerdos entre los dos gobiernos, como el de Arauca (1985), que alude a la creación de comisiones binacionales para investigar tales incidentes y a la cooperación para solucionar aspectos relacionados con el transporte fronterizo, la navegación fluvial, el narcotráfico y la subversión.

Durante las dos últimas décadas, el desplazamiento de colombianos a Venezuela ha aumentado debido a las mayores fuentes de empleo y mejores condiciones de vida que la bonanza petrolera propició en ese país. La población indocumentada que se dirige a Venezuela es bastante joven, sin una marcada especialización de sus actividades; trabaja en el sector rural o el urbano, y lo que le interesa es recibir un mejor salario y regresar a los departamentos fronterizos o al Valle que son sus principales lugares de origen. La mayoría de esta población se desplaza, transitoriamente y durante ciertos meses del año, a trabajar en actividades agrícolas relacionadas con las producciones cafetaleras y azucarreras de los estados fronterizos del Táchira y Zulia, aunque también se presentan aquellos indocumentados que se dedican al sector servicios, vendedores ambulantes y obreros de la construcción. De esta manera, se produce una circulación de la fuerza de trabajo colombiana entre Colombia y Venezuela. Adicionalmente, un gran número de técnicos capacitados por el

5 Véase Gabriel Murillo y María Victoria Llorente, "Las relaciones colombo-venezolanas" en Documentos Ocasionales, septiembre-octubre de 1989.

6 Respecto al incidente de la corbeta Caldas puede consultarse: Mónica Rug, "El diferendo colombo-venezolano durante el gobierno del presidente Virgilio Barco: el incidente de agosto de 1987 y la posición conservadora" en Documentos Ocasionales, septiembre-octubre de 1989; y el periódico El Tiempo, agosto 20 de 1987.

7 Véase Liliana Obregón y Carlo Nasi, "El nuevo rumbo de las relaciones colombo- venezolanas en 1989: una aproximación" en Colombia Internacional, No. 8, octubre-diciembre de 1989.

8 Hernando Valencia Villa, 'Perspectivas jurídicas del diferendo colombo-venezolano" en Análisis Político, No. 3, enero-abril de 1988.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se desplaza a ciudades intermedias, como San Cristóbal, Mérida, Trujillo y Barquisimeto⁹. No obstante la recesión económica venezolana que comenzó en 1979 y se agravó en los años 83 y 86 por el colapso petrolero, el desplazamiento de colombianos a Venezuela continuó debido al deterioro económico de nuestro país. Más aún, para el año de 1991 el flujo migratorio podría aumentar a raíz de la expectativa ocasionada por las mayores divisas que el vecino país recibiría por el incremento en las exportaciones del petróleo.

A partir de la segunda mitad de los años ochentas, se ha venido produciendo un nuevo flujo migratorio internacional ocasionado por la violencia política colombiana. Empresarios venezolanos han adquirido tierras en los departamentos de Córdoba y César; de manera similar, los narcotraficantes colombianos han comprado grandes extensiones en los estados venezolanos del Táchira y Apure, limítrofes con nuestro país. Esta situación ocasionará una nueva distribución de la población en ambos países.

En tercer lugar, la violencia política¹⁰ ha afectado las relaciones internacionales colombianas de manera particular con Venezuela, debido a la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y del narcotráfico en las zonas fronterizas. Estos dos problemas, que difieren en su concepción y ameritan soluciones distintas, han sido estudiados por sus implicaciones domésticas, descuidando aspectos relacionados con políticas binacionales. El problema de las acciones guerrilleras ni siquiera ha sido in-

cluido en las Comisiones de Vecindad y de Conciliación creadas en 1989.

La presencia de la guerrilla y del narcotráfico en la frontera son vistos por el vecino país como un asunto de soberanía y seguridad nacional; se teme que el ELN utilice el territorio venezolano como protección o santuario ante las persecuciones del ejército colombiano, como también, que grupos de narcotraficantes que han adquirido tierras en ese país lo utilicen para el cultivo, comercio y exportación de la droga. En realidad, al ELN le conviene asentarse en la frontera debido principalmente a dos razones:

- Las geo-estratégicas, relacionadas con la posibilidad de la guerrilla y también del narcotráfico de adquirir armas procedentes de Venezuela, Israel o los Estados Unidos. Por otra parte, la incursión y la protección de ambos grupos en los territorios venezolanos estarían garantizadas por las facilidades de las vías de comunicación y su mejor entrenamiento armado en comparación con el ejército venezolano.
- Las de financiación, relacionadas con el mejor resultado de los secuestros y de las vacunas ganaderas y petroleras que el Ejército de Liberación Nacional acostumbra cobrar¹¹.

La política colombiana de reincorporación de los grupos alzados en armas a la vida civil, así como el diálogo –abierto o subterráneo– que se adelanta con diferentes fuerzas políticas desestabilizadoras del sistema –grupos guerrilleros y de narcotraficantes–, incidirán directamente en los problemas de orden público que se presentan en la frontera y que obstacu-

⁹ Pueden consultarse, entre otros, los trabajos de: Gabriel Murillo (en colaboración con Martha Ardila), "La migración de trabajadores colombianos a Venezuela: la relación ingreso-consumo como uno de los factores de expulsión", en *Migraciones Laborales*, No. 11, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, SENALDE, Proyecto PNUD-OIT, Col. 72-027, Bogotá, 1979; Luz Marina Díaz y Alcides Gómez, "Recesión económica, migración laboral internacional y sus efectos en el área fronteriza colombo-venezolana", Bogotá, Fundación de Investigaciones y Estudios Económico-sociales, 1985; Cristina Barrera, "La migración ilegal de mano de obra colombiana a Venezuela, período 1979-1985: el caso de los trabajadores deportados", Bogotá, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, 1986; Germán Ruiz, "A binational approach to labor migration and border development. Analyses of the colombian-venezuela case", Austin, Universidad de Texas, 1987; Martha Ardila, "La migración ilegal de colombianos al estado de Táchira, Venezuela. Su impacto en el mercado laboral", Austin, Universidad de Texas, 1983.

¹⁰ Véase Augusto Varas (Ed.), *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990. Respecto al tema de la violencia hay que diferenciar la que es producto de la guerrilla de aquella resultante del narcotráfico, aunque a veces ambas utilicen el terrorismo.

¹¹ Cristina Barrera, "Flujos decisionales en escenarios de tensión especial" en *Crisis y fronteras*, Bogotá, CEREC, Ediciones Unianandes, CIDER, 1989.

lizan directamente la cooperación colombo-venezolana.

Heterogeneidad fronteriza

Los problemas fronterizos contemplados en este artículo, como el migratorio y la violencia política, poseen sus particularidades según la zona fronteriza en la que se presenten. En la frontera colombo-venezolana podemos identificar por lo menos cuatro ámbitos territoriales¹²:

1. La península de la Guajira

En esta zona, la migración y el contrabando constituyen los principales obstáculos para la cooperación con el vecino país, y resulta de gran interés porque en ella se asienta la comunidad indígena de los Wayúu o Guajiros que habitan indistintamente ambos lados de la frontera. Este grupo "seminómada" obtiene la mayoría del sustento de la cría de ganado caprino, aunque también participa del llamado "comercio guajiro" que tiene su centro de operaciones en la península y que presenta una extensa red de relaciones comerciales con Panamá, los Estados Unidos, el Caribe y la ciudad de Maracaibo en Venezuela.

Este grupo étnico maneja el comercio ilegal de exportación e importación con Venezuela; las mujeres, por ejemplo, compran y revenden en el estado de Zulia; en general, gran parte de ellos laboran en actividades relacionadas con el transporte y la minería. Con la explotación carbonífera han aumentado las fuentes de empleo, debido a la ampliación de los medios de transporte, como las carreteras y los ferrocarriles, aunque no han mejorado las condiciones de vida de esta población ya que se presentan problemas de contaminación y deterioro ecológico. En la extensión vial del departamento ha participado la fuerza de trabajo indígena, dando lugar a su proletarización.

Aunque la presencia del Estado ha aumentado en la zona se carece de agua potable

que debe ser acarreada desde el vecino país, y en general, los servicios públicos y de asistencia social son inexistentes como también el agua potable, la sanidad y la educación¹³. En este sentido, la península de la Guajira presenta una alta dependencia del vecino país, en su comercio y en sus servicios.

En el desplazamiento poblacional y el contrabando se percibe más claramente la desarticulación y descoordinación de las formas de intervención para solucionar estos problemas en ambos países. Debido a los fracasos de los planes de desarrollo regional conjunto, tanto Venezuela como Colombia han fomentado políticas que duplican sus esfuerzos. La infraestructura de ambos lados continúa deficitaria y el tránsito poblacional carece de políticas migratorias coordinadas; indistintamente se exige el llamado "tarjetón guajiro", el cual debería regular el desplazamiento de la población en este ámbito territorial. No hay que olvidar que se presentan diferencias poblacionales y culturales entre la migración indígena y los trabajadores que se movilizan por razones económicas.

2. La zona Andina: el eje Cúcuta-San Antonio

El eje San Antonio-Cúcuta constituye la zona de la frontera colombo-venezolana más importante debido a su complementariedad económica producto de un mercado binacional. De igual manera es la región que ha recibido mayor atención por parte del Estado colombiano.

El flujo entre los dos países no es sólo comercial sino también de población: transitorio, permanente, legal e ilegal. En los períodos de crisis económica de la frontera, por allí transitán los maleteros, y en épocas de bonanza para uno u otro país, las poblaciones se desplazan a adquirir sus productos donde les resulte más favorable. La ciudad de Cúcuta es reflejo fiel de esta situación y hacia allí también se dirigen los migrantes deportados por permanecer ilegales en el vecino país.

12 Ramón León y Luis Llambí, "Las relaciones fronterizas colombo-venezolanas desde una perspectiva binacional", Universidad Central de Venezuela, CENDES, junio de 1985.

13 Julio Londoño, Memoria al Congreso Nacional 1989- 1990, Bogotá, Imprenta Nacional, 1990.

Tanto Cúcuta como San Antonio son centros de distribución de productos agrícolas, industriales y manufacturados. En ambas ciudades se proyecta el desarrollo industrial y también son punto de recepción de contrabando. Desde ellas se distribuyen las mercancías procedentes de Colombia o Venezuela según sea la coyuntura económica. Así por ejemplo, entre 1983 y 1988 esta zona fronteriza se vio seriamente afectada por la recesión económica venezolana y de manera particular, en la ciudad de Cúcuta las actividades comerciales disminuyeron y el desempleo aumentó, al mismo tiempo que ingresaba al país una serie de productos no registrados que abarcaban desde electrodomésticos hasta huevos. En cambio la situación actual es diferente debido a que la eliminación de subsidios ocasionó un encarecimiento de los productos venezolanos. Este ajuste económico del presidente Carlos Andrés Pérez condujo a que muchos artículos resulten más baratos en esta ciudad fronteriza que en Ureña o San Antonio, y por ello es que miles de venezolanos se trasladan a territorio colombiano para realizar sus compras. Esta coyuntura ha dado lugar a una minibonanza de la región y de los sectores de la construcción, el comercio, la industria y el hotelero¹⁴. En ella ha incidido la mayor flexibilidad para la circulación de la población entre los dos países: han disminuido las deportaciones y el hostigamiento de la PTJ (Policía Técnica Judicial) venezolana.

La situación de este ámbito territorial difiere de la del intercambio comercial registrado oficialmente entre Colombia y Venezuela. Ambos países han sido afectados por una serie de medidas económicas, que ha venido implementando el gobierno de Carlos Andrés Pérez, como la devaluación del bolívar y la liberación de algunos productos. Estas medidas, con implicaciones aparentemente contradictorias, han conducido por un lado, a la minibonanza fronteriza, y por otro lado,

también han incidido en el aumento del déficit comercial entre Colombia y Venezuela.

Según cifras recientes del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) las exportaciones colombianas a Venezuela han disminuido en un 18% mientras que las importaciones han aumentado en un 33.2%. La Cámara de Comercio e Integración colombiano-venezolana sostiene que esta tendencia se debe a la caída de su demanda interna y al sobrecosto para los importadores venezolanos, situación ocasionada por las dificultades provocadas por el ajuste en el vecino país¹⁵.

Además de las características migratorias y comerciales, en este ámbito territorial se presentan algunos indicadores de violencia política que contribuyen a obstaculizar la cooperación colombiano-venezolana. De manera particular se trata de la confiscación de tierras a los narcotraficantes en los municipios de Chinacota, Cúcuta y Sardinata¹⁶. En este ámbito territorial también estuvo asentado el Ejército Popular de Liberación (EPL) que ya comenzó a desmovilizarse y entregará armas en este mes de marzo.

3. Arauca-Apure

Tradicionalmente la actividad dominante en este ámbito territorial fue la cría, levante y comercio del ganado dentro de la misma región fronteriza pero también con otras zonas como la Andina. Desde mediados de los años ochentas esta situación ha variado debido a la explotación petrolera que sustituyó el negocio de la ganadería y ocasionó nuevas formas de producción. Desde 1983, los yacimientos de Caño Limón y Cravo Norte en Colombia, y los de Guafita y La Victoria en Venezuela, han modificado sustancialmente la región. En la actualidad la gente prefiere trabajar en actividades petroleras como la localización y exploración del crudo, situación que ha creado

14 "El Bolívar de paseo por Cúcuta" en *El Tiempo*, diciembre 2 de 1990.

15 Mucho se ha especulado acerca de las implicaciones económicas que el conflicto del Golfo Pérsico traería a Venezuela e incluso se ha llegado a afirmar que esta situación aparentemente矛盾oría entre lo que hemos llamado minibonanza fronteriza e intercambio comercial oficial entre Colombia y Venezuela, se vería afectada por el incremento de los precios del petróleo. Se calculaba por ejemplo, que a Venezuela que vende 2.1 millones de barriles de petróleo diarios, le corresponderían US\$766 por cada dólar de incremento. En *El Tiempo*, enero de 1991.

16 Alejandro Reyes adelanta una investigación sobre la "Geografía de la violencia" en la que ha localizado las acciones guerrilleras y la confiscación de tierras a los narcotraficantes durante la segunda mitad de los años ochentas.

grandes expectativas dentro de los habitantes de la región hasta el punto de que la actividad ganadera y el comercio han pasado a ocupar un segundo lugar. No obstante, la cría y levante de ganado continúa, así como su comercialización hacia la región Andina, principalmente Cúcuta y sus alrededores.

Los aspectos culturales también revisten gran importancia en el ámbito territorial Arauca-Apure, debido a las relaciones de parentesco que se establecen entre los habitantes de los "pares de los poblados" fronterizos: Elorza y Nueva Antioquia (al oriente), Guasdualito-El Amparo y Arauca (al centro) y la Victoria y Arauquita (al occidente). Entre éstos se presenta una integración espontánea y una complementariedad económica¹⁷. Para los pobladores no constituye un problema el hecho que el cauce del río Arauca varíe a lo largo del año en sus 317 kilómetros de extensión.

Las relaciones comerciales entre ambos lados del río Arauca son intensas y permanentes aunque no reguladas. Los productos se adquieren en el lado de la frontera donde resulten más favorable. Por ejemplo, algunos productos agrícolas, como el arroz y las legumbres, los textiles, el calzado y las medicinas, se venden a precios más económicos del lado colombiano, mientras que los enlatados resultan más accesibles del lado venezolano. Esta situación conduce a un continuo flujo poblacional entre ambos países. Cada uno de los poblados mencionados constituye un puerto internacional en el que se intercambian productos para luego ser trasladados a otro ámbito territorial. Asimismo, el comercio no regulado y el contrabando constituyen una actividad permanente por medio de la cual se adquieren artículos elec-

trodomésticos y repuestos para embarcaciones desde hace muchos años en la región.

La frontera Arauca-Apure constituyó una de las zonas más deprimidas hasta la iniciación de la explotación de petróleo. Aún hoy día, la presencia del Estado colombiano y venezolano resulta limitada en este ámbito territorial. A pesar de los intereses involucrados en la explotación del crudo, los gobiernos no han logrado ponerse de acuerdo para el manejo conjunto y comercialización del hidrocarburo.

Por otro lado, la presencia tanto del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y también de las FARC constituye otro de los problemas que se presenta en esta zona debido a los atentados que el primer grupo guerrillero ha realizado al oleoducto, como también a los boleteos y secuestros a los ganaderos llevados a cabo por ambas organizaciones. Durante la década de los ochenta se registraron acciones guerrilleras en los municipios fronterizos de Arauca, Arauquita y Saravena, y también en Cravo Norte y Tame, por parte del ELN y las FARC¹⁸. Adicionalmente por la frontera Arauca-Apure se transporta gran parte de los estupefacientes que se venden en Venezuela y las armas destinadas al narcotráfico o a la guerrilla. Este tipo de prácticas ha conducido a protestas por parte del gobierno venezolano y a que el tema de la seguridad fronteriza continúe ocupando un lugar destacado en la agenda de negociaciones entre los dos países. Se teme que la creación del nuevo Comando Rural Fronterizo de la Guardia Nacional agudice aún más los obstáculos fronterizos para la cooperación colombo-venezolana, debido a los abusos que organismos similares han cometido con la población colombiana.

17 Ramón León, Op. Cit.

18 municipio	No. de acciones (1985-1989)		
	ELN	FARC	TOTAL
Arauquita	47	6	53
Arauca	13	3	16
Saravena	43	2	45
Tame	44	8	52
Cravo norte	2	0	2

Fuente: Alejandro Reyes, "La geografía de la violencia en Colombia".

4. Perijá-César

Hasta los años veintes, el ámbito territorial Perijá-César fue la zona de interconexión fluvial entre Colombia y Venezuela por donde se transportaba el café a la ciudad de Maracaibo. En la actualidad, también transitan por allí gran cantidad de personas que se dirigen a trabajar ilegalmente al vecino país, en actividades agrícolas de baja remuneración.

Adicionalmente, en los últimos años se han venido presentando problemas de orden público en esta región relacionados con la guerrilla. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) tiene uno de sus principales frentes en la serranía de Perijá, y desde allí realiza atentados a los oleoductos y a ciudades del departamento del Cesar.

Municipios fronterizos como Curumaní, Agustín Codazzi, La Jagua, la Paz, Valledupar y otros más distantes, como Aguachica, La Gloria y Pailitas, constituyen blancos permanentes de las acciones del ELN¹⁹.

Las políticas del Estado y los proyectos binacionales se han orientado a la construcción de infraestructura vial así como a limitar el flujo de migrantes ilegales. El Alto Comisionado y las Comisiones de Vecindad ignoran las acciones guerrilleras.

Las comisiones: un esfuerzo de cooperación

En el año de 1989 se inició una nueva etapa de cooperación en las relaciones colombia-venezolanas, debido a la creación de las Comisiones de Vecindad y a la Comisión Permanente de Conciliación²⁰. Dicha fase se

facilitó gracias al nuevo énfasis de la política exterior colombiana—la “desgolfización”—, a los esfuerzos de concertación conjuntos, como el Grupo de Río y más recientemente el Grupo de los Tres, y a la presencia de Carlos Andrés Pérez en la presidencia del vecino país. Esta situación se enmarca dentro de un contexto de recesión económica y menor poder negociador venezolano hasta el año de 1990.

El Alto Comisionado, integrado por personalidades representantes de diferentes partidos políticos, como Leandro Mora, Hilarión Cardozo y Pompeyo Márquez de Venezuela, y Pedro Gómez, Diego Montaña Cuéllar y Guillermo Fernández de Soto, de Colombia, se ha dedicado a fijar las pautas directrices orientadas a la cooperación binacional mientras que las Comisiones de Vecindad enfatizan en la concreción y aplicación de tales medidas fronterizas. A pesar de la voluntad política de ambos gobiernos por realizar un adecuado diagnóstico de la frontera colombia-venezolana, resulta poco lo que se conoce de las discusiones internas acerca de la implementación de ciertas políticas; más bien, el proceso se ha convertido en una Diplomacia Secreta que poco se ha preocupado por enterar a la opinión pública y, más grave aún, a la comunidad directamente afectada, es decir, a la población fronteriza. Además la coordinación entre el Alto Comisionado y las Comisiones de Vecindad parece débil y cada instancia actúa por cuenta propia.

A dos años de constituidas las comisiones y a pesar de que entre los problemas fronterizos que se han analizado se incluyen los obstáculos planteados en este artículo —con excepción de la presencia guerrillera—, las comisiones no han realizado un diagnóstico

19 municipio	No. de acciones (1985-1989)		
	ELN	FARC	TOTAL
Curumaní	12	2	14
Agustín Codazzi	4	2	6
La Jagua	9	0	9
Valledupar	5	2	7
La Paz	4	1	5
Aguachica	10	1	11
La Gloria	8	0	8
Pailitas	17	0	17

Fuente: Alejandro Reyes, Op. Cit.

20 Véase Liliana Obregón y Carlo Nasi, Colombia Venezuela conflicto o integración, Bogotá, FESCOL, CEI, 1990.

diferenciado de dichos temas en cada uno de los ámbitos territoriales. No se ha contemplado la heterogeneidad fronteriza y se les da igual tratamiento sin importar las especificidades de cada una de las regiones limítrofes.

A pesar de ello, se han logrado avances significativos para superar los obstáculos a la cooperación fronteriza, de manera particular respecto al problema migratorio. Se crearon las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) o "ciudades bisagradas", con el objetivo de complementar los servicios públicos y de coordinar los recursos disponibles. En este sentido, se recomendó la conformación de Zonas de Integración Fronteriza en Cúcuta-San Antonio, Maicao-Paraguaiapoa, Arauca-Arauquita-El Amparo-La Victoria-Guasdualito, Valledupar-Manaure-Machiques, Puerto Santander-Boca de Grita, y Saravena-El Nula-Cutufí²¹. Asimismo, se fundaron los Centros Nacionales de Integración Fronteriza (CENAF) donde se centralizan las entidades relacionadas con los flujos migratorios entre los dos países, como la Aduana, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, la Policía Nacional, el INTRA y la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX). Finalmente se planteó la necesidad de unificar las legislaciones laborales de los trabajadores de los dos países y la revisión del Estatuto del Régimen Fronterizo colombo-venezolano de 1942, procurando adecuar el marco jurídico-político de la frontera a sus necesidades actuales.

Asimismo, se ha buscado darle a la comunidad Wayúu un tratamiento de unidad étnica y binacional, y en razón de ello se están implementando programas de desarrollo social, educativo y de salud respetando sus particularidades culturales. Finalmente, a este grupo se le ha dado mayores facilidades para el intercambio y comercio entre Colombia y Venezuela.

Pese a los esfuerzos de las comisiones, los aspectos culturales y de relaciones de parentesco entre los habitantes de ambos lados de la frontera no se reducen al grupo de los Wayúu, sino que existen además vínculos muy estrechos en

otros ámbitos territoriales como el de Arauca-Apure. Además de considerar ciertas particularidades étnicas, deberían contemplarse medidas jurídicas de identificación permanentes que posibiliten el tránsito libre de las poblaciones que habitan uno u otro lado de la frontera.

Adicionalmente, respecto al problema migratorio deberían canalizarse los flujos de manera más eficiente y permanente según los ciclos productivos venezolanos, como por ejemplo durante las cosechas de café y la zafra del azúcar. Tanto Colombia como Venezuela reciben beneficios con la presencia en su territorio de esta fuerza de trabajo barata. Los tiempos en que los países expulsores de mano de obra se avergonzaban frente a la sociedad huésped quedaron en el pasado. Son numerosos los estudios que atestiguan las ventajas que de esta situación derivan los países receptores de inmigrantes: Colombia-Venezuela, Colombia-Estados Unidos, México-Estados Unidos, por mencionar tan solo algunos en el continente americano. El obstáculo migratorio no es exclusivo de la frontera colombo-venezolana, éste constituye un problema permanente que se presenta entre aquellos países de economía desigual en los cuales uno de ellos brinda mejores oportunidades económicas a la población.

De igual manera, el "problema" del contrabando viene de tiempo atrás y tiene que ver directamente con la complementariedad económica de las zonas fronterizas. En último término contribuye a mejorar el poder adquisitivo y las condiciones de vida de la población. Sin embargo, este tipo de comercio no regulado requiere de control para que no afecte la economía de Colombia y Venezuela. Su tratamiento debería variar según su presencia sea en la península de la Guajira –comercio guajiro– o en la zona Andina cuyas características difieren.

La presencia de narcotraficantes en la frontera colombo- venezolana se ha manifestado principalmente en la adquisición de tierras en uno y otro lado –en los departamentos de Cesar y Córdoba del lado colombiano y en el estado de

²¹ Ibid., pág. 81; "A la práctica proyectos fronterizos" en *El Tiempo*, noviembre 12 de 1990.

Apure del lado venezolano— así como en la confiscación de sus propiedades por parte del gobierno colombiano. De igual manera, los narcotraficantes acostumbran introducir armas por el ámbito territorial Arauca-Apure. A este respecto el Alto Comisionado y las Comisiones de Vecindad han diseñado políticas represivas en coordinación con ambos países. Sin embargo, poco se ha avanzado debido a la situación que actualmente atraviesa este problema en Colombia: se propende una entrega voluntaria de las personas involucradas en este tipo de actividades a cambio de la no- extradición.

A pesar de que la violencia guerrillera no fue identificada ni por el Alto Comisionado ni por las Comisiones de Vecindad como uno de los diez temas que afectan las relaciones colombo-venezolanas, ésta lleva a cabo acciones en los ámbitos territoriales de Perijá-César y Arauca-Apure. Esta carencia en el diagnóstico ha conducido a que las Fuerzas Armadas de los dos países firmen una serie de convenios en los que

mezclan el tratamiento que debe dárseles al narcotráfico y a la guerrilla desvinculándolos de una política central.

En resumidas cuentas, se requiere de un mejor conocimiento de la frontera y de Venezuela, y una mayor coordinación entre el Alto Comisionado y las Comisiones de Vecindad así como entre los diferentes obstáculos que se presentan para la cooperación colombo-venezolana. En este sentido, los gremios económicos que tienen intereses reales en la frontera, como el azucarero, el cafetalero y el ganadero, como también, representantes de la guerrilla que tienen acciones en la misma —siempre y cuando se reincorporaran a la vida civil—, deberían tener un asiento en estas Comisiones. Esto podría contribuir al diseño de una política de fronteras acorde a los intereses reales y posibilitaría una vinculación entre las mismas. Históricamente, Colombia ha carecido de una política de Estado frente a sus fronteras. Recordemos que mucho más saben los venezolanos de Colombia que lo que conocemos del vecino país.

