
EL DIFERENDO COLOMBO-VENEZOLANO Y LA POLITICA BINACIONAL

Martha Ardila*

El diferendo entre Colombia y Venezuela por la delimitación de aguas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela viene obstaculizando las relaciones entre los dos países en cuanto al fomento de políticas binacionales y de integración.

Sin embargo, una serie de hechos que afectan el orden público en la frontera común, tales como la presencia del movimiento guerrillero, el narcotráfico y el creciente contrabando, han conducido a la formulación de algunas iniciativas, así sean de orden coyuntural, entre ambos gobiernos. No obstante, estas propuestas no avanzan en definiciones a propósito de la situación limítrofe, dado que hoy en día cualquier propuesta de integración se enfrenta con un diferendo sin resolver y con profundos desequilibrios y desigualdades en el desarrollo fronterizo.

A su vez, la carencia de políticas conjuntas y de integración entre Colombia y Venezuela ocasiona enormes costos económicos y políticos a ambas naciones, como se expresa en los graves problemas de orden público que afectan el área, el contrabando con sus secuelas negativas y los movimientos incontrolables de población.

La actitud de ambos países no ha sido la misma. Mientras que Venezuela ha estado únicamente interesada en contener el contagio de los problemas de orden público, nuestro país ha buscado definir sus derechos de posesión en el Golfo de Venezuela y de solucionar el problema del contrabando que afecta la economía nacional, sin descuidar el problema de la violencia imperante en la zona fronteriza. Por ello se han desarrollado distintas estrategias de solución en los últimos dos gobiernos, combinando medidas reformistas (apertura democrática, Plan Nacional de Rehabilitación), con una mayor presencia militar en la zona debido a los constantes atentados contra los oleoductos petroleros por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Las características dominantes de la política exterior colombiana, tales como su bajo perfil y su introspección como país más andino que costero, llevaron a nuestro país a girar en torno al amparo de los Estados Unidos, sin darle todo el significado y peso a una política de integración y de solidaridad latinoamericana, como tampoco al desarrollo conjunto de las fronteras.

Por su parte, la más dinámica política exterior venezolana se ha visto alterada, sin embargo, por la incidencia creciente de la crisis económica y política interna, por las variaciones que

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

ha sufrido el sistema internacional, y por los cambios en sus relaciones con los Estados Unidos (1). Desde 1979 el Estado venezolano enfrenta una nueva situación de crisis estructural, debido a los desequilibrios producidos en la economía nacional y a las tendencias inflacionarias y recesivas de la economía capitalista mundial. Las continuas devaluaciones y la drástica disminución de los ingresos petroleros incidieron en los nuevos diseños y giros de su política exterior, la cual ve disminuido su margen de maniobra internacional. La autonomía y ampliación de sus alianzas y relaciones internacionales, propias de los años 70, van quedando atrás, debido al estrechamiento de sus recursos económicos (sobre todo, las divisas provenientes del petróleo). En lo sucesivo, Venezuela comienza a reubicarse al lado de los Estados Unidos, buscando favorecer sus intereses, en detrimento de perspectivas más latinoamericanistas.

En este contexto, la administración del copeyano Luis Herrera Campins se caracterizó por su anticomunismo y acercamiento hacia los Estados Unidos. El fomento de planes de cooperación conjunta con esta nación se identificaba con los postulados de la Nueva Derecha norteamericana y alejaban a Venezuela del Grupo de Contadora. Durante su gobierno se presentó la Hipótesis de Caraballeda (2) rechazada por la opinión pública venezolana, lo cual hacía prever serias dificultades para negociaciones futuras.

En realidad el interés de Venezuela por darle una solución al diferendo se ha reducido a prolongadas conversaciones que solo buscan congelar la situación. Por su parte Colombia, frustrada e indecisa por el rechazo de Venezuela a las anteriores iniciativas, no toma medidas radicales. Tan solo durante la actual administración del presidente Barco se ha buscado crear en la comunidad nacional e internacional una conciencia sobre el diferendo entre ambos países, planteándose la posibilidad de dar una solución dentro del marco de la Corte Interna-

cional de La Haya, contrariamente a la estrategia seguida por su antecesor, el presidente Betancur, quien impulsó una política exterior de mayor apertura y cooperación internacional, pero que al centrarse en el Grupo de Contadora, dejó en el abandono el diferendo con Venezuela. Fueron muchas las reuniones entre representantes gubernamentales de los dos países pero éstas solo hacían referencia a los problemas relacionados con el conflicto centroamericano.

A pesar de las diferentes oportunidades que se le han presentado al actual Presidente "adeco" Jaime Lusinchi, de acatar el derecho internacional y darle una respuesta al diferendo, ha optado por postergar una vez más las distintas alternativas viables de solución del conflicto a mediano plazo. Por otra parte, al mostrarse partidario del diálogo directo y sin intermediarios, y de una solución integral que ligue el diferendo a otros aspectos relacionados con los problemas fronterizos, con la situación de los indocumentados y el intercambio comercial, quiere retornar a las opciones negociadoras ya intentadas en el pasado, que están agotadas por carecer de viabilidad en la coyuntura actual.

La reactivación del diferendo ocupa un importante papel en la coyuntura pre-electoral venezolana, caracterizada por una deplorable situación económica y política que tiende a manifestarse en el creciente descontento popular. Aunque no se haya cuestionado la permanencia en el poder de los partidos Acción Democrática y COPEI, éstos tratan de ganar simpatía con planteamientos internacionales que aluden a la defensa de la soberanía nacional y al diferendo con Colombia. Por ello, representantes partidistas no dejan de mencionar y utilizar el diferendo colombo-venezolano. En este sentido, con la situación fronteriza se busca copar y distraer la atención de la población víctima de la crisis nacional. Los adecos más moderados, como Carlos Andrés Pérez, pero también los copeyanos, con Eduardo Fernández ("El Tigre"), plantean la defensa del Golfo de Venezuela, sin descartar, en el segundo caso, incluso la posibilidad de un enfrentamiento directo y abierto entre ambos países. Sea quien fuere el vencedor en las elecciones, no habrá grandes cambios en las relaciones colombo-venezol-

1. Elsa Cardozo de Da Silva, "Seguridad nacional: peculiaridades del caso venezolano", en *Política Internacional*, Caracas, No. 8, octubre-diciembre de 1987.

2. La Hipótesis de Caraballeda es el mismo Tratado Turbay-Herrera Campins que nunca se firmó. Véase Alfredo Vázquez Carrizosa, *Colombia y Venezuela: Una historia atormentada*, Bogotá, Tercer Mundo, 1987.

lanas, y el énfasis continuará orientándose hacia el fomento de una política de fronteras, dejando en un segundo plano lo relacionado con el diferendo en el Golfo.

Crisis en la frontera colombo-venezolana

La crisis en la frontera colombo-venezolana está llevando a ambos países a elaborar planes coyunturales de cooperación conjunta. El interés por fomentar una política binacional basada en la integración y desarrollo fronterizo había sido limitado y en el caso colombiano, inexistente. Por el contrario, Venezuela, a partir de 1970, y debido a la presencia de población indocumentada y de diversas fuerzas extrainstitucionales, comenzó a propiciar el desarrollo fronterizo (3) definiendo objetivos relacionados ante todo con la defensa del territorio nacional.

Solo muy recientemente, Colombia ha venido tomando conciencia de la necesidad de definir una política de fronteras. Debido a la crisis interna, los esfuerzos del país se han orientado a la solución de la violencia que la afecta de tiempo atrás. Preocupación que comparte hoy con Venezuela, pues una eventual extensión de esta violencia al territorio venezolano encuentra a este país en medio de una profundización de su crisis económica y política. Nunca antes, índices de inflación, desempleo y deuda externa habían alcanzado porcentajes similares a los del año 1987. A pesar de que la izquierda venezolana está hace ya mucho tiempo incorporada al Estado de Derecho, se teme una radicalización mayor de la población marginada, una vez que en la frontera Arauca-Apure, espacios territoriales venezolanos sean utilizados como lugar de refugio del ELN, grupo guerrillero presente en esta zona. Las implicaciones tanto económicas como políticas preocupan al gobierno del vecino país, que teme que las condiciones internas venezolanas sean propicias para la regionalización e internacionalización del conflicto interno colombiano.

La precaria infraestructura de la intendencia de Arauca dificulta la comunicación con el res-

to de Colombia, y hace más accesible el paso hacia el interior de Venezuela. En este contexto de defensa de la soberanía nacional venezolana, se enmarca el reciente acuerdo firmado por los Ministros de Relaciones Interiores y de Gobierno de ambos países (4), que enfatiza el fortalecimiento de las fuerzas armadas que operan en la región, el aumento considerable de los contingentes militares en la frontera y el mejoramiento de la red de información.

Otro reflejo de la ausencia de políticas binacionales en el área lo constituye el contrabando. El comercio de productos venezolanos hacia Colombia es el principal problema de la frontera que separa a Norte de Santander de Táchira. El incremento del contrabando, asociado a la devaluación venezolana, se debe a que productos tradicionalmente costosos para los colombianos como la leche, el aceite y la harina de maíz, resultan hasta ocho veces más económicos cuando proceden de Venezuela. De Colombia al vecino país no existe, por el contrario, un mercado ilegal de productos aun cuando hasta hace algún tiempo la población fronteriza se benefició del contrabando de ganado colombiano. En el pasado los turistas venezolanos se desplazaban a Cúcuta para adquirir artículos derivados de la industria manufacturera y del cuero. Actualmente han dejado de hacerlo y los grandes centros comerciales de la frontera se encuentran al borde de la quiebra, por lo cual están reorientando sus actividades hacia el sector servicios. La medida de cierre de la frontera Cúcuta-San Antonio durante los días hábiles de la semana no fue la más acertada. Por el contrario, aumentó el contrabando de Venezuela hacia Colombia en perjuicio principalmente de la industria avícola y del sector lechero.

El problema del contrabando también tiene repercusiones dentro del vecino país. La orientación de los productos hacia el mercado ilegal colombiano, que paga un mejor precio, ha generado escasez y aumento de los precios internos de los productos de primera necesidad. Esta situación hace tambalear en período pre-electoral al partido Acción Democrática, actualmente en el poder. La opinión pública ve-

3. Véase Francisco Rodríguez y Javier Reyes, "La política de fronteras del Estado venezolano", en *Política Internacional*, pp. 31-36.

4. Carlos Obregón, "Acuerdo colombo-venezolano: la frontera ahora es zona de guerra", en *El Tiempo*, Bogotá, enero 22 de 1988, pp. 1 y 8A.

nezolana no acepta que la venta ilegal de productos en Colombia traiga como consecuencia un aumento de los precios de los productos en su propio país. Ante esta situación ambos gobiernos están interesados hoy en establecer efectivas políticas para el comercio fronterizo de alimentos. Las disposiciones acordadas anuncian refuerzo a las aduanas, medidas monetarias y desmonte de subsidios. Supuestamente, dichas estrategias deben conducir a diferenciar precios para aquellos bienes agrícolas que se vendan dentro y fuera del país y para los productos dirigidos a la frontera. Con estas medidas se espera frenar el contrabando de alimentos hacia Colombia ya que disminuirá la diferencia de precios adquiridos en uno u otro país.

Además de los problemas ya mencionados como el contrabando, la guerrilla y el narcotráfico, los aspectos relacionados con la población indocumentada también han ocupado un lugar importante en la agenda de negociaciones entre Colombia y Venezuela.

De otra parte, a los patrones tradicionales de movilización poblacional se han añadido otros, pues la emigración ha dejado de ser tan solo un atractivo medio de subsistencia en el que la motivación principal giraba en torno al déficit existente entre la relación ingreso-consumo. A pesar de la devaluación del bolívar, Venezuela continúa siendo un lugar receptor en el que la migración de colombianos ha dejado de ser transitoria para convertirse en permanente y caracterizarse por su mayor integración a la vida nacional de ese país. Desde hace algún tiempo se ha venido generando un nuevo tipo de migración de sectores empresariales y agrícolas que llevan grandes sumas de capital para invertir en el vecino país. Este es un fenómeno no estudiado y que tenderá a profundizarse si persiste la inseguridad y la violencia en Colombia. Cabría preguntar si Venezuela se ha convertido en el lugar receptor de diversas fuerzas sociales y políticas colombianas que incluyen desde sectores de la burguesía, pasando por el narcotráfico y la guerrilla, hasta los emigrantes tradicionales como los indocumentados y profesionales medios. Asimismo, la guerra sucia que vive el país continuará propiciando el desplazamiento, no solo de intelectuales como aconteció con la universidad pública, sino de

muchos otros que se atreven a cuestionar la legitimidad del sistema.

La solución a los problemas comunes entre los dos países, requiere de un examen permanente y de la definición de políticas binacionales sobre los problemas descritos. Urgen programas de integración y de cooperación entre Colombia y Venezuela así como una política fronteriza que amortigüe los costos que ha ocasionado su carencia. Sin embargo, mientras no se dé una solución permanente al problema del diferendo entre los dos países, cualquier decisión tendrá carácter provisional. Esto se debe a la desconfianza que genera ese vacío en un aspecto básico de las relaciones normales entre ambos países, tanto en la clase política como en la población en general. La ausencia de una base jurídica sólida que respalde una solución satisfactoria del diferendo del Golfo de Venezuela, seguirá pesando en el futuro de las relaciones colombo-venezolanas de manera negativa.