

La compleja relación colombo- venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia

Socorro Ramírez Vargas

*Profesora del Instituto de Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales,
IEPRI, Universidad Nacional de
Colombia*

LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y Venezuela han oscilado entre largos períodos de distanciamiento y conflicto, y breves y esporádicas fases de cooperación. Los primeros, han correspondido a tensiones derivadas de la seguridad fronteriza, a una excesiva acumulación de asuntos sin resolver y a la parálisis de los mecanismos previstos para el diálogo y la negociación. Los segundos, han tomado forma una vez se han logrado superar las coyunturas más álgidas, o cuando se llega a un manejo concertado de los problemas de seguridad, lo que permite una reactivación de la búsqueda de acuerdos sobre los demás aspectos de la relación binacional.

Desde 1999, ambos países han entrado de nuevo en un período de desencuentro, y no faltan razones que ayuden a explicarlo. En estos años, las dos naciones han enfrentado críticas coyunturas internas, al mismo tiempo que se ven obligadas a asumir las complejas dinámicas hemisféricas e internacionales de un mundo globalizado en el que no sólo la Región Andina sino casi toda América Latina y el Caribe no encuentran hasta ahora formas positivas de inserción.

Que existan problemas en una frontera muy activa entre países vecinos no puede ser un argumento suficiente para que todos los asuntos pendientes se transformen en otras tantas fuentes de conflicto. La existencia de incidentes e interpretaciones encontradas entre naciones que, como Colombia y Venezuela, comparten una extensa y diversa zona fronteriza es apenas normal¹. Habría que preguntarse si estas dificultades tienden a transformarse en conflicto por la persistencia tácita o explícita, en el fondo de la relación entre ambos países, de serios temores sobre la existen-

¹ La frontera tiene una extensión de 2.219 kilómetros, y de ella hacen parte áreas de intensa conurbación y zonas de menor población en donde se comparten importantes recursos naturales.

cia de presuntas o reales amenazas a la seguridad del uno por parte del otro. Sería necesario preguntarse también si el diferendo limítrofe continúa siendo una fuente de profunda intranquilidad y desconfianza mutua, tan profunda, que ha llevado incluso a que, en sus cálculos estratégicos, cada Estado considere a su vecino como la primera y eventual hipótesis de conflicto armado internacional.

Así mismo, cabe la pregunta de si la persistencia silenciosa de esta hipótesis, alimentada por enfoques realistas de las relaciones internacionales que no se ajustan a los inaplazables imperativos de cooperación que hoy impone la globalización en curso, subyacen y condicionan todos los demás nexos entre ambas naciones. Tal vez por ello, un aumento ocasional de las tensiones en torno al problema de seguridad tiende a magnificar todos los demás problemas pendientes, a paralizar los mecanismos institucionales para su solución y a propiciar su acumulación, lo que a su vez, enturbia aún más la relación entre los dos países. Por fortuna, hasta ahora los gobiernos centrales de Colombia y Venezuela han respetado fielmente el acuerdo de solución pacífica de controversias que firmaron a comienzos del siglo XX. Gracias a ello, las coyunturas críticas siempre se han resuelto mediante el diálogo directo y, en las ocasiones en las que éste se ha considerado agotado, ambas naciones han recurrido a instancias mediadoras internacionales y han acogido sus conclusiones. Sin embargo, los asuntos de seguridad siguen impidiendo 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.

En este trabajo nos proponemos ubicar la crítica coyuntura por la que viene atravesando la relación binacional entre febrero de 1999 y junio de 2002 –período en el que coinciden los gobiernos de Hugo Chávez y Andrés Pastrana– en el contexto de una historia más amplia de las relaciones binacionales. Primero, situaremos esta etapa en la ya muy larga historia de una relación centrada en la delimitación de las fronteras terrestre y de áreas marinas y submarinas. Luego, mostraremos su lugar en relación con el corto pero productivo esfuerzo de acercamiento mutuo y de establecimiento de canales de diálogo y negociación acordados a fines de los años ochenta. Finalmente, desde allí revisaremos la creciente tensión binacional vivida durante los últimos años.

RELACIONES CONDICIONADAS POR LA SEGURIDAD

En 1833, apenas tres años después de la disolución de la Gran Colombia, Caracas y Bogotá firmaron el Tratado Pombo-Michelena. El convenio se refería no sólo a los límites entre ambos países, sino también al comercio y la navegación entre ellos. A pesar de que ese temprano y amplio acuerdo jamás entró en vigor, sí abrió un período de cooperación entre las dos naciones, del que hacía parte incluso el compromiso de ayuda mutua frente a los rebeldes que intentaran conspirar contra los respectivos gobiernos. Luego, en 1842, un convenio de amistad estableció la libre navegación por los ríos comunes, en el Lago de Maracaibo y en el Orinoco hasta el Atlántico. Sin embargo, estos episodios de cooperación se vieron luego frenados por la reapertura y posterior parálisis de las negociaciones limítrofes, que llevaron a Venezuela, dos años después, a suprimir la libre navegación antes acordada.

La difícil labor de delimitación de las fronteras terrestres se tomaría un siglo. En 1881, luego de infructuosas negociaciones directas, Bogotá y Caracas decidieron someter sus diferencias al arbitraje. La expedición del laudo español tomó diez años, pero luego, desde 1891, transcurrieron cincuenta años de continuas discrepancias sobre la ejecución del laudo, debido a sus implicaciones frente a temas como el comercio y la navegación. Para resolver las diferencias sobre la viabilidad de su aplicación parcial y la demarcación de la frontera, en 1916 los dos gobiernos acudieron de nuevo al arbitraje, esta vez suizo, que a su vez, tardó otros seis años. Como el consejo suizo estaba facultado además para demarcar la frontera, en 1922 designó una comisión de expertos, quienes, acompañados por misiones de Venezuela y Colombia, iniciaron sus trabajos de demarcación en aquellos sectores fronterizos donde no existía acuerdo. Esta labor concluyó en 1924, sin que hubiera logrado dar por terminado su cometido.

A pesar de no haber logrado todos sus propósitos, los arbitrajes de 1891 y 1922 contribuyeron a crear un clima favorable para las relaciones binacionales como lo reflejan el convenio de 1925 para la construcción del puente internacional sobre el río Táchira, y el acuerdo de 1928 sobre reposición de hitos fronterizos y demarcación de puntos de la frontera; pero lo más importante es que contribuyeron a la firma en 1939, del tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial –uno de los acuerdos más completos en el

ámbito hemisférico—, que contempla la renuncia al recurso de las armas como instrumento político en la relación binacional, la solución pacífica de las controversias y el establecimiento de una comisión permanente dedicada a examinar y conciliar las cuestiones en litigio. Este ambiente cooperativo permitió finalmente, en 1941, el acuerdo de límites terrestres y de navegación, en el que los dos países se reconocen recíprocamente y a perpetuidad el derecho de libre navegación de los ríos comunes.

Superado el momento álgido sobre asuntos limítrofes, fue posible entonces entrar a considerar otros asuntos esenciales de la relación. En 1942, se acordó un estatuto fronterizo en términos muy amplios y cooperativos, tanto que eliminó el pasaporte en la región fronteriza y reguló los flujos espontáneos entre poblaciones vecinas, estableció un manejo conjunto de asuntos ambientales y definió un sistema de cooperación judicial y de seguridad fronteriza, con el compromiso de apoyo mutuo para la persecución de cuatrerros, contrabandistas y delincuentes con el fin de evitar que se refugiaron en el territorio vecino o buscaran desde allí desarrollar su actividad delictiva². Sin embargo, estas disposiciones se fueron desdibujando progresivamente hasta el punto que hoy, a comienzos del siglo XXI, las poblaciones fronterizas tienen dificultades hasta para apoyarse en sus urgencias escolares o de salud, y no existe entre ellas un manejo conjunto de los temas de seguridad.

El acuerdo de límites y el estatuto de frontera abrieron, entre 1941 y 1969, el período de cooperación más amplio que ha conocido la relación, en el que —salvo los episodios de 1952, asociados a problemas de soberanía sobre los cayos de Los Monjes— primó en esas casi tres décadas un manejo proactivo de la vecindad. Los más ricos en iniciativas de cooperación fueron los siete años finales, de 1959 a 1966, con la firma de acuerdos y de cooperación y la conformación en 1965 de la

primera comisión de integración fronteriza. Esto fue posible, entre otras cosas, gracias a que, con la firma del Frente Nacional en Colombia, en 1957, y del Pacto de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, se produjeron cambios políticos en los dos países que trajeron estabilidad a cada uno de ellos y abrieron espacios de mutua cooperación.

Luego siguieron veinte años de tensiones ocasionadas por los intentos frustrados de delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, que coparían de nuevo la relación. Al concentrarse ésta en los asuntos fronterizos, se paralizaron casi todos los acuerdos de cooperación, incluida la comisión de integración fronteriza, la cual, a pesar de haber sido creada con carácter permanente, dejó de funcionar. Aun cuando habían sido ya muchas las décadas perdidas en la relación entre los dos países, los años setenta y ochenta significaron un enorme retroceso frente al proceso puesto en marcha por el estatuto fronterizo de 1942³, y por haber ido incubando uno de los episodios más críticos de la relación binacional.

Ante la falta de avance en las negociaciones durante los años setenta, el diferendo fronterizo se hizo más conflictivo, y su uso político y electoral frustró una fórmula de arreglo conocida como la Hipótesis de Caraballeda. Esa coyuntura representó 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, especialmente en Venezuela⁴. El asunto exacerbó además, en ese país, los antagonismos ya existentes entre el gobierno y la oposición, y llevó a la ruptura de las reglas que se habían observado en la formulación y ejecución de la política exterior venezolana, sustentada hasta entonces en un fuerte consenso bipartidista y en actitudes compartidas como la discreción, la moderación en el manejo de los conflictos y la responsabilidad política conjunta⁵. Esta ruptura del consenso, que

² Perazzo, Nicolás. *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1981.

³ García, Andelfo y Urdaneta, Alberto. "Desarrollo fronterizo: imperativo binacional". En: Ramírez, Socorro Ramírez Cadenas, José María (editores). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento - Convenio Andrés Bello - Tercer Mundo Editores, 1999, pp. 281-318.

⁴ Jaffe, Angelina. *Las delimitaciones de zonas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela*. Caracas: s.f.

⁵ Rey, Juan Carlos. *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto Internacional de Estudios Avanzados, 1989.

obedecía a la crisis del modelo económico y al deterioro del sistema político acordado en Punto Fijo, unió el tema del Golfo y de la migración de colombianos a Venezuela a la lucha política interna, y llevó a la suspensión de las negociaciones entre ambos países en marzo de 1981. A partir de entonces las tensiones fueron en continuo crecimiento. Al año siguiente, Estados Unidos vendió a Venezuela aviones caza F-16, con los cuales este país aumentaba su capacidad bélica. A su vez, en 1984, en Bogotá se publicaron mapas en los que aparecían los cayos de Los Monjes como parte de Colombia, y se demandó ante el Consejo de Estado la nota del canciller colombiano que, en 1952, le había reconocido soberanía a Venezuela sobre esos cayos. Entre tanto, la armada venezolana capturaba pesqueros colombianos, incursionaba en el 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 produjo una serie de incidentes fronterizos de naturaleza diversa⁶. En Colombia, hasta 1986, el diferendo no había suscitado debates públicos, ni había sido usado políticamente, pero el progresivo caldeamiento del tema hizo que la campaña electoral de ese año lo tuviera como uno de los pocos asuntos de política exterior presentes en el debate político.

En ese contexto de parálisis de las negociaciones y de permanentes incidentes fronterizos, en agosto de 1987 se generó el mayor de ellos cuando la corbeta colombiana 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 de la OEA, de países amigos y de escritores de los dos países. Sin embargo, hasta finales de 1988, las relaciones binacionales permanecieron congeladas, continuaron las acusaciones mutuas, los incidentes de violación del espacio aéreo y terrestre en uno y otro país, así como la polarización de la opinión. Afortunadamente, el episodio de la corbeta Caldas reflejó —lo que ha sido una constante en las relaciones entre los dos países— que a pesar de los conflictos se ha respetado siempre el acuerdo de solución pacífica de las controversias logrado en 1939. Esto ha impedido un enfrentamiento bélico que podría

dejar profundas heridas en cada país y en la relación bilateral. Pero la tensión del diferendo copó la relación, y los asuntos pendientes se fueron haciendo cada vez más explosivos a falta de su adecuado tratamiento binacional.

Diecisiete meses después de haber estado *ad portas* de un enfrentamiento bélico, 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 conjurar cualquier riesgo futuro. Para ello realizaron una serie de reuniones, llegaron a importantes acuerdos y pusieron en marcha mecanismos institucionales de mucha utilidad. Así, se desbloqueó la discusión de asuntos que venían perturbando la relación.

El encuentro presidencial se produjo en Caracas, el 3 de febrero de 1989, el mismo día de la posesión de Pérez, y permitió varios acuerdos: integrar la comisión de conciliación prevista en el tratado de 1939, hacer un inventario de las cuestiones pendientes y proponer una metodología para su tratamiento, y conformar las comisiones de desarrollo fronterizo. Mes y medio después se reunieron nuevamente, esta vez en la población fronteriza de Ureña, y procedieron a designar las personas que integrarían la comisión de conciliación y los miembros de las comisiones presidenciales. Un año más tarde, el 6 de marzo de 1990, de nuevo Pérez y Barco se encontraron en Santa Marta para recibir el informe de los altos comisionados. Seis temas importantes conformaban 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 se acordó 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, se establecieron periódicos encuentros de vicescandilleres, como una forma de seguimiento a los problemas y los acuerdos. También se 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.

⁶ Presidencia de la República. *Memoria al Congreso, 1986-1987*. Bogotá: Imprenta Nacional, pp. 395-397.

Al revisar el desarrollo de los acuerdos logrados entre 1989 y 1998, se observa que los presidentes, cancilleres y viceministros se reunieron una y otra vez en señal de entendimiento, y aprovecharon los eventos multilaterales para dialogar sobre diversos puntos de la agenda. Las Coneg fueron integradas por representantes de las principales organizaciones políticas de cada país, y su primera reunión conjunta se realizó el 14 de julio. En 1998, las Coneg entregaron a los presidentes saliente y entrante de Colombia, Ernesto Samper y Andrés Pastrana, así como al Presidente Rafael Caldera de Venezuela, un informe de sus acciones desde 1989. Aunque no se conocen los avances de las negociaciones, han surgido críticas al desempeño y utilidad de las comisiones⁷, y unas pocas defensas de su sentido, funcionamiento y alcance⁸.

En cuanto al funcionamiento de las Copaf, se pueden establecer tres periodos. El primero, de 1989 a 1991, que gracias al fuerte compromiso de los presidentes Pérez y Barco llevó a que se realizaran 15 encuentros, la mitad de los ocurridos desde su creación hasta mediados de 2002. El segundo período, de 1992 a 1998, disminuyó el número de reuniones a una por año, lo que refleja la crisis interna que vivió Venezuela —dos golpes de Estado y la salida de Pérez—, y los problemas fronterizos derivados de la agudización del conflicto armado colombiano. En el tercero, de 1999 a 2002, se vivieron dos años de parálisis de las Copaf, y posteriormente un retorno transitorio de su 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.

En los períodos de mayor actividad, las Copaf han contribuido a establecer un clima propicio para la integración binacional y a impulsar proyectos para las regiones fronterizas. Su parálisis en momentos de crisis les ha hecho perder capacidad de incidencia, y la desconfianza entre el personal

estatal y político les ha quitado autonomía como órganos de vecindad y cooperación binacional. La falta de compromiso de los dos estados en el desarrollo de sus propuestas, las han hecho aparecer como entes inoperantes, dedicados a acumular diagnósticos. Tras doce años de existencia, sólo un 10% de sus recomendaciones se habían convertido en programas fronterizos⁹. Dejando atrás el análisis de los logros de esta etapa en la que predominó la cooperación, concentrémonos en la coyuntura crítica que de nuevo experimentó la relación con el cambio de los gobiernos que habían impulsado tres años de acercamiento productivo. El distanciamiento inicial de los nuevos gobernantes, seguido de los efectos nefastos del conflicto colombiano, aumentaron los problemas de seguridad en la frontera. Éstos 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 de Caracas hacia Colombia. Las discrepancias habían comenzado en torno a 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 incidente generó malestar en Venezuela y fue seguido, en 1995, por una dura actitud que intentaba dejar en claro que no se continuaría otorgando a Colombia la importancia en la agenda de política exterior, que se le había dado durante los cinco años anteriores. A ese deterioro contribuyó el interés del Presidente Rafael Caldera por distanciarse de la política del destituido Presidente Pérez, quien había acordado todo el esquema de negociación y vecindad antes descrito¹⁰. Cada vez era menos frecuente encontrar expresiones que reconocieran la importancia política de atender seriamente la relación entre Venezuela y Colombia; el lenguaje diplomático

⁷ Charry Samper, Héctor. "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: Lanzetta, Mónica. *Agenda a largo plazo de la relación colombo-venezolana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Corporación Andina de Fomento - Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, pp. 292-293. Carlos Romero, en el comentario a dicha ponencia manifestó acuerdo con la posición de Charry.

⁸ Area, Leandro. *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000, p. 36.

⁹ Ramírez, Socorro. "La frontera colombo-venezolana: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto". Ponencia para el taller "Fronteras e integración en el Gran Caribe", organizado por CRIES, Panamá junio de 2002.

¹⁰ Hernández, Miguel Ángel. "De Ureña a Cararabo: integración y conflicto en las relaciones colombo-venezolanas", p. 11.

tendía a privilegiar la competencia –cuando no la tensión y la desconfianza– y a restarle prioridad a los asuntos binacionales¹¹. Del lado colombiano, comenzaba la aguda polarización interna durante el gobierno de Samper y la extrema presión norteamericana, que en medio de la crisis económica debilitaron al Estado y acrecentaron su incapacidad para darle salida al desbordamiento del conflicto interno. En ese contexto, mientras los gobiernos se distanciaban, la relación binacional pasaba de una “desgolfización” relativa al “enguerrillamiento”¹².

Justo en febrero de 1995, cuando Rafael Caldera comenzaba su gobierno, el ELN atacó un puesto fluvial de la Armada venezolana en la población de Cararabo, que dejó ocho infantes de marina muertos. Los choques en la frontera pasaron a ocupar entonces el lugar central que antes había tenido el diferendo fronterizo en la opinión y los medios de comunicación. Como el ambiente no se prestaba para darle un manejo cooperativo a la situación, los problemas se agravaron y generaron un nuevo deterioro en la relación intergubernamental, que se superó lentamente cuando se restablecieron los canales de negociación.

En 1995, el gobierno de Caldera lanzó una política fronteriza de la que hacía parte la llamada “persecución en caliente” a la guerrilla colombiana, ante la percepción de que el gobierno colombiano era incapaz de ejercer un control real sobre su propia frontera, medida que suscitó rechazos en los dos países. Así mismo, puso en marcha el Teatro de Operaciones No. 1 en Guasimalito, deportó colombianos, lanzó la operación Sierra VIII contra cultivos ilícitos en el Perijá, incursionó en Arauca y durante todo el año habló de su interés en estrechar lazos con Brasil. El Presidente Samper, por su parte, denunció la violación del territorio colombiano y sobrevuelos de aviones de guerra venezolanos en el espacio aéreo nacional, tortura y asesinato de campesinos por la Guardia Nacional venezolana en la frontera. Por su parte, la Fiscalía detuvo en Bogotá 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, continuaron las recriminaciones mutuas. La reunión de las Copaf tuvo cuatro convocatorias fallidas; el encuentro de los presidentes Caldera y Samper en Arauca fue cancelado luego de que este último mencionara, en su discurso del 20 de julio ante el Congreso, una posible venta de armas al narcotráfico y la guerrilla por parte de militares venezolanos. Nuevos ataques de la guerrilla a poblaciones venezolanas en 1997 fueron seguidos por la activación del Teatro de Operaciones No. 2 en la Fría, Estado Táchira, y por la amenaza venezolana de llevar los casos fronterizos ante las Naciones Unidas y la OEA.

Entre tanto, las FARC se dirigían a diversos sectores políticos y sociales venezolanos para buscar 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 el conflicto colombiano, aprovechando cualquier incidente fronterizo o acogiendo a la tesis de la guerrilla como “enemigo común” y “narco-guerrilla”. La organización armada concluía proponiendo formas de comunicación directa con el gobierno venezolano para resolver cualquier malentendido que se pudiera presentar. Esta posición sería reiterada por un 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 (...) 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 drogas¹³.

Además, enviaron una carta a los gobernadores de los estados fronterizos de Apure, Amazonas, Táchira, Zulia y Barinas, que se encontraban reunidos en San Cristóbal en mayo de 1996, en

¹¹ Cardozo, Elsa. *El Diario de Caracas*. 24 de noviembre de 1994.

¹² Expresión de Miguel Ángel Hernández. “Venezuela y Colombia, de la ‘desgolfización’ al ‘enguerrillamiento’ en las relaciones bilaterales: 1989-1998”. Trabajo de ascenso UCV, 2000, p. 25.

¹³ FARC. *Nuestra frontera es la paz*. Caracas: Ediciones El Centauro, 1998, p. 63. Citado por Hernández, Miguel Ángel. Ob cit., p. 277.

la que les proponían a ellos y al presidente Caldera iniciar negociaciones¹⁴. Dos meses después, los gobernadores 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 avalado por el Congreso y el gobierno venezolanos¹⁵.

El debate sobre las conversaciones con las guerrillas colombianas tomó forma en los medios venezolanos, mientras aumentaba el interés de Caracas en participar en un posible proceso de paz en Colombia¹⁶. En junio de 1997, Pompeyo Márquez, a nombre del MAS, participó en los diálogos abiertos por la comisión de paz 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 colombiano. 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 (...) 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 Colombia¹⁷.

Un miembro de las FARC –conocido como 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 Venezuela¹⁸.

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”¹⁹.

El ELN por su parte, a través de Manuel Pérez, manifestó estar dispuesto a dialogar con el gobierno venezolano sobre los problemas fronterizos²⁰. Un año después, desde Maguncia, Alemania, Milton Hernández dijo que como resultado de una propuesta hecha por el ELN seis meses antes, es decir, a principios de 1998:

¹⁴ El texto de las FARC se encuentra en *El Nacional*. 28 de mayo de 1996, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

¹⁵ *El Nacional*. 8 de julio de 1996, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

¹⁶ 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”. En: *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. Artículos citados en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

¹⁷ *El Nacional*. 28 de junio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

¹⁸ *El Universal*. 2 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

¹⁹ *El Universal*. 8 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

²⁰ *El Nacional*. 5 de julio de 1997. Citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit.

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 encarcelarlos²¹.

Al parecer, el interés de la guerrilla en avanzar en las conversaciones y llegar a un acuerdo con el gobierno de Rafael Caldera fue frenado por el proceso electoral venezolano²².

En el período de distanciamiento de la segunda mitad de los años ochenta, la recriminación mutua y la falta de manejo cooperativo de los problemas por parte de los gobiernos aumentó varios efectos negativos del conflicto colombiano sobre la frontera colombo-venezolana, como los secuestros, los daños ambientales y el tráfico ilícito de armas. Permitió también el desarrollo de problemas ligados a otro tipo de organizaciones ilegales como el tráfico de drogas ilícitas o el robo de vehículos.

Casi tres años después de suspendidas las reuniones presidenciales, Ernesto Samper y Rafael Caldera se encontraron en Guasdalito, el 9 de agosto de 1997, y el Presidente colombiano le propuso a su homólogo que Venezuela contribuyera como facilitador del diálogo con las guerrillas. A mediados de julio de 1998, el propio Caldera señaló que su gobierno había respondido a los llamados de la guerrilla para negociar, 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 paz²³.

Con la nueva aproximación entre ambos países, los mecanismos binacionales pudieron controlar o remediar algunos de estos asuntos. Así, la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) llegaron a acuerdos para controlar y reparar los efectos nocivos de los derrames de crudo. La cuestión del tráfico de armas pasó al estudio bilateral de los dos ejércitos²⁴, lo que contribuyó al acuerdo de cooperación sobre seguridad fronteriza y al establecimiento de la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron). Los ministros de Defensa y los comandantes de guarniciones fronterizas de ambas naciones se reunieron 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 operativo²⁵, pusieron en marcha un sistema binacional de inteligencia policial y crearon un mecanismo de verificación de incidentes, para posibilitar que las autoridades binacionales valoraran conjuntamente los hechos conflictivos. Una comisión mixta sobre drogas actuó episódicamente en el diseño de estrategias comunes para enfrentar este flagelo, y se firmaron varios acuerdos de cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, la erradicación de cultivos ilícitos y el control de precursores químicos. Así mismo, las fuerzas armadas de las dos naciones establecieron una metodología de cooperación en la serranía del Perijá para realizar operaciones coordinadas de control de cultivos ilícitos²⁶. Incluso en mayo de 1998, Caracas autorizó la penetración del ejército colombiano en territorio venezolano para las labores de rescate de cadáveres y heridos, y para el contraataque desde la zona sur del Táchira²⁷. Igualmente, el acercamiento permitió que el robo de vehículos dejara de tener un carácter conflictivo, y que a través de la cooperación, los dos gobiernos desarrollaran mejores instrumentos para hacerle frente²⁸. Así mismo,

²¹ *El Colombiano*. 11 de julio de 1998.

²² Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit., p. 277.

²³ *El Nacional*. 9 de julio de 1998, citado en Hernández, Miguel Ángel. Ob. cit., p. 277.

²⁴ Sanjuán, Ana María. "Tensiones y desafíos para la seguridad de Colombia y Venezuela desde una perspectiva binacional". Caracas: 1999.

²⁵ Ramírez, José Luis. "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto". En: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coordinadores). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - IEPRI Universidad Nacional de Colombia, 1997, pp. 261-295.

²⁶ "Desalojo en Serranía del Perijá". En: *El Tiempo*. 29 de enero de 1998.

²⁷ *El Nacional*. 2 de julio de 1998.

²⁸ Burelli Rivas, Miguel Ángel. *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*. Caracas: Pensamiento y Acción - Fundación Rómulo Betancourt - IESA - CAF - Fundación Banco Mercantil, 1998, p. 32.

en junio de 1997 se reinstalaron las comisiones de demarcación de la frontera terrestre, cuyas labores se habían suspendido 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.

Así, en la década de los noventa primó la cooperación, aunque los años en que ésta fue interrumpida (1995-1997) dejaron una huella negativa por la mirada unilateral de los asuntos en juego, cada vez más complicados. Entre los resultados positivos podemos destacar que, al ser abordados todos los asuntos pendientes para que tuvieran un tratamiento simultáneo, y al ser establecidos los mecanismos y canales para su discusión, el diferendo fronterizo retomó el curso de las negociaciones y, aunque la ausencia de una solución mantuvo la desconfianza entre los dos estados, dejó de copar la agenda binacional y permitió el tratamiento de otros temas muchas veces aplazados. Los acuerdos logrados por 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 US\$300 millones en 1989 a US\$2.242 millones en 1995, buena parte de los cuales permitieron una creciente complementación intra-industrial; en ese mismo período, las economías se articularon con inversiones cruzadas y alianzas estratégicas empresariales. Es posible que el incremento del comercio binacional, a contracorriente de las tensiones de 1995 a 1997, haya contribuido de alguna manera al nuevo acercamiento entre los gobiernos.

La al menos aparente “desgolfización” de la relación y la nueva aproximación binacional durante buena parte de los años noventa ayudaron también a transformar la mirada de la población de un país sobre el otro, como lo muestra la encuesta de opinión sobre percepciones mutuas realizada en 1999 por el Grupo Académico Colombia-Venezuela. Sus resultados destacan que —a diferencia de estudios anteriores— no se observan rasgos xenofóbicos de una población contra 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 Unidos²⁹. En la década de 1989 a 1998, si bien se incrementaron diversas formas de vinculación entre autoridades y comunidades fronterizas, éstas no lograron contrarrestar el deterioro de la relación intergubernamental.

En el ámbito político, las asambleas de frontera, las reuniones de gobernadores, el Consejo Binacional de Planificación entre las corporaciones de Táchira y Norte de Santander no han tenido 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 las mismas características de los mecanismos políticos: muchas iniciativas y poca continuidad.

Lo negativo de este período es que el tema de la seguridad —derivado ahora especialmente de los efectos del conflicto colombiano— copó de nuevo la agenda, volvió a postergar el tratamiento de asuntos una y otra vez aplazados, consolidó concepciones hoy inadecuadas para su manejo, y paralizó durante un par de años los mecanismos de diálogo. Todo ello fraccionó la posibilidad de hacerles frente de manera conjunta a problemas agravados. Caracas y las autoridades de la zona de frontera trataron de buscar arreglos inmediatos con la guerrilla sobre la situación de la región limítrofe, actitud que terminó por agudizar los problemas. En la etapa siguiente, estos elementos negativos se profundizaron y le agregaron un ingrediente aún más explosivo a la relación binacional.

DETERIORO DE LA RELACIÓN EN COYUNTURAS CRÍTICAS DE CADA UNO DE LOS DOS PAÍSES

Los problemas de la relación bilateral que heredaron Hugo Chávez y Andrés Pastrana se complicaron en el período 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 incon-

²⁹ Ramírez, Socorro; Cardozo, Elsa; Romero, Carlos; Ramírez, José Luis; Hernández, Miguel Ángel y Jaffe, Angelina. “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”. En: Ramírez, Socorro y Cadenas, José María. Ob. cit., pp. 117-206.

dicional 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 centrales 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.

Colombia busca salidas al conflicto interno y ante el estrecho campo de acción, hipoteca buena parte de su diplomacia por la paz a las estrategias norteamericanas. Venezuela 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 países se ven compelidos por las dinámicas implacables de la globalización y el mercado, y por el coloso del Norte que, por carecer de contrapesos en la Posguerra Fría, asume una postura cada vez más unilateral: aprovecha la vulnerabilidad de Colombia para extender su política sobre la región andina, 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 rela-

ción bilateral, tal vez la más aguda a la que se han enfrentado los dos países después de los conflictivos años setenta y ochenta, le agrega tres ingredientes explosivos a la situación de cada uno y a la relación bilateral: serias divergencias políticas, mutua incompreensión de la realidad de cada país y estilos políticos diametralmente opuestos³⁰.

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, sí 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, Hugo Chávez se distancia de Washington al tiempo que Pastrana cifra sus esperanzas en Estados Unidos. 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 antidrogas³¹, reacciona contra el Plan Colombia al considerar que vietnamiza a su vecino³², introduce la preocupación por un posible desbalance militar entre los dos países y denuncia que el Plan es una política dirigida también a entorpecer el proceso político venezolano. El Presidente Pastrana pide el ingreso de Colombia al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por su sigla en inglés) o al menos el establecimiento de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos³³ y se compromete con el ALCA. Por su parte, el Presidente Chávez se acerca a su homólogo brasileño Fernando Enrique Cardoso, y crea con él la empresa Petroamérica excluyendo a Colombia, país inicialmente invitado a hacer parte de ese proyecto, e intenta negociar con Brasil³⁴ su ingreso al 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, de cada uno de los dos países. Por un

³⁰ Ramírez, Socorro y Hernández, Miguel Ángel. "Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto". En: *Revista del Sur*. Enero - febrero de 2001.

³¹ "Fuerza multinacional contra las drogas". En: *El Nacional*. 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.

³² "Venezuela apoya ayuda a Colombia pero no en el plano militar". En: *El Espectador*. 4 de julio del 2000.

³³ "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.

³⁴ "Venezuela mira hacia el sur". En: *El Tiempo*. 2 de febrero de 1999.

lado, se trata del escalamiento del conflicto armado colombiano, de la crítica situación política y económica que heredó Andrés 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 de 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 remplazo, ante lo cual, Bogotá, alarmada por los cambios introducidos en la elite 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— sólo rechazaba el estilo de su contraparte sin generar acercamientos proactivos. Al principio, el entonces canciller José Vicente Rangel trató de suavizar el estilo presidencial atribuyendo las declaraciones del Presidente Chávez a expresiones coloquiales sin connotación jurídica; sin embargo, pronto asumió el tono del Presidente. 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. Los medios en Colombia que poco se ocupaban del país vecino lo convirtieron en noticia de primera plana, y los 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 período podríamos diferenciar dos etapas. La primera, derivada de las tendencias que ambos gobiernos heredaron, así como de los ingredientes que cada lado le aportó a la situación para configurar el panorama crítico caracterizó

primer año. La segunda, surgida de la presión de diversos sectores de ambos países y de la región, 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 Venezuela y su articulación le agregaron ingredientes explosivos no sólo a las problemáticas domésticas sino también a la relación binacional.

Ampliación de una herencia de cooperación y conflicto

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.

El conflicto y la paz colombiana, fuente de distanciamiento

En el momento 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 tres razones básicas: primero, por los efectos de las acciones de actores armados ilegales en la frontera y la imposibilidad de Bogotá de controlar dicha situación; segundo, por las relaciones que Caracas y los gobernadores fronterizos habían establecido antes del cambio de gobierno en Venezuela; y tercero, 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. Chávez hizo referencias al respecto en algunos de los 18 discursos que, en un tono fuerte sobre Colombia, pronunció en el primer mes de su gobierno³⁵. Ante la reacción que esas intervenciones suscitaron en Bogotá, el canciller

³⁵ "La relación con Venezuela se calienta". En: *El Tiempo*. 12 de marzo de 1999, p. 8-A.

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, la cual estaba prevista para el 11 de marzo de 1999³⁶. 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 clave. Según *Cambio*, el mandatario venezolano le canceló un desayuno a su homólogo colombiano en Panamá cuando los dos presidentes tuvieron un forcejeo en cuanto a la forma de interpretar la situación colombiana: como un conflicto interno, como decía Pastrana, o como una guerra civil como decía Chávez³⁷. 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 por su parte 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”³⁸.

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”³⁹. En Venezuela, el debate se prendió entre los partidarios de Chávez en la ANC que defendían los diálogos⁴⁰, y la oposición para la cual “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”⁴¹. El debate también se desató en Colombia. Informes de *Cambio*⁴² 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 bilateral⁴³.

Otro editorial llamó a Chávez “vecino inamistoso” y a Rangel “enemigo de Colombia”⁴⁴.

³⁶ “Cancelado encuentro Pastrana-Chávez”. En: *El Espectador*. 11 de marzo de 1999, p. 7-A.

³⁷ “La distancia entre los dos...”. En: *Cambio*. 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.

³⁸ “Tengo disposición de hablar”. En: *El Tiempo*. 12 de agosto de 1999.

³⁹ Ramírez, José Luis. “Colombia y Venezuela: 1999 un año difícil”. En: Restrepo, Luis Alberto. (coordinador). *Síntesis 2000. Anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 2000, pp. 159-167.

⁴⁰ “Frontera es territorio de los guerrilleros”. En: *El Tiempo*. 21 de agosto de 1999.

⁴¹ “Es miopía para ver a Colombia”. En: *El Espectador*. 6 de diciembre de 2000.

⁴² “La mano de Chávez”. En: *Cambio*. 20 de noviembre del 2000.

⁴³ “Relaciones en el punto más bajo”. En: *El Tiempo*. 20 de agosto de 1999; “Colombia y Venezuela: paz, paz en la frontera”. En: *El Espectador*. 22 de agosto de 1999.

⁴⁴ “Vecino inamistoso”. En: *El Espectador*. 26 de noviembre de 2000.

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 Bogotá⁴⁵. 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 era incapaz de contener a la guerrilla⁴⁶. 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 colombianas⁴⁷, 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 afectados por el secuestro⁴⁸, 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 binacionales⁴⁹.

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 para 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 confidencialidad⁵⁰.

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. Primero, 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 hecho⁵¹. Segundo, en el último 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 maltratos físicos⁵², insistieron en su libertad⁵³, 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 consulado⁵⁴. Tercero, en el año 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.

⁴⁵ *Íbid.*

⁴⁶ "Se agrava la crisis con Venezuela". En: *El Tiempo*. 28 de noviembre de 2000.

⁴⁷ "Venezolanos hablaron con las FARC". En: *El Espectador*. junio 4 de 1999, p. 4-A.

⁴⁸ "Plagios de guerrilla a la OEA". En: *El Tiempo*. 6 de octubre de 2000, pp. 1-3.

⁴⁹ "Colombia se queja de poca cooperación de Venezuela en la frontera". En: *El Tiempo*. 12 de octubre de 2000, p. 4-11.

⁵⁰ "Jalón de orejas para Rangel". En: *El Tiempo*. 10 de marzo de 2000.

⁵¹ "Presidente Chávez agradeció a las FARC". En: *El Tiempo*. 10 de agosto de 1999.

⁵² "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.

⁵³ "En libertad venezolanos". En: *El Tiempo*. 15 de enero de 2000.

⁵⁴ "Relaciones en peligro". En: *El Tiempo*. 8 de febrero de 2000.

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 venezolanas⁵⁵.

Las declaraciones y actuaciones de los paramilitares colombianos fue el sexto asunto que desde el principio hasta el final del período de Pastrana y Chávez generó problemas. En la estrategia 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 autodefensas⁵⁶. 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 Gabbarrá, Norte de Santander, el gobierno de Venezuela recibió y prestó ayuda humanitaria a los desplazados mientras podían regresar a Colombia⁵⁷. 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 similares⁵⁸, 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 desplazados⁵⁹. 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.

Contradicciones comerciales

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.

El ejemplo más significativo tiene lugar hacia finales de 1998 cuando, luego de bloqueos a la frontera realizados por poblaciones de la Guajira y después por ganaderos zulianos⁶⁰, se produjo un paro de transportistas venezolanos que se repitió en 1999. Ante esta situación, Chávez decidió suspender el libre tránsito de mercancías adoptando el transbordo en los pasos fronterizos de San Antonio, Ureña y Paraguachón⁶¹. 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 colombianos⁶², el gobierno venezolano aprobó medidas unilaterales contra las regulaciones binacionales y subregionales. 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

⁵⁵ “Chávez responde denuncia”. En: *El Tiempo*. 11 de julio de 2000.

⁵⁶ “Venezuela advierte a paras”. En: *El Tiempo*. 16 de marzo de 1999, p. 6-A; “Venezuela habla sobre los paras”. En: *El Espectador*. 24 de marzo de 1999, p. 6-A.

⁵⁷ “Exodo de campesinos hacia Venezuela”. En: *El Espectador*. 3 de junio de 1999, p. 9-A.

⁵⁸ “Cancillerías proponen crear mecanismo binacional para desplazados”. En: *El Tiempo*. 22 de junio de 1999.

⁵⁹ “Venezuela dará refugio a desplazados”. En: *El Tiempo*. 2 de septiembre de 2000, pp. 1-5.

⁶⁰ “Más trabas de Chávez al comercio”. En: *El Espectador*. 9 de octubre de 2000, p. 1-B.

⁶¹ “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.

⁶² “Chávez tranquiliza a Colombia”. En: *El Tiempo*. 30 de abril de 1999, p. 1-B.

embajador en Bogotá, Fernando Gerbasi⁶³. 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 frontera⁶⁴. 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 US\$3.000 millones, siguiendo las tendencias alcanzadas hasta 1998, pero tuvo, por el contrario, una caída del 35%⁶⁵. 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 colombianos⁶⁶. Ese año, por primera vez, Colombia tuvo un superávit en la balanza comercial con Venezuela. Luego 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, desestimulan 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.

La mutua desconfianza por 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 Bogotá⁶⁷. 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"⁶⁸. 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

⁶³ "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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Las restricciones se impusieron contra la leche en polvo, la papa y la carne de res; "Venezuela anuncia protección al agro". En: *El Espectador*. 23 de abril de 1999, p. 8-B.

⁶⁷ "Política exterior de Venezuela". En: *El Espectador*. 2 de febrero de 1999.

⁶⁸ "Colombia, ¿en la mira de Chávez?". En: *El Espectador*. 7 de agosto de 1999.

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 países⁶⁹. 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. 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 colombiano⁷⁰.

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 colombiano 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 Guajira⁷¹, 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 vice-ministros 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 Panamá⁷². 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.

Intento de reencuentro, retorno al distanciamiento y mezcla de las crisis internas

Desde el año 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 Colombia⁷³. 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.

⁶⁹ “Temor a la regolfización”. En: *El Espectador*. 8 de mayo de 2000.

⁷⁰ “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.

⁷¹ “La mano de Chávez”. En: *Cambio*. 20 de noviembre de 2000.

⁷² “Venezuela pide cumbre de presidentes”. En: *El Espectador*. 31 de agosto de 1999.

⁷³ No obstante la férrea oposición manifestada hasta entonces, hacia mediados de 2000 Chávez declaró 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.

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 Colombia⁷⁴. 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 relación⁷⁵.

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 Guasdalito, población fronteriza venezolana, acompañados por los ministros de Defensa, Interior, Educación y Cultura, quienes realizaron sesiones simultáneas de trabajo. Además de revisar los nuevos integrantes de las comisiones presidenciales⁷⁶, 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, así mismo, 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 Cartagena⁷⁷.

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 comunes⁷⁸. Los avances de las reuniones parecían tan

⁷⁴ Ramírez, Socorro. "El G-3: una reactivación anunciada". En: *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe*. No. 3. Caracas: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) - Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) - Centro de Investigaciones de Economía Internacional - Nueva Sociedad, 2002.

⁷⁵ Mauricio Vargas, "A calzón quitao". *Cambio*. 5 de noviembre de 2001, pp. 36-39.

⁷⁶ Las comisiones negociadoras serían presididas en Venezuela por el vicepresidente Isaías Rodríguez y en Colombia continuó el empresario Pedro Gómez Barrero. Las de vecindad sería presididas por el académico venezolano Kaldone Nwelhed y por el empresario y presidente de Noel, Carlos Mario Giraldo.

⁷⁷ "Reviven las comisiones bilaterales". En: *El Espectador*. 1 de abril de 2000.

⁷⁸ 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; Lanzetta, Mónica. "Integración y oportunidades para la paz". En: *El Espectador*. 24 marzo de 2000.

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 comercial⁷⁹. Aunque en 2001, Chávez y Pastrana se encontrarían en varias ocasiones —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 Quebec 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 Bogotá⁸⁰. 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 Gilibert⁸¹. 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, la cual 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, que 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 regional⁸². 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 el año 2001, de las comisiones negociadoras. Y, nuevamente, el distanciamiento entre los gobiernos volvió a primar.

El año 2002 arrancó con malos augurios. A finales de enero, periodistas venezolanas 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 militares 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 humanitarios⁸³. En la grabación, un guerrillero se quejaba del mal trato a campesinos colombianos por parte de la Guardia Nacional, a la que acusa de colaborar con los paramilitares, y señalaba que, por el contrario, con el ejército venezolano sostenían buenas relaciones, y que gracias al apoyo que les brindaba,

⁷⁹ Lanzetta, Mónica. “Bienvenida la cumbre”. En: *El Espectador*. 28 de abril del 2000; “Cumbre para la distensión”. En: *El Tiempo*. 30 de abril de 2000; Rojas Rodríguez, Leonardo. “Nuevo aire en las relaciones Colombia-Venezuela”. En: *El Espectador*. 7 de mayo de 2000.

⁸⁰ “Tapias suspende viaje a Venezuela”. En: *El Tiempo*. 29 de septiembre de 2000, pp. 1-4.

⁸¹ “La distancia entre los dos...”. En: *Cambio*. 27 de noviembre de 2000, pp. 42-44.

⁸² Ramírez, Socorro. “Nueva etapa de la Copiaf”. En: *Boletín de la Copiaf*. No. 3, Caracas, 2001.

⁸³ 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*. 1 de febrero de 2002.

su grupo, muchas veces, podía acceder a alimentos⁸⁴. El hecho de 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. 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 memorando⁸⁵.

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

reparos⁸⁶– los nexos con grupos como las FARC y el ELN, que están en la lista de terroristas, conllevaban sanciones para quien los tolerara o ejecutara. 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 respecto⁸⁷. En Colombia, los candidatos a la presidencia calificaron los hechos como indebida intromisión en el conflicto⁸⁸. 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 intereses⁸⁹.

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

⁸⁴ La explicación de lo ocurrido fue la siguiente. El general Rafael Román Betancourt, compañero de promoción de Hugo Chávez al mando del “Teatro de operaciones” No. 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 a un venezolano sospechoso de trabajar con los paramilitares. <http://www.el-nacional.com/Articulos>, 1 de febrero de 2002.

⁸⁵ “Video: el canciller explica incursión. Venezuela admite que no tenía autorización”. En: *El Tiempo*. 5 de febrero de 2002, pp. 1-6.

⁸⁶ *Colombia.com*, 15 de febrero de 2002.

⁸⁷ <http://www.el-nacional.com/Articulos>.

⁸⁸ *El Nuevo Herald*. 4 de febrero de 2002.

⁸⁹ “¿Zona de distensión en Venezuela?”. En: *El Espectador*. 3 de febrero de 2002, p. 8-A.

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. En seguida 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 Río 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.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

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 binacional para buscar formas de inserción conjunta en ese complejo panorama internacional, los mecanismos binacionales han sido silenciados de nuevo, 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 desempeñar 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, sí 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 debido a 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 devaluación, 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 antichavista, 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 ha-

bían 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 inmediatez 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 él, y los que, por 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 de su mano derecha en temas internacionales como embajadora en Venezuela puede 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.