

Relaciones colombo-venezolanas. Una cooperación vacilante entre potencias regionales secundarias

Martha Ardila*

Recibido: 27/02/2012

Aceptado: 11/04/2012

RESUMEN

Este artículo examina las relaciones colombo-venezolanas durante los últimos diez años. Ambos países son calificados como Potencias Regionales Secundarias y su agenda bilateral es muy amplia. En ella inciden elementos históricos, domésticos, idiosincráticos, fronterizos, multilaterales y de actores externos como Estados Unidos y Brasil. Estas relaciones se han caracterizado por el Presidencialismo y la desconfianza, en la coyuntura actual atraviesan una cooperación vacilante. El documento enfatiza en tres niveles: el bilateral, el fronterizo y el regional vinculándolos con las principales etapas de la política exterior de Colombia y Venezuela. Temas como seguridad fronteriza, inversión, comercio y migración son prioritarios, y se encuentran vinculados con el conflicto interno colombiano.

Palabras claves: Potencias regionales secundarias, potencia, potencia regional, política exterior, Suramérica, Colombia y Venezuela

Colombian-venezuelan relations. A tentative cooperation between secondary regional powers

ABSTRACT

Colombia and Venezuela are classified as Secondary Regional Powers. Their bilateral agenda is very broad, and their relations have been characterized by mistrust and Presidentialism, being nowadays under tentative cooperation. This article analyses the Colombian-Venezuelan relations over the past ten years, affected by historical, domestic idiosyncratic, border, and multilateral factors, and external actors such as the United States and Brazil. The document emphasizes on three levels: bilateral, border, and regional, linked to the main stages of Colombia and Venezuela's foreign policy. Issues such as border security, trade and investment and migration have priority, and are associated to the Colombian internal conflict.

Key words: Secondary regional power, regional power, foreign policy, South American, Colombia, and Venezuela.

* Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Directora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos y del Observatorio de América Latina. También es coordinadora del Grupo de Investigación *Relaciones Internacionales, América Latina e Integración* de la misma institución. E-mail: martha.ardila@javeriana.edu.co

Introducción

Colombia y Venezuela son dos Potencias Regionales Secundarias PRS, de diferente rango que actualmente aspiran a ejercer un liderazgo, las cuales tienen proyectos políticos divergentes.

La agenda entre los dos países es muy amplia y va más allá del ámbito netamente regional. En ella se mezclan elementos históricos, domésticos, idiosincráticos, fronterizos, multilaterales y de actores externos como Estados Unidos y Brasil. Se podría señalar que las relaciones colombo-venezolanas pasan por los Estados Unidos las cuales durante los últimos diez años se han caracterizado por el Presidencialismo y la desconfianza y que en la coyuntura actual, atraviesan una cooperación vacilante.

Colombia y Venezuela son dos países similares que comparten una ubicación geográfica –aunque Venezuela no posee una vertiente hacia el Pacífico pero si desarrolla una política activa hacia esa región-, y ciertos indicadores socio-económicos. Venezuela tiene 912.000 kilómetros cuadrados, una población estimada de 27.6 millones de habitantes, mientras que Colombia es un poco más grande: 1.138.914 kilómetros cuadrados y 45.6 millones de habitantes.

En lo económico, Venezuela posee grandes cantidades de petróleo, su producción alcanza los 2.8 millones de barriles diarios y tiene una de las mayores reservas probadas del mundo con 296.000 millones de barriles¹, y debido a esta fortaleza desde el siglo XX desarrolló una Diplomacia Petrolera y una gran dependencia del mismo. Por su parte, la utilización de recursos petroleros y de gas colombianos es más reciente, aunque gran parte de la inversión extranjera directa que actualmente llega al país va dirigido al sector energético.

Además del energético, hay otros temas que comparten los dos países como el de seguridad. Históricamente, existe un conflicto territorial entre Colombia y Venezuela que en el pasado tuvo incidentes como el de la Corbeta Caldas en agosto de 1987.

Durante los noventa el diferendo era un tema que salía a la luz pública con cierta regularidad, pero durante la administración del Presidente Chávez, sus énfasis han estado orientados a otros aspectos vinculados con el conflicto interno colombiano, la seguridad fronteriza y el comercio.

La frontera colombo venezolana es la segunda más extensa de América Latina con 2.219 kilómetros, luego de la que comparten México con los Estados Unidos. Allí se observan irregularidades asociadas a la presencia de grupos alzados en armas, al contrabando y robo –de vehículos, ganado, entre otros–, al tráfico ilegal de armas y a la falta de presencia, sobre todo del Estado colombiano.

Durante muchos años, el flujo de población colombiana que se dirigió al vecino país era también uno de los más numerosos de la región. Venezuela era receptor de colombianos pero también de bolivianos, peruanos y ecuatorianos, entre otros. En la actualidad, la tendencia es la contraria: los venezolanos se desplazan a Colombia, un flujo de población capacitado, compuesto por personas con una amplia experiencia en el sector petrolero, banquero y de servicios, el cual va acompañado de fuga de capital.

El tema económico, vinculado con el comercio y la inversión ha sido relevante. A pesar de las tensiones políticas, en los noventa el comercio bilateral, ampliamente favorable a Colombia, creció vertiginosamente. Esta tendencia varió y las exportaciones al vecino país se vieron seriamente afectadas, razón por la cual Colombia buscó otros mercados.

En este sentido, el presente artículo busca examinar diferentes niveles de las relaciones entre los dos países, vinculando las principales etapas de sus políticas exteriores. Para ello se toman los últimos diez años desde comienzos del siglo XXI. El análisis parte del tipo de países que Venezuela y Colombia son en el contexto latinoamericano.

Colombia y Venezuela ¿Qué tipo de países son?

Los cambios en el sistema internacional han dado lugar a nuevos tipos de países, algunos denominados Potencias Medias y otros

Potencias Regionales, dentro de los cuales también han surgido calificativos de Potencias Emergentes y de Potencias Regionales Secundarias. ¿Dentro de cuál de estas categorías podemos ubicar a Venezuela y Colombia?

Varios cambios a nivel internacional inciden en la ubicación de Colombia y Venezuela, en sus proyectos políticos y en sus nuevos lineamientos externos y regionales. Entre ellos deben mencionarse la Nueva Izquierda Suramericana, la de Chávez, Morales y Correa por una parte, la de Brasil, Argentina y Uruguay por la otra, con fuertes vínculos y diferencias. La primera de interés para este artículo, comparte un modelo híbrido que combina la democracia radical y la representativa con jefes de estado elegidos con amplia votación, con un Congreso que les respalda, con participación de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, a su vez buscan diversificar sus relaciones internacionales, realizando reformas constitucionales, utilizando los símbolos patrios, y radicalizando sus propuestas iniciales (Ellner, 2012). La segunda, liderada por Brasil cuya proyección se expande a todo Suramérica, y es más pragmática.

Los recursos naturales, los altos precios del petróleo y la Diplomacia Petrolera que Chávez lidera, contribuyen al posicionamiento de Venezuela como Potencial Regional, pero de qué tipo? Conceptos como Potencias Medias y Regionales son ambiguos y confusos (Holbard, 1989; Chapnick, 1999; Notle, 2008), en lo único que existe claridad es en su ámbito de acción: internacional para la primera que en ocasiones aspira a ser un jugador mundial –como Brasil- y regional, para la segunda.

Características cuantitativas y cualitativas inciden en su calificación. En las primeras se ubican aspectos relacionados con los recursos naturales, el gasto militar, la población, la extensión y el comercio; mientras que en las segundas, elementos vinculados con el Poder Suave, la legitimidad, el liderazgo, la voluntad política y la confianza, resultan fundamentales. Es decir la percepción que tanto la población a nivel interno como la que tienen los demás países, constituyen elementos que respaldan estas categorizaciones.

A su vez, lideran proyectos de concertación en variados ámbitos que van desde el militar hasta el político y pretenden ser mediadores

en conflictos internos e internacionales. En esta dirección, Venezuela en aras de una Gobernanza Regional, promueve y lidera iniciativas como la del ALBA, la CELAC, PetroCaribe y el Banco del Sur. A su vez en diversas ocasiones ha tratado de ser mediador y facilitador para las negociaciones vinculadas con las FARC. El liderazgo de Venezuela, constituye una realidad que se hace explícita y visible con sus seguidores de Bolivia y Ecuador, y también de Nicaragua y el Caribe Insular.

No obstante y a pesar de las características señaladas, Venezuela carece de legitimidad para muchos de los países no solo en América Latina sino también en el resto del mundo. Es decir, carece de confianza y representatividad. Las nuevas alianzas promovidas por Chávez, como por ejemplo con Irán, generan desconfianza, al mismo tiempo que se le ha calificado de promover la carrera armamentista en Suramérica.

A su vez históricamente, las relaciones entre Colombia y Venezuela han estado impregnadas por la desconfianza. En ello ha incidido por una parte el diferendo por el Golfo de Venezuela o de Coquivacoa, pero también y de manera más reciente, la relación de Chávez con las FARC, su búsqueda de un status de beligerancia, y la utilización de territorio venezolano por parte de miembros de ese grupo armado, entre otros. Hallazgos encontrados en los computadores de Raúl Reyes alimentaron la falta de confianza.

Por su parte, Venezuela también ha desconfiado de Colombia, lo que se ha visto claramente en la estrecha relación de Colombia con los Estados Unidos y en la cooperación que esa potencia brinda a Colombia. Y también más que todo en la posibilidad de utilizar bases militares por parte de los Estados Unidos (Carvajal, 2011). El vecino país temió que territorio colombiano fuera utilizado por Estados Unidos para invadir a Venezuela. Afortunadamente, con la llegada del Presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2010, dichos temores quedaron atrás, entre otras, porque la Corte Constitucional derogó el Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, resulta claro ubicar a Venezuela como una Potencia Regional, de rango más

bajo respecto a países como Brasil, y se puede calificar de Potencia Regional Secundaria, PRS. Estos países PRS tienen presiones de Potencias mundiales como Estados Unidos pero también de otros actores que ejercen una hegemonía regional como Brasil. En ocasiones acuden al *Soft Balancing*, construyendo alianzas con países similares como Colombia y Argentina, y también con sus seguidores y aliados ideológicos como Bolivia y Ecuador. Buscan a su vez, contener y hacer un contrabalanceo al Estado hegemónico o dominante, evitando la concentración del poder. El *Soft Balancing* se ve como una estrategia destinada a formar coaliciones diplomáticas en organismos multilaterales (Flemes, 2011). Este tipo de alianzas políticas son mucho más coyunturales. A su vez, Venezuela ha estrechado vínculos con Brasil para equilibrar su relación con Colombia (Cardona, 2011).

Por su parte Colombia también puede calificarse como una PRS. En el 2010 fue calificada de Potencia Emergente al agruparla en los CIVETS junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica. Este calificativo se refiere a un poder incipiente que en ocasiones es un Estado frágil, con dificultades políticas, sociales y económicas, pero atractivo para la inversión extranjera, con un crecimiento económico sostenido y una inflación controlada.

Colombia es pues un país mediano con una favorable ubicación geoestratégica, grandes recursos energéticos y ambientales, que busca atraer inversión extranjera y presenta un crecimiento del PIB per cápita constante que para el 2011 osciló entre el 4.5% y el 5%. Su localización al norte de Suramérica da lugar a la comunicación con los mares Caribe y Pacífico así como con el área andina y amazónica. Posee petróleo, gas y carbón, así como una gran riqueza en materia de biodiversidad. Con Venezuela comparte una ubicación hacia el Caribe y las regiones andina y amazónica, no obstante Venezuela es un país más caribeño y Colombia constituido de diversas regiones. Durante los primeros ocho años del presente siglo se aisló del escenario internacional, tendencia que es revertida con la llegada de Santos a la Casa de Nariño.

Hay elementos estructurales y coyunturales que inciden en la relación de Colombia con Venezuela. Sin lugar a dudas el diferendo

se encuentra presente aunque durante los últimos años ha dejado de ser un tema de conflicto y tensión bilateral. La relación con este vecino se mueve entre la desconfianza y la cooperación coyuntural (Ardila y Amado, 2009). Pero, cuáles son las diferentes etapas de la política exterior de cada uno de ellos y qué temas actualmente se vinculan en el relacionamiento bilateral?

De la desconfianza a la cooperación vacilante

Al analizar las relaciones entre Colombia y Venezuela, este artículo tiene en cuenta tres niveles: el bilateral, el fronterizo y el regional. Son tres también las etapas que podemos diferenciar en lo que va recorrido del siglo XXI: 1) Hasta el 2004, 2) del 2004 al 2010 y 3) del 2010 en adelante. Estas fases se vinculan con los lineamientos políticos, variables internas, sistémicas y de rasgos de personalidad de los mandatarios de ambos países.

Los años 2004 y 2010 resultan relevantes para entender la política exterior de Venezuela² y Colombia. Para ambos, Estados Unidos había sido el principal referente, acompañado en el primer caso de una Diplomacia Petrolera y en el segundo, de un *Respice Pollum* que venía desde la década de los veinte del siglo XX (Ardila, Cardona y Tickner, 2002). De 1999 al 2004, la política exterior venezolana fue continuidad de gobiernos anteriores, partidaria del equilibrio, la convivencia y la participación activa en múltiples escenarios (Gonzalez, 2006). Con una agenda social, conceptos como integración, justicia social y no intervención fueron reiterados durante estos años.

Este fue el preámbulo y la transición de lo que vendría más adelante: se visita Asia y se suscriben los primeros acuerdos de cooperación con Cuba de donde llegan los primeros médicos; se introduce la cláusula democrática en la Cumbre de las Américas de 2001; y se muestra una política ambivalente frente a la Comunidad Andina y los Estados Unidos. Esta situación estuvo acompañada de una polarización interna y del Golpe de Estado de Pedro Carmona en abril de 2002. A partir del referendo de 2004, Venezuela inicia

una política más activa y diversificada estrechando vínculos con aliados no tradicionales como China, Irán, Cuba e Irak.

Ya desde 1999 con la llegada del nuevo mandatario venezolano, este vecino se había convertido en preocupación para Washington. Anteriormente Venezuela y Estados Unidos compartieron visiones similares del mundo frente a diversos temas y países como Cuba. En términos económicos, la élite venezolana dirigía sus negocios a ese país con el que tenía el 50% de su comercio y el 45% de las importaciones. A su vez, PDVSA invertía en Estados Unidos, el sector militar se entrenaba en Estados Unidos y la clase política de ambos países tenían buenas relaciones. La comunicación era fluida y los venezolanos permanentemente viajaban a los Estados Unidos.

Por su parte, la política exterior colombiana fue de estrecho relacionamiento con los Estados Unidos principalmente en el ámbito militar. En esta concepción incidieron aspectos vinculados con la securitización, la relación de las FARC con el narcotráfico, el desconocimiento del conflicto interno y el calificativo de terroristas, y la política de George W. Bush en términos de guerra preventiva y amigos-enemigos.

Durante esos años, la relación de Colombia con los vecinos se había vuelto más compleja y conflictiva, y estuvo impregnada por profundas desconfianzas que marcaron la interacción entre el Estado y la sociedad, lo económico, lo jurídico y lo político. A su vez, la política exterior colombiana se había convertido en un instrumento para llevar a cabo el Programa de Seguridad Democrática (PSD), buscando en otros países legitimidad, cooperación política, económica y militar.

El afianzamiento de vínculos con Estados Unidos hacia difícil, tensionante y conflictiva la relación con Venezuela, en lo que incidía a su vez, el Plan Colombia y la utilización de bases militares por parte de los norteamericanos; el proyecto político; y el estilo del gobernar del Expresidente Alvaro Uribe. Con la llegada de Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño, desde agosto de 2010 se inicia un giro en la política exterior colombiana (Ramírez, 2011) que condujo a la normalización de las relaciones entre los dos países.

En este sentido, las dos primeras etapas estuvieron marcadas

por elementos ideológicos y desconfianzas mutuas. Hasta el 2004 aunque existieron tensiones, se observa cooperación. Fueron los años de la Comisión de Vecindad, de la COMBIFRON, y del auge en el comercio bilateral. Durante estos años, Estados Unidos fue un actor que incidió en las dos inflexiones que marcan la diferenciación, por una parte el intento de golpe de Estado en el 2002 y por la otra, el referendo de 2004 fecha a partir de la cual se radicalizan las medidas venezolanas, se abandona la cooperación y aumenta la tensión entre los dos países.

Estas tensiones, desconfianzas e intentos de cooperar se observan en diferentes niveles como el bilateral, el fronterizo y el regional.

El bilateral

Este ámbito abarca elementos políticos, militares, económicos y sociales. Es en él, donde se presenta una mayor desconfianza e ideologización, y en el que se pone a prueba la eficacia de la relación binacional. Presenta cambios, matices y continuidades, marcadas por divergencias y tensiones que muestran la instrumentalización de la relación en las diferentes etapas de las relaciones.

Desde la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, Estados Unidos ha jugado un papel importante en la relación colombo-venezolana. Dentro de la misma lógica de amigos-enemigos, Venezuela vio la alianza de Colombia con Estados Unidos como un elemento que obstaculizaba las nuevas tendencias regionales y la concreción exitosa de sus proyectos políticos. No obstante, muchas de las formulaciones del mandatario venezolano no pasaban de ser expresiones retóricas mientras que en la práctica continuaba orientando sus exportaciones hacia ese país sin plantear rupturas reales con el modelo de desarrollo imperante y el orden establecido.

En este contexto, la relación tan estrecha de Colombia con Estados Unidos y de manera particular la ayuda militar, generó desconfianza en Venezuela y en los otros países vecinos. Venezuela temió que esa potencia utilizara a Colombia para invadir su territorio y sacar del Palacio de Miraflores a Hugo Chávez;

Ecuador rechazaba el Plan Colombia y el Plan Patriota por sus efectos en materia de emigración transfronteriza y de alteración al medio ambiente, trasladándose las acciones de la Base Militar de Manta a Colombia. Por su parte, Brasil también rechazaba la injerencia norteamericana sobre la Amazonía.

De esta manera, la vinculación de la guerrilla con el narcotráfico, el Plan Colombia y los atentados del 11 de septiembre, involucraron aún más a los Estados Unidos. Colombia siempre había tenido una relación estrecha con ese país y desde comienzos del siglo XXI con los gobiernos de George W. Bush y Alvaro Uribe, se afianzó aún más. Ambos mandatarios compartían principios y posiciones políticas frente a la manera de afrontar los principales temas de interés común y las nuevas amenazas a la seguridad. Esta era una visión polarizada, de amigos-enemigos, basada en la importancia de lo militar que condujo a reforzar su alianza en la lucha contra las drogas ilícitas y, después del 11 de septiembre, contra el terrorismo. Esta concepción ideologizada condujo a una creciente securitización en la que muchos temas problemáticos comenzaron a verse como amenaza.

El impacto del conflicto interno y el comercio son temas prioritarios en la agenda bilateral. En este contexto, fueron varios los desencuentros motivados por la idiosincrasia de sus gobernantes –y con ello la Diplomacia Presidencial–, el liderazgo del Ministerio de Defensa, y la “Diplomacia del Micrófono”. Con ellos se vincularon las fumigaciones, las emigraciones, y las violaciones de soberanía.

La agenda con Venezuela hace parte de una triangulación con Estados Unidos y Ecuador, mediante la cual lo que hace un país repercute en el otros (s). En este sentido, el bombardeo colombiano al campamento guerrillero ubicado en Ecuador en marzo de 2008, condujo tanto a la ruptura de relaciones colombo- ecuatorianas, como al cierre de la Embajada venezolana en Bogotá y la expulsión del Embajador colombiano de Caracas.

Desde inicios de su mandato, el gobierno de Alvaro Uribe había sospechado que Venezuela –y Ecuador– apoyaban la presencia guerrillera y que tácitamente le reconocían un status de beligerancia³. No obstante, el Expresidente Uribe le había asignado a Chávez un

papel de facilitador del acuerdo humanitario el cual se lo retiró en agosto de 2007, ocasionando un distanciamiento y tensión entre los dos países. A su vez, el computador de Raúl Reyes era testigo del apoyo económico y militar, y de encuentros de altos funcionarios gubernamentales con miembros de esa organización guerrillera. Todo esto llevó a la pérdida de confianza del primer mandatario en Venezuela.

La desconfianza de Venezuela en Colombia también había aumentado. La violación de soberanía desconociendo los principios del derecho internacional y la sobre posición de lo político sobre lo jurídico, incidieron en el deterioro de las relaciones entre los dos países. El uso de la política internacional como instrumento del proyecto de Seguridad Democrática, condujo a la primacía de lo político sobre lo jurídico llegando incluso a desconocer principios del derecho internacional como ocurrió con la violación de soberanía en Venezuela en el caso Granda (2005) y el bombardeo al campamento de las FARC en Angostura, Ecuador (2008). Esto también se vio reflejado en la crítica regional a la violación por parte de Colombia de protocolos internacionales, cuando utilizó en la denominada *Operación Jaque* (2008) distintivos de una ONG internacional neutral en el conflicto como herramienta de engaño a las fuerzas insurgentes para lograr la liberación de secuestrados. En este contexto, la desconfianza era mutua, había una securitización de la relación y los mecanismos de relacionamiento se debilitaban cada día más.

En las relaciones de Colombia con América Latina y de manera particular con los países vecinos están presentes instrumentos técnicos y políticos, que durante los últimos diez años estuvieron vinculados, principalmente, al tema de seguridad. Los primeros se refieren a mecanismos como las comisiones de vecindad que vienen de tiempo atrás; y los segundos a instrumentos que podríamos denominar *Ad Hoc*, temporales y coyunturales.

Dentro de los primeros, las Comisiones de Vecindad fueron y han sido en algunos casos, un mecanismo muy ágil de relacionamiento bilateral, iniciadas a comienzos de los años noventa, integradas por diversas entidades gubernamentales, representantes del sector

empresarial y de hombres de frontera que liderados y coordinados por las cancillerías, tratan temas binacionales y fronterizos, y Colombia tiene Comisiones de Vecindad con todos sus vecinos. No obstante durante los últimos ocho años estuvieron semiparalizadas con Venezuela.

En el 2005, se creó la Comisión Binacional de Alto Nivel, COBAN, a raíz del “caso Granda”, cuya última reunión se celebró en el 2007. Esta Comisión estuvo presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores y los viceministros ejercían la secretaria técnica. La integraban los presidentes de las Comisiones Presidenciales de la Comisión Negociadora, CONEG, y de la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos, COPIAF, así como los ministros o altos funcionarios que fueran designados por sus cancilleres. Por medio de este instrumento, se buscó evaluar integralmente el estado de las relaciones entre ambos países, y avanzar en el diseño de una estrategia binacional en materia de seguridad para enfrentar de manera efectiva el terrorismo, las drogas y la delincuencia transnacional.

Al mismo tiempo, los países temieron la expansión del conflicto interno colombiano que el gobierno nacional calificó de amenaza terrorista, encontrando en Estados Unidos un aliado que le brindó cooperación militar para llevar a cabo el Programa de Seguridad Democrática.

La política venezolana frente al conflicto armado colombiano se ha desplazado en un péndulo que va desde la cooperación y ofrecimiento de mediador para buscar una salida humanitaria y negociada hasta el reconocimiento de un status de beligerancia a las FARC. La tensión y desconfianza han sido continuas.

Con la llegada del nuevo Jefe de Estado y de su canciller María Angela Holguín el panorama cambió. De manera pragmática se renormalizaron las relaciones y se crearon cinco Comisiones con Venezuela que aparentemente desecuritizan la relación con ese país enfatizando en aspectos comerciales, de inversión social e infraestructura, como también de seguridad⁴. Fueron varios los instrumentos y acuerdos suscritos que van desde el energético, la infraestructura y el de turismo hasta la seguridad como drogas. En

un inicio se crearon expectativas en torno a la desecuritización de las relaciones con los vecinos, pero el agosto de 2011 la canciller Holguín señaló que la: “Prioridad con Venezuela es la seguridad, no el comercio” (*El Tiempo*, agosto 16, 2011).

En las relaciones con Venezuela, el tema económico se encuentra vinculado con el político. Durante varios años se había logrado que el tratamiento de ambas esferas se hiciera individualmente, pero con la llegada del Presidente Chávez al Palacio de Miraflores, se observaba una permanente interacción entre lo político y lo económico.

A pesar de la desconfianza mutua, el tema comercial, las inversiones y diversos proyectos binacionales relacionados con la energía como el gaseoducto Ballenas-Maracaibo, los fondos binacionales para el desarrollo de los pymes, y la inversión en infraestructura a lo largo de la frontera, resultan de la mayor importancia y en muchas ocasiones sirvieron para distensionar las relaciones bilaterales. A su vez, el sector empresarial es un importante grupo de presión que interactúa y desarrolla su propia diplomacia empresarial.

Durante los últimos años las relaciones de comercio e inversión con Venezuela han variado. Si bien disminuyeron aquellas que se dirigen al vecino país, empezaron a llegar grandes sumas de inversión al sector petrolero y de servicios que en el año 2011 crecieron un 31%. Colombia saca provecho de las expropiaciones en el vecino país para obtener mayor inversión extranjera. Por otra parte, entre enero y octubre de 2011, las exportaciones colombianas tuvieron un crecimiento del 12 por ciento, al pasar de 1.156 millones de dólares a 1.298 millones de dólares, y las importaciones registraron un aumento del 113 por ciento, pasando de 206 millones de dólares en 2010 a 440 millones de dólares (Ministerio Comercio Exterior, 2012). La presidenta de la Cámara de Comercio Colombo Venezolana, Magdalena Pardo de Serrano, afirmó que ve con buenos ojos las relaciones diplomáticas y comerciales entre Colombia y Venezuela. Tanto así, que espera que las exportaciones desde Colombia representen entre 2.500 millones de dólares y 3.000 millones de dólares en el 2012. En el 2010 la balanza comercial llegó a US1.688

millones de dólares, con una caída del 63 por ciento con relación al 2009 que se había situado en los US\$4.616 millones de dólares.

Al gobierno y los empresarios colombianos les continúa preocupando la deuda que Venezuela aún tiene con nuestro país que llegó a contabilizar US\$ 786 millones de dólares⁵. Para este fin se creó un grupo de trabajo binacional encabezado por los ministros de comercio de los dos países.

Además de los temas mencionados, la migración adquiere importancia en un sentido contrario al de las décadas de los setenta y ochenta cuando gran cantidad de colombianos se dirigían al vecino país. Los venezolanos que se desplazan a Colombia constituyen una población altamente calificada, parte de los cuales tuvieron experiencia en el sector petrolero y en el de servicios. No obstante muy seguramente ésta será una inmigración transitoria que cuando cesen las condiciones que originaron su desplazamiento, regrese a su lugar de origen⁶. El gobierno colombiano, si bien tiene una política atractiva para la inversión extranjera, carece de lineamientos claros frente al inmigrante.

Hoy en día la cantidad de venezolanos que ingresa al país se ha triplicado: de 62.195 en 2000 pasaron a 202.622 en 2010. Y se presume que muchos se quedan, porque las salidas son más bajas. Muchos de los que están llegando son hijos de colombianos que se fueron a Venezuela hace 30 años y buena parte de ellos tiene cédulas colombianas, por lo cual no figuran en las estadísticas de Extranjería del DAS. La mayoría de ellos vive en Bogotá, ciudad que perciben como segura, de gran oferta cultural y con oportunidades de negocios. Pero también se han establecido en Barranquilla, donde, según investigadores, en los últimos tres años abrieron 69 empresas.

El 28 de noviembre de 2011, los presidentes Santos y Chávez se reunieron en Caracas con el propósito de revisar el estado de los compromisos bilaterales y continuar fortaleciendo la relación entre los dos países. En esta oportunidad los mandatarios expresaron su intención de avanzar en la profundización de las relaciones bilaterales a pesar de las diferencias que puedan existir en los modelos políticos y económicos de los dos países.

En esta oportunidad se suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la ALADI que busca reemplazar en parte al existente dentro de la Comunidad Andina, el cual había terminado en abril de 2011. El nuevo tratado no resulta alentador para Colombia y el país viene escrutando nuevos mercados. Pese a este esfuerzo, de buscar países y regiones sustitutas como Centroamérica y Canadá, los resultados se encuentran lejanos no solamente por los montos sino por la composición de las exportaciones y la facilidad en el transporte. Además de que el mercado venezolano resulta ampliamente conocido para los colombianos.

No obstante estos avances a nivel bilateral, en lo fronterizo se presentan dificultades y la cooperación es aún más vacilante.

El fronterizo

Desde mediados de la década de los noventa del siglo XX, el conflicto colombiano se trasladó a las fronteras, que constituyen zonas variadas y en extremo vulnerables, con escasa presencia del Estado. Ellas presentan un PIB 25 por ciento inferior al del resto del país que varía según el espacio territorial al que nos referimos.

En ella, el contacto poblacional entre lado y lado de la frontera es permanente, muchos son miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes como los wayuu y sikuani. La interacción intra e inter- fronteriza hace parte de su vida cotidiana a nivel social, político, cultural y económico.

Durante muchos años, Colombia se mantuvo distante de la problemática fronteriza. En los ochenta se conformó una Consejería que formuló un proyecto con escaso desarrollo. Por su parte, la Constitución de 1991 estableció unos regímenes especiales para los territorios fronterizos; se creó a su vez el CONPES 3155 de 2002, y un año después la Cancillería elaboró el Plan de Fronteras que fortaleció las relaciones con las comunidades y mejoró la gobernabilidad fronteriza. No obstante no se ha dado un desarrollo integral de las fronteras y se observa una débil articulación de las fronteras con el resto del país.

Dado los recursos naturales y geoestratégicos, se presentaron actividades de extracción que debido a la falta de presencia del Estado facilitaron actividades ilegales de narcotraficantes, guerrilla y paramilitares. Esto se hace palpable en el tema de la minería ilegal y en sus vínculos con grupos alzados en armas –tanto las guerrillas como los paramilitares–, que buscan controlar el paso y las rutas para comercializar drogas y armas en un espacio fronterizo de fácil acceso e interdependencia, logrando obtener apoyo en muchos casos de la población local. Su condición de frontera la hace permeable a actividades de contrabando y a migración forzada, un desplazamiento transfronterizo que en muchas ocasiones el emigrante busca ser reconocido como refugiado.

Durante los últimos diez años, las cifras de desplazados han ido en aumento debido a la prolongación y profundización del conflicto armado y los vínculos de las guerrillas y el paramilitarismo con los carteles del narcotráfico. El departamento de Arauca ha sido de los más afectados, provocando por ejemplo un incremento del 153% en la población desplazada el primer semestre de 2007 (*Cambio*, 25 febrero de 2009). No obstante las cifras son inexactas y se dice que el 48.86% abandonó su lugar de origen por causas atadas con el clima de violencia producto del conflicto armado y el 40.53% relacionadas directamente con el conflicto interno.

De todas maneras, la frontera de 2.219 km con Venezuela, en algunos aspectos, la más activa de América Latina, no es homogénea sino que dentro de las mismas hay diversos ámbitos territoriales y variadas dinámicas de interconexión. La mayor interacción se da en el eje Cúcuta-Arauca-Puerto Carreño. Esta parte, comparada con la de la Guajira, el Perijá y la Orinoquía, presenta un mayor dinamismo económico, poblacional y de comunicación vial.

Desde finales de la década de los noventa del siglo XX, la seguridad fronteriza se convirtió en el eje de la relación con Venezuela, abarcando temas que van desde las drogas y el terrorismo pasando por los diversos contrabandos –gasolina, especies, armas...– hasta el robo de vehículos y el secuestro. Ya desde entonces, los incidentes eran continuos y lo que cambió con Chávez fue la gravedad de cada caso (*Revista Cambio*, 2010).

En este sentido, en ambos niveles tanto el bilateral como el fronterizo las tensiones fueron aumentando hasta el 2010 cuando se inicia una cooperación vacilante. Tanto en el distanciamiento como en los momentos de acercamiento, los Estados Unidos ha sido un actor que desempeña un papel fundamental. También lo es frente a lo regional no obstante su desinterés en el área.

El regional

En América Latina llegaron a sus casas de gobierno, mandatarios con proyectos políticos divergentes al colombiano que algunos denominaron como “Nueva Izquierda”, la cual no fue homogénea sino que había tendencias más pragmáticas como la de Brasil y Argentina y otras mucho más ideológicas como las de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, cuyo común denominador se orientaba hacia un discurso antiestadunidense y antiglobalización.

En este contexto, el gobierno del presidente Chávez ejerció un liderazgo y aprovechando la bonanza petrolera y la generosidad que la misma le brindaba, lideró una serie de iniciativas que van desde la integración energética hasta la creación de organismos multilaterales como el ALBA –Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–, el Banco del Sur, la OPEGASUR –Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur– y Petrocaribe, entre otros.

De manera más reciente, se habla de un liderazgo en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, aunque este grupo que integra todos los países del hemisferio con excepción de Estados Unidos y Canadá, presenta divergencias y múltiples jerarquías en su interior, que fueron claras en Caracas 2011 y en diversas manifestaciones de la Troika, integrada por Chile, Cuba y Venezuela.

Colombia por su parte se acerca a UNASUR donde compartió con Venezuela la presidencia de este organismo regional con sus representantes María Emma Mejía y Alí Rodríguez. Con la llegada de Santos, el país cambió de posición frente al mismo y comenzó una política activa en diferentes frentes como el económico y el de

seguridad, aspectos prioritarios de esta administración que trata de salir del aislamiento en que estuvo inmerso el país, de construir nuevas alianzas políticas y de ejercer un liderazgo regional.

Por su parte podría pensarse que a Venezuela le interesa dentro de la UNASUR hacerle contrapeso a Brasil, construyendo alianzas con países que comparten proyectos políticos similares como Argentina, Ecuador y Bolivia. Al fin y al cabo el vecino país viene impulsando el ALBA, como una posibilidad de desarrollo endógeno y alternativo en contraposición a la influencia de Estados Unidos.

Conclusión

En el siglo XXI, las relaciones colombo venezolanas presentan diversos niveles interconectados: el bilateral, el fronterizo y el regional que tienen matices según las etapas del relacionamiento binacional. En cada uno de ellos, Estados Unidos incide directa o indirectamente y contribuye a generar mayor desconfianza entre los dos vecinos.

Desde agosto de 2010 con la llegada de Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño, las relaciones tienden a distensiones aunque los temas que ocasionan el distanciamiento continúan siendo los mismos. Lo que cambia es el estilo y el marcado pragmatismo con el que se maneja la relación. Al fin y al cabo ambos mandatarios atraviesan una transición: Colombia buscando mejorar su imagen, acercarse a América Latina, ejercer un liderazgo y atraer inversión extranjera. Y Venezuela se encuentra en un período marcado por las elecciones, la unidad de la oposición y la enfermedad del Presidente Chávez. Es por ello que el péndulo se mueve hacia una cooperación vacilante entre estas dos Potencias Regionales Secundarias.

Temas como seguridad fronteriza, inversión y comercio, y migración continúan como prioritarios en la agenda, todos ellos atravesados por el conflicto interno colombiano. Pero, también orientados a la búsqueda de la cooperación.

Notas

- 1 Información de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y del World Economic Outlook. October 2010.
- 2 La llegada de Chávez marca un punto de quiebre de la política exterior venezolana. Hasta entonces, se pueden diferenciar cuatro etapas en las que hay dos comunes denominadores: la Diplomacia Petrolera, y la estrecha relación con Estados Unidos. Las diferentes etapas son: 1) de 1958 a 1967, de consolidación democrática y de impulso del modelo de sustitución de importaciones. En lo externo se crea la OPEP y se mantiene una relación cercana con Estados Unidos. 2) de 1967 a 1980, de estabilidad democrática y convivencia con regímenes políticos de diversa ideología. A su vez se da un acercamiento al Caribe y se busca la delimitación fronteriza. 3) De 1980 a 1988, periodo de disminución de los precios del petróleo y de una política circunscrita en el ámbito regional. Con Colombia sucede el incidente de la Corbeta Caldas (agosto, 1987). 4) De 1989 al 2000 un periodo marcado por la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Estos años se caracterizaron por el activismo internacional.
- 3 En la Cumbre de Río, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el día 7 de marzo de 2008, el presidente venezolano dijo: “(las FARC) no es un grupo terrorista, es un movimiento insurgente”.
- 4 Actualmente están operando: 1) el Comité Binacional Económico y Productivo; 2) la Comisión Interministerial en materia de Turismo; 3) la Comisión para desarrollar un Plan de Trabajo de inversión Social en las zonas de frontera; 4) la Comisión para el desarrollo conjunto de obras de infraestructura, 5) la Comisión de Seguridad; y 6) la Comisión de Energía.
- 5 Aunque se rumora que existen sobrefacturaciones.
- 6 Existen 10 tipos de visa para radicarse en Colombia, pero a quienes estén buscando hacer negocios le interesan principalmente tres: la visa de residente inversionista, la de negocios y la de socio o propietario. El Ministerio de Relaciones Exteriores eliminó las normas de proporcionalidad laboral, que establecía máximos de puestos de trabajo para el personal extranjero, y definió diferentes montos de inversión para cada tipo de visado. La visa de residente inversionista exige un aporte de 100.000 dólares, si es una inversión de capital, y de 200.000 dólares, si es en un inmueble. La de negocios requiere una inversión mínima de 25.000 dólares, pero el capital no se requiere cuando se trata de empresas que deciden enviar a algún empleado a establecer contactos comerciales en el país, estudiar o abrir mercados en Colombia.

Referencias

- Ardila, Martha y Juan Andrés Amado (2009) "Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos", en *OAS/S 2009*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Battaglino, Jorge M. (2008) "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del sur?", en *Nueva Sociedad*, No 215, mayo-junio.
- Carvajal, Leonardo (2011) "El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿Disuasión por soberanía?", en *Colombia: una política exterior en transición*, FESCOL.
- Departamento de Planeación Nacional (2010), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*, en línea [http:// www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Ellner, Steve (2012) "The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power. The Chavez, Morales, and Correa Governments", en *Latin American Perspectives*, Issue 182, Vol. 39 No. 1, January.
- Gonzalez Urrutia, Edmundo (2006) "Las dos etapas de la política exterior de Chávez", en *Nueva Sociedad*, No. 205.
- Informe de la Misión de Política Exterior de Colombia (2010), Bogotá, abril.
- Ramírez, Socorro (2006) "El gobierno de Uribe y los países vecinos", en *Análisis Político*, Vol. 19, No. 58, agosto.
- Recondo, David. (2005-2006) "Le renouvellement du personnel politique", en *Problèmes D'Amérique Latine*, No. 59, Hiver.
- Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics*. New Jersey, Princeton University Press.
- Romero, Carlos (2010) "La Política exterior de la República Bolivariana", en *Working Paper*, No. 4, julio, en <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/LapoliticaexteriordelaRepúblicaBolivariana> de Venezuela (Consulta 25-01- 2011).
- Romero, Carlos y Javier Corrales (2010) "Relations between United States and Venezuela, 2001-2009. A Bridge in Need of Repairs", en Jorge Dominguez and Rafael Fernández, Editors, *Contemporary US Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st century?* Routledge.