

Colombia-Venezuela: ¿Un sólido reencuentro?

Socorro Ramírez*

Recibido: 26/03/2012

Aceptado: 05/05/2012

RESUMEN

¿Con el entendimiento entre los presidentes Juan Manuel Santos y Hugo Chávez, la relación colombo-venezolana descansa ahora sobre condiciones mejores que las que le impidieron en la primera década de los años dos mil consolidar unos mínimos comunes para su desenvolvimiento? Para acercarnos al debate sobre esa pregunta, analizo aquí, en primer lugar, la combinación de oportunidad, necesidad y voluntad, que desde ambos lados posibilitó el acercamiento. Luego, me concentro en el desarrollo de cada uno de los ejes a los que se les otorgó prioridad en esta etapa de la agenda binacional; en este terreno aparecen avances lentos y muchos retos. Después, examino cómo las agudas divergencias no solo no han paralizado la relación sino que en algunos casos han servido de punto de partida para actuaciones conjuntas. Pero, en cambio, las encrucijadas nacionales actuales pueden tener una repercusión binacional negativa. Finalmente, saco algunas conclusiones acerca de dos positivos años de relación cuidadosa y pragmática en medio de divergencias de modelos y de preocupantes situaciones nacionales.

Palabras claves: Venezuela, Colombia, discrepancias, reencuentro.

Colombia-Venezuela: A solid reunion?

ABSTRACT

This paper analyses the new stage of the Venezuelan – Colombian bilateral relations since the beginning of the Juan Manuel Santos government. The main argument is that the bilateral relation is currently based on better conditions than those that impeded its consolidation in the first decade of the new millennium. The paper examines the combination of opportunity, need and will as factors that allowed the bilateral rapprochement. Then, the paper evaluates the extent to which the political differences have not only paralyzed the bilateral relations, but sometimes those differences have impulse join actions. Finally, the article examines the national crossroads that can have a negative impact in the bilateral relations.

Key words: Colombia, Venezuela, bilateral relations, Hugo Chávez, Juan Manuel Santos.

* Coordinadora en Colombia del Grupo Académico Colombia-Venezuela desde 1998, del proyecto académico andino-brasileño desde 2003, y del programa Colombia-Ecuador desde 2006. Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1992-2009. Correo electrónico: socorroramirezv@yahoo.es

Oportunidad, necesidad, y voluntad

La combinación afortunada de oportunidad, necesidad y voluntad política tanto de Colombia como de Venezuela, permitió hace dos años desbrozar el camino para superar las tensiones y abrir canales de comunicación entre los gobiernos centrales.

En efecto, al concluir el segundo gobierno de Álvaro Uribe, las relaciones diplomáticas con Venezuela quedaron rotas en medio de denuncias lanzadas desde Bogotá y de amenazas provenientes de Caracas. En vez de continuar en una disputa estéril y peligrosa, el presidente electo de Colombia optó acertadamente por propiciar el reencuentro, y aprovechó su elección, el acto de posesión y los cien primeros días de gobierno para mostrar su interés en cambiar de rumbo, normalizar las relaciones con los vecinos inmediatos y fortalecer los nexos con América Latina.

Una vez elegido, Santos comenzó a multiplicar las señales de aproximación, en particular hacia el gobierno de Venezuela. Designó como canciller a María Ángela Holguín quien, durante su gestión como embajadora en el país vecino, había impulsado un período muy dinámico de la relación binacional. Incluyó luego al presidente Chávez en la lista de gobernantes invitados a su posesión. Insistió en que no reconocía “enemigos internos ni externos” y en que se proponía “abrir caminos de cooperación hacia el futuro” en lugar de “mirar con amargura hacia el pasado”. Ironías de la vida, la pronta y ambigua descalificación de Uribe a esa diplomacia -que calificó como “cosmética y de apariencias”, “meliflua y babosa”- le acrecentó al presidente electo la credibilidad en la región, y en particular, en el gobierno de Venezuela.

Chávez, por su parte, declaró que celebraba los gestos del nuevo gobernante colombiano, lo que indicaba que también desde Caracas se veía el cambio de gobierno en Colombia como una oportunidad propicia para el nuevo acercamiento. La participación del canciller venezolano en la posesión de Santos así lo confirmó.

Pronto se hicieron explícitas las razones del interés de ambas partes en una nueva aproximación. En el discurso de posesión, San-

tos manifestó su propósito de poner en marcha una política exterior cooperativa y diversificada, no basada en la confrontación, con el fin de que Colombia pudiera tener una actuación internacional relevante, asociarse con actores significativos, entablar alianzas con sus afines y ejercer liderazgos en temas específicos. En Brasil y en Naciones Unidas, el nuevo presidente colombiano insistió en la necesidad de dar un giro en la política exterior para aprovechar lo que llamó “la década de América Latina”. Según él, la región tiene lo que el mundo necesita hoy: mayoría de población joven, grandes talentos, ciudades y maravillas naturales, riqueza ambiental y capacidad para suplir la demanda de alimentos, agua, oxígeno, energía, biocombustibles. A su juicio, Latinoamérica está llamada a convertirse en proveedor de todos los bienes que la humanidad requiere hoy para su supervivencia. Además, está en capacidad de atraer inversionistas y turistas de todo el planeta. Y en ese mismo sentido agregó: “el mundo tiene sus ojos sobre nosotros. Ahora nos corresponde abrir los nuestros, superar cualquier diferencia que persista y pensar en grande”.

Para el gobierno venezolano resultaba también muy conveniente normalizar la relación oficial con su mayor vecino. La acumulación de problemas internos -económicos, sociales y de seguridad-, disuadía al mandatario bolivariano de exacerbar las tensiones binacionales. Asimismo, el cambio se tornaba urgente en medio de la tensa campaña electoral que se desarrollaba en ese momento, si se tiene en cuenta que electores como los migrantes colombianos manifestaban preocupación y cansancio con la confrontación binacional.

A la oportunidad y la necesidad se le sumó la voluntad. Que Estados Unidos no estuviera en la lista de la primera gira internacional de Santos, que su primer acto de gobierno atendiera una de las peticiones del presidente Rafael Correa para normalizar las relaciones de Colombia con Ecuador, que Hugo Chávez fuera el primer jefe de Estado invitado a Colombia y que a Lula le dedicara su primera visita de Estado, fueron sin duda hechos cargados de significado, que mostraban una decidida voluntad de Santos de rehacer las relaciones con los principales vecinos y de reinsertarse en las dinámicas regionales.

Gestos similares se prolongarían durante los primeros cien días del nuevo gobierno colombiano. Santos felicitó a Chávez por lo que

llamó el “extraordinario desarrollo de las elecciones legislativas realizadas en un ambiente democrático y de paz”. Poco después reaccionó rápidamente ante el motín de la policía ecuatoriana y se movilizó hacia Buenos Aires para reunirse con sus homólogos suramericanos. Lo mismo aconteció con su retorno a la Argentina con el fin de asistir a las honras fúnebres del ex presidente Néstor Kirchner.

La pragmática voluntad política de ambos gobernantes ya se había hecho manifiesta con la reunión en Santa Marta, apenas tres días después de la posesión de Santos. El presidente colombiano señaló en esa ocasión que no se proponían cambiar el uno al otro sino restablecer los canales de comunicación recíproca y, en un marco de respeto mutuo, abordar todos los temas pendientes.

A su vez, el presidente Chávez sorprendió en esa misma reunión al afirmar que asumía el acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de bases militares como un asunto de soberanía colombiana y que sólo pedía “que (el acuerdo) no afecte la soberanía del vecino ni se convierta en amenaza”. Ese mismo día, y en forma coincidencial, la Corte Constitucional colombiana declaró inexistente el convenio que había conducido al grave enfrentamiento entre los dos Estados. De este modo, quedó por fuera de la discusión en forma inesperada uno de los temas que había conducido a las últimas tensiones.

Esta notable combinación de oportunidad, necesidad y voluntad permitió avanzar rápidamente en el establecimiento de los canales de comunicación intergubernamental, en la configuración de una agenda binacional y en los primeros pasos para ponerla en marcha.

La agenda binacional

En Santa Marta, Santos y Chávez fijaron una agenda de cuatro puntos: pago de deuda venezolana a exportadores colombianos y marco regulatorio del comercio, infraestructura y energía, fronteras, y seguridad. Como canales de comunicación para procesar la agenda, los presidentes acordaron que ellos mismos tendrían encuentros trimestrales para revisar el trabajo adelantado a partir de sus acuerdos. Así lo hicieron en Santa Marta el 10 de agosto de 2010, en Caracas

el 2 de noviembre de 2010, en Cartagena el 10 de abril de 2011, y en la Habana el 7 de marzo de 2012, según lo ha permitido el estado de salud de Chávez.

En la reunión de Caracas, -recordando el tratado de no agresión firmado con Venezuela 71 años atrás, por su tío, el ex presidente Eduardo Santos, tratado que contempla mecanismos para la resolución de los conflictos por la vía diplomática- el mandatario colombiano dijo: "Yo quisiera refrendar ese tratado diciéndole que los dos países deben trabajar juntos, usted y yo, porque si trabajamos juntos nuestros pueblos saldrán beneficiados, si llegamos a pelear nuestros pueblos saldrán perjudicados". Más que revivir ese tratado o fundamentar las relaciones en las instituciones para la vecindad establecidas desde finales de los ochenta, las relaciones actuales se han fundamentado en la comunicación directa entre los gobiernos. Las comisiones presidenciales de vecindad no han sido convocadas.

Además de las reuniones presidenciales en las que los dos jefes de Estado han reiterado su voluntad de no dejarse "descarrilar" y de pasar de las palabras a los hechos, diez ministros de cada país, encabezados por los cancilleres, se reúnen con frecuencia para trabajar sobre diversos asuntos de interés binacional. A casi dos años de coincidencia en sus periodos presidenciales, Chávez y Santos tienen resultados que mostrar, aunque los retos siguen siendo enormes.

El primer tema de diálogo fue el **comercio**. El gobierno venezolano revisó la deuda acumulada y autorizó los pagos pendientes con empresarios colombianos. Una parte de la deuda ha quedado sin pagar debido a la quiebra y desaparición de muchos importadores venezolanos. La cancelación más demorada ha sido el pago a 264 empresas exportadoras de la zona de frontera. Para hacerle frente a una posible sobrefacturación, los gobiernos acordaron intercambio de información entre la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) de Colombia y el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) de Venezuela sobre presuntos ilícitos comerciales.

Los presidentes pusieron en marcha el comité binacional productivo, dedicado a negociar un acuerdo de alcance parcial para suprimir las barreras arancelarias y paraarancelarias a 3.500 pro-

ductos. Luego, lograron negociar las nuevas reglas que reemplazan las normativas andinas. Para atender las “sensibilidades” comerciales del gobierno bolivariano, el acuerdo contempla una cláusula de suspensión inmediata con la presentación de la denuncia del tratado ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El comité también ha impulsado alianzas productivas sectoriales en los sectores de alimentos (café y cacao), textiles, ganadería, vivienda y materiales de construcción, automotriz y energético; proyectos en industrias básicas, intermedias y ventas de ganado; y ha definido la ampliación de las frecuencias y rutas para el desarrollo bidireccional del turismo. Además, ha tratado de resolver los asuntos que obstaculizan el transporte de carga en la frontera, de generar una base de datos mensual de precios referenciales de cada país a fin de evitar sobreprecios y de concretar que los pagos los haga no Cadivi, sino el Banco Central.

Aunque el comercio binacional se ha recuperado parcialmente, difícilmente volverá a los 7.000 millones de dólares alcanzados antes de las últimas tensiones. En 2011, el comercio binacional cerró en una cifra cercana a 1.740 millones de dólares, un crecimiento grande con respecto a 2010, pero equivalente sólo a una tercera parte del alcanzado en 2008 y a la mitad del obtenido en 2009. Las sanciones de esos años terminaron de desacoplar las dos economías que, a medida que se diferenciaban los modelos políticos y económicos, ya venían perdiendo su complementariedad y entrecruzamiento. Ambos países dejaron de ser, cada uno, el segundo socio comercial del otro.

El gobierno de Chávez ha nacionalizado la industria pesada y se ha convertido en el gran importador de Venezuela. Sin intermediarios ni participación de los antiguos empresarios que negociaban con sus pares colombianos, ha estructurado acuerdos que ayuden a desarrollar su proyectada economía “endógena” y a proveer bienes en sectores de su interés (alimentos, textiles, autopartes, pecuario, aseo, insumos de construcción, metalmecánica, aluminio, acero, hierro y farmacéutico). En ese esquema de comercio administrado ya no tiene cabida buena parte de la diversificada oferta colombiana.

Ante estas nuevas circunstancias, a las que se suman la inseguridad jurídica y las dificultades de la economía venezolana, los

empresarios colombianos no fronterizos han ido perdiendo interés en el mercado vecino. Mantienen una gran prudencia en los pedidos y envíos, prefieren vender de contado y, sobre todo, buscan nuevos destinos para sus exportaciones. Colombia ha profundizado las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países de Suramérica, Centroamérica, el Caribe; con Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, Corea, Japón, China.

En **infraestructura y energía**, Santos y Chávez revivieron urgentes proyectos de infraestructura, aplazados una y otra vez por diversos temores surgidos en Venezuela, y que habían sido retomados en el periodo de acercamiento entre Uribe y Chávez.

En este campo, los dos gobiernos empezaron con la revisión del estado lamentable de las vías y con el acuerdo de reforzar los pocos pasos fronterizos formales existentes. Además del puente de Paraguachón entre la Guajira y Zulia, se ampliarán el Santander y el Bolívar y se construirá un nuevo puente en Tienditas. También serán establecidos los pasos peatonales entre Boca de Grita y Puerto Santander, y entre Delicias y Herrán. Entre Apure y Arauca se habilita el puente José Antonio Páez. Ha revivido la negociación sobre gasolina para la Guajira, César, Norte de Santander y Arauca, así como sobre el montaje de una pequeña termoeléctrica entre Puerto Inírida y San Fernando de Atabapo.

Han renacido proyectos de gran envergadura que resuelven asuntos cruciales y que podrían convertir a los dos países en socios estratégicos. Entre ellos está el acuerdo para fortalecer los esquemas de control a ambos lados de la frontera con el fin de erradicar el contrabando de combustible y desarrollar programas de reconversión social y laboral. De nuevo se habló de los proyectos de extensión del gasoducto binacional a Centroamérica y a Ecuador así como del oleoducto-poliducto entre la Faja del Orinoco y el Pacífico colombiano acompañado de vías férreas que movilicen pasajeros, carga, acero, hierro y níquel. Empresas colombianas podrían ayudar a la gasificación doméstica y vehicular en Venezuela y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) podría participar en la exploración y producción en los campos maduros de Occidente, en la Cuenca Apure-Barinas y en la Faja Petrolífera del Orinoco.

En materia de **desarrollo en la frontera**, los cancilleres se han propuesto avanzar en la identificación y el estímulo de proyectos conjuntos de desarrollo que permitan comenzar a revertir la deteriorada situación fronteriza. Han consultado a autoridades locales, congresistas fronterizos, cámaras de comercio, representantes de la sociedad civil, sectores económicos y educativos con el fin de identificar proyectos productivos, sociales y culturales binacionales. Propiciaron la creación de las orquestas sinfónicas binacionales juveniles e infantiles en cuatro centros musicales fronterizos, y organizaron un concierto binacional en Bogotá. El gobierno de Venezuela se comprometió a comprar la producción de la cooperativa de caña de azúcar del Norte de Santander 2010-2011, y a través de la Federación de Cafeteros y el BID, el gobierno de Colombia estimula proyecto de cultivo de café a ambos lados de la Serranía del Perijá.

Está pendiente la reactivación de la zona de integración fronteriza, concertada a nivel local por universidades y gobernadores, y avalada por los gobiernos centrales antes de la última tensión binacional. En ambos países hay problemas con la mirada sobre la frontera. Aunque la Constitución colombiana la asume como espacio de desarrollo e integración con los vecinos y le da potestades a alcaldes y gobernadores para que definan con sus pares colindantes programas locales conjuntos frente a problemáticas compartidas, el conflicto interno ha interferido la aplicación de esa perspectiva. En Venezuela existe una visión de la frontera ligada a la defensa de la soberanía y seguridad nacional, así como una fuerte tensión política respecto a las relaciones fronterizas. El gobierno nacional busca centralizar y monopolizar la toma de decisiones sobre las dinámicas fronterizas; y los gobiernos de Zulia, Táchira y Amazonas reclaman desde la oposición su participación en las reuniones binacionales.

En seguridad, los dos países han ido alimentando sus propios problemas y entrecruzándolos a ambos lados de la línea limítrofe. La corrupción de miembros de las fuerzas de seguridad y funcionarios estatales de ambos lados, la precaria o distorsionada presencia de los dos Estados que genera desgobierno y la cultura de la informalidad local les permiten a las organizaciones criminales transnacionales

articular distinto tipo de actividades ilegales y de contrabandos, por ejemplo de gasolina y otros bienes subvencionados en Venezuela.

Según la Corporación Arcoiris, que con la Random House Mondadori acaba de publicar el libro *La Frontera Caliente*, como fruto de investigación sobre el terreno, en la última década se han producido en la frontera colombo-venezolana 30.000 homicidios, el contrabando de gasolina alcanza el millón de barriles por año, el de whisky 9 millones de botellas, el de cigarrillos 200 millones de cajetillas, y por allí pasa el tráfico de armas hacia Colombia y la cocaína hacia Estados Unidos, África y Europa. Detrás de ese incremento de la muerte y de jugosos negocios están las grandes estructuras de las guerrillas en alianza con la criminalidad trasnacional articulada por mafias colombianas, mexicanas y venezolanas.

La comisión sobre seguridad empezó su labor con la idea de establecer una línea directa para compartir información y enfrentar la delincuencia en uno y otro lado de la frontera. Se habló de crear un mecanismo permanente y directo entre los ministros encargados del tema y de extender esa interlocución a los altos mandos militares y de policía. Los respectivos ministros se han encontrado en varias ocasiones y, en mayo de 2012, autorizaron que los comandantes regionales, de división y de brigada se reúnan con sus homólogos del otro país. Esa decisión es aún más importante si se tiene en cuenta el aumento de enfrentamientos entre los distintos grupos ilegales por rutas, mercancía, control de territorio, que puede estimular conflictos binacionales.

En aplicación de los acuerdos sobre lucha conjunta contra las drogas y el crimen organizado, la extorsión y el secuestro, el gobierno de Colombia extraditó a Caracas a Walid Makled, solicitado también por Estados Unidos. El gobierno de Venezuela ha arrestado más de 20 narcotraficantes (en muchos casos a partir de la información suministrada por la Policía colombiana) y luego los ha extraditado a Colombia. El mencionado estudio fronterizo señala que en ocasiones la caída de esos narcotraficantes es producto de la delación de una banda enfrentada con otra o de ajustes de cuenta de sus aliados dentro de los gobiernos fronterizos.

El gobierno venezolano también ha hecho entregas simbólicas de guerrilleros. La más significativa, la de Joaquín Pérez Becerra, coordinador de la página de Anncol desde Suecia, y cuatro personas acusadas de pertenecer al ELN. En cambio, el envío a Colombia de Julián Conrado, conocido como el “cantante de las Farc”, se enredó por presiones políticas de sectores que en Venezuela se han opuesto a la petición colombiana de extradición del guerrillero desde cuando fue detenido en junio de 2011.

La presencia de guerrillas o de grupos paramilitares colombianos en Venezuela ha sido un tema de preocupación constante y ha generado declaraciones y acuerdos oficiales. Ha habido en estos dos últimos años un esfuerzo de ambos gobiernos por superar la mutua recriminación al respecto. Los debates en medios académicos y de prensa sobre el alcance de su presencia y actuación se centran en establecer cuánto incide en esa presencia la tolerancia por ideología o desgobierno de Venezuela, la expectativa de algunos de sus dirigentes de tener en las FARC una retaguardia y la articulación con la criminalidad transfronteriza.

Para revertir las complicadas problemáticas de seguridad en la frontera compartida es indispensable construir instituciones que garanticen la convivencia, administraciones más eficientes, transparentes y democráticas que, en materia de justicia, le quiten a los irregulares la posibilidad de mantener sus clientelas a través de su actuación inmediata a favor de quien recurra a ellos o a través de la imposición de sus propias “soluciones” de fuerza.

Además, es indispensable empoderar a las poblaciones fronterizas para que estén en condiciones de transformar cada ámbito en una región basada en proyectos productivos, de desarrollo, infraestructura o ambientales, que generen empleo, reactiven la economía campesina y estén contruidos sobre la base de una fuerte confianza y convivencia ciudadana y gubernamental, protejan a la población y los ecosistemas amenazados. También es indispensable transformar los lazos informales que articulan las poblaciones fronterizas en capacidad orgánica y propositiva con real incidencia sobre la mirada de Caracas y Bogotá acerca de la problemática fronteriza y de sus posibles soluciones. Es decir, se requiere el desarrollo de la capacidad

de pensarse como región, de construir propuestas conjuntas y de hacer oír su voz en coyunturas críticas no sólo mediante el bloqueo de un puente o las marchas de protesta.

Las divergencias no han paralizado la relación

Los avances en la relación entre ambos países no se limitan a los temas escogidos como prioritarios por los dos gobiernos. Se perciben también otras repercusiones del buen clima binacional las cuales ayudan a darle un mejor sustento a la relación.

Es notoria la “destriangulación” de las relaciones de Colombia y Venezuela con Estados Unidos y de éste con los dos primeros. Bush, Chávez y Uribe recurrieron a ese juego triangular en muchas ocasiones. Cada cierto tiempo, funcionarios estadounidenses que llegaban de visita a Bogotá aprovechaban la tribuna local para criticar a Chávez y el gobierno unilateral e intervencionista de Bush quiso ponerle mojonos a los procesos bolivarianos con la colaboración de Colombia. A su vez, Chávez insistió repetidamente en la hipótesis de que desde Colombia, Estados Unidos intentaría una agresión a su persona y a su proyecto. Luego de su retiro de facilitador de la liberación de secuestrados, Chávez solicitó a la Asamblea Legislativa venezolana otorgar el carácter de beligerancia a las guerrillas colombianas y profirió sanciones de diverso orden contra Colombia. Uribe pidió entonces a Estados Unidos el acuerdo sobre el uso de bases militares colombianas como un elemento disuasivo frente a las amenazas proferidas desde Caracas. Por fortuna, la situación cambió. Obama no es Bush ni Santos es Uribe, Chávez celebró que el gobierno colombiano no reviviera el acuerdo sobre el uso de bases militares por personal estadounidense, y la Canciller colombiana ha reiterado en distintos escenarios su solicitud al gobierno de Estados Unidos de que tramite directamente sus asuntos ante el gobierno Venezuela y no lo haga desde Colombia.

Las recriminaciones entre Caracas y Washington, que han revivido, por ejemplo, a propósito de la cooperación nuclear de Venezuela y Rusia o por los acuerdos con Irán, no han tenido, por fortuna, correlato alguno en Bogotá, como tampoco lo ha tenido en Caracas

la firma del TLC de Colombia con Estados Unidos. La actuación de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en 2011 y 2012, no ha repercutido en la relación con el gobierno de Venezuela, que votó por Colombia, luego de haber rechazado la postulación que presentara Uribe, quien aspiraba a llevar la disputa con Chávez a ese escenario.

Con todo, las divergencias entre ambos gobiernos han seguido siendo frecuentes y muy importantes. En el caso Libia, por ejemplo, los dos gobiernos actuaron en sentidos opuestos. En sus viajes a Argentina, Uruguay y Bolivia, Chávez llamó a la unidad de América Latina porque “Estados Unidos, sus aliados de la OTAN y sus aliados en Naciones Unidas, se sienten con la más plena libertad de bombardear países y dicen que es para salvar a los pueblos, pero es que quieren derrocar un gobierno”. Y denunció que Washington podría seguir con él. El gobierno colombiano tenía otra interpretación del asunto y votó a favor de la intervención en Libia. De igual modo, frente al reconocimiento del Estado Palestino, Bogotá y Caracas mantuvieron posiciones diferentes.

En algunos casos, las diferencias han sido transformadas en punto de partida para un liderazgo compartido. En Unasur, cada gobierno postuló su candidato para la secretaría general y luego aceptaron que compartieran el período. Una excanciller colombiana ejerció un año como secretaria y traspasó luego esa responsabilidad, el 11 de junio, a un exministro venezolano. Frente a la crisis hondureña, los dos gobiernos habían representado los extremos del espectro político latinoamericano dividido sobre la interpretación de lo allí ocurrido y sobre sus posibles salidas. En su tercer encuentro, Santos invitó a Chávez a recibir juntos en Cartagena al presidente que acababa de ser elegido en Honduras. La gestión contribuyó al acuerdo interno en ese país, a su retorno a la OEA y a la recuperación de la unidad latinoamericana.

Pero, aunque los desacuerdos no hayan afectado la relación binacional y, en ocasiones, hayan servido de punto de partida para una actuación conjunta, si no se institucionaliza la vecindad, acontecimientos inesperados en cualquiera de los dos países, pueden tener repercusiones negativas en el otro y en su mutua relación. La situación de ambas naciones es delicada.

En Colombia ha surgido una fuerte oposición al giro dado por Santos a la política internacional y a su aproximación a la confrontación armada interna. El uribismo trata de minarle el terreno y de recoger la inconformidad ante cualquier iniciativa gubernamental que no signifique únicamente presión armada sobre la guerrilla. El mismo Uribe trata, además, de convertirse en el líder de la oposición a Chávez. No desaprovecha ocasión ni lugar para pronunciarse contra las relaciones entre los presidentes de ambos países y, a pesar de que el candidato de la oposición venezolana, Henrique Capriles, ha insistido en que es mayor el daño que el bien que Uribe le hace, éste trata de aparecer como partidario suyo. La aplicación de la ley de víctimas y de restitución de tierras a los desplazados, promovida por el gobierno de Santos -ley que puede revertir factores básicos que alimentan la inseguridad en las fronteras- se enfrenta con la brutal oposición y la reacción armada de los usurpadores. La presencia de Timochenko, actual líder de las FARC, en ámbitos de la frontera colombo-venezolana, puede concentrar operativos que aumenten efectos sobre las poblaciones y militaricen algunas zonas. Tampoco es fácil revertir el control local del poder por parte de alianzas entre políticos, paramilitares, fuerzas de seguridad, y terratenientes agroindustriales. Los desastres sociales y ambientales generados por “la locomotora minero energética” y la agroindustria de exportación también pueden elevar la conflictividad fronteriza.

Del lado venezolano, la enfermedad del presidente Chávez no es un problema privado; representa un drama nacional, que ha cuestionado el proyecto personal de Chávez de seguir en el gobierno indefinidamente y pone en cuestión la continuidad del proceso bolivariano mismo. Como todo el juego político se ha concentrado en la figura del presidente, las mediaciones partidarias o la división de poderes se han debilitado hasta el extremo. Y, puesto que el carisma de un líder nunca se hereda, sus eventuales sucesores no tienen garantizada la permanencia en el poder. Podría abrirse entonces una transición incierta en la que podrían verse enfrentadas autoridades, partidos y ciudadanos. A su vez, los opositores tampoco tienen despejado el camino. Tendrán que hacer frente a una buena mitad de la población

radicalizada en su contra. Cualquier escenario que pudiera llevar al caos o a la ruptura constitucional, tendría amplias repercusiones internas e internacionales, en particular para Colombia.

A manera de conclusión

Las reuniones presidenciales e interministeriales entre los gobiernos de Colombia y Venezuela han permitido mantener en comunicación a los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Energía, Comercio y Transporte. Hay una agenda que incluye asuntos de mutua conveniencia e imprescindibles para reconstruir la confianza y aproximarse a una problemática conjunta y transfronteriza, por lo demás bien compleja. En los cuatro temas a los que se otorga prioridad en la agenda gubernamental, se ha pasado en alguna medida de las palabras a los hechos, como les gusta repetir a los dos presidentes. Los acuerdos firmados recuperan procesos que estaban en curso antes del deterioro de la relación en los dos últimos años de gobierno de Uribe. La efectiva puesta en marcha de estos proyectos, sería el más fuerte indicador del renacimiento de la confianza.

Chávez y Santos han logrado mantener su compromiso de no dejarse “descarrilar por nada ni nadie”. Pero la reconstrucción de la confianza no es fácil. Los temas en juego son complejos y requieren de un claro reconocimiento sobre cómo la ausencia de actuación conjunta ha contribuido a agravar los problemas de seguridad. Una similar cercanía entre los gobiernos de ambos países ya se ha visto, cercanía que como en el caso de Chávez y Uribe derivó no mucho tiempo después en amenazas y agresiones mutuas. Es de esperar que se haya aprendido la lección y que, además de la conveniente cercanía entre los presidentes, las relaciones se sigan adelantando en un clima institucional sobrio y eficaz.

Si se quiere evitar el “descarrilamiento” de la relación colombo-venezolana es imperativo consolidar la “destriangulación” de la relación con Estados Unidos. Es indispensable también que las posiciones opuestas en temas globales de carácter sensible y controversial, o el interés de cada uno de los dos gobiernos en la construcción de liderazgos regionales e internacionales, no den origen a nuevos distanciamientos.

Pero la relación es frágil si se fundamenta sólo en el diálogo intergubernamental. Los primeros que pueden “descarrilarse” son los mismos presidentes. Esto puede ocurrir si reducen la relación binacional a un buen trato personal, si permiten que vuelva a primar la ideología y las diferencias de los modelos políticos o económicos, si uno u otro gobierno trata de intervenir en las situaciones internas del país vecino, si no institucionalizan el deseo de “tratarse con respeto”, que es susceptible de interpretaciones distintas. En palabras de Chávez, el mutuo respeto significa que “ni nosotros nos metemos en las cosas internas de Colombia, ni Colombia en las cosas internas de Venezuela. Tampoco nos vamos a dejar chantajear, ni poner contra la pared”. Para Santos se trata de abandonar los insultos y adelantar un diálogo sereno y franco sobre todos los temas. La complejidad de la situación compartida en la frontera y las difíciles coyunturas nacionales pueden fragilizar el ya débil fundamento de las relaciones bilaterales.

La relación entre Colombia y Venezuela no puede estar sometida únicamente al arbitrio de los dos presidentes. Si se la quiere consolidar es necesario institucionalizarla. En este sentido, sería de mucha utilidad la puesta en marcha de las dos comisiones presidenciales de ambos lados -una dedicada a la negociación de los temas litigiosos y la otra a la vecindad- que surgieron luego de la coyuntura más difícil entre los dos países generada en los años ochenta por el diferendo limítrofe. Así mismo, desempeña un papel clave la comunicación y el acuerdo entre las fuerzas de seguridad de ambos países, lo que posibilitó la Combifron cuando funcionó.

La interdependencia comercial, que en otra época “desgolfizó” la relación, no es ya un motor que pueda impulsarla. Entre las dos economías se han ahondado las diferencias y ambos países han diversificado sus socios. El gobierno de Venezuela mostró que, así fuera subvencionando las importaciones de alimentos del Cono Sur y afrontando problemas para su conservación y distribución, podía desligarse del vecino. Y en Colombia, aunque se pagó un precio muy alto en empleo y en cierre de pequeñas y medianas empresas (en especial de zonas fronterizas afectadas por el no pago o por las trabas o sanciones a las ventas), las exportaciones han comenzado a alcanzar nuevos destinos.

Un tema crucial que puede arriesgar el reencuentro es el de seguridad. El propio Chávez ha reconocido que el problema es “muy grave”, ya que allí actúan “paramilitares, narcotráfico, secuestros, guerrilla, migraciones de gente huyendo de la guerra”. La presencia y acción de grupos irregulares en ambos lados de la frontera canaliza los contrabandos y tráficos ilegales de todo orden, aprovecha la ausencia o distorsionada presencia de los dos Estados, y reemplaza las frágiles instituciones civiles, cruzadas por la corrupción o por la ineficiencia.

Avanzar en el tema de seguridad pasa por abordar esa compleja telaraña tejida a ambos lados, no desde la estéril sindicación mutua sino desde la comprensión de cómo contribuyeron ambos países a conformar las duras realidades en diversos ámbitos fronterizos. Exige, además, un serio compromiso entre ambos gobiernos de adelantar la labor militar, policial y de inteligencia sobre su propia jurisdicción, y de apoyar conjuntamente procesos de desarrollo y construcción de institucionalidad que ayuden a revertir la situación.

Las iniciativas de las sociedades locales organizadas pueden contribuir a darle solidez a las relaciones binacionales si superan la idea equivocada de que su contacto informal y cotidiano es sinónimo de integración. En realidad, hasta hoy no existe una visión compartida por las regiones transfronterizas, que permita partir de lo que hay, fijar metas y construir proyectos para alcanzarlas. Más que esperar que los centros políticos lleguen con sus propias visiones y soluciones, que casi siempre corresponden a prioridades de Estado y no a las dinámicas locales, los cinco ámbitos fronterizos colombo-venezolanos tienen la posibilidad de aprovechar esta buena combinación de oportunidad, necesidad y voluntad de ambos gobiernos, para concretar propuestas de desarrollo. En algunos ámbitos las administraciones locales mantienen la mutua comunicación y ciertas actividades conjuntas. Es indispensable entonces incluirlas en el reacercamiento binacional.

Referencias

Corporación Nuevo Arcoiris (2012). *La Frontera Caliente entre Colombia y Venezuela*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris.

Ramírez, Socorro (2008). *Venezuela hoy: miradas binacionales*, Bogotá, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad del Rosario.

Ramírez, Socorro y José María Cadenas (1999). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional –UCV – Corporación Andina de Fomento (CAF) – CAB – Tercer Mundo Edts.

_____ (2003). *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia – UCV – CAB.

_____ (2005). *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia - Venezuela, UCV - IEPRI Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2006). *Colombia y Venezuela: retos de la convivencia*, Bogotá, Grupo Académico Colombia - Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV).