

ildis

**El giro de las relaciones
entre Venezuela y
Colombia:
ámbitos y alcance,
riesgos y posibilidades**

Elsa Cardozo

Octubre de 2011



ildis
Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

ildis

El giro de las relaciones entre Venezuela y Colombia: ámbitos y alcance, riesgos y posibilidades

Elsa Cardozo

Caracas, Octubre de 2011

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de la autora y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela
Heinrich Sassenfeld

Coordinador Institucional del documento
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Yuraima Isabel Becerra Rivas
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Elsa Cardozo

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida,
siempre y cuando se mencione el nombre de su autora y la institución que
coordinó su elaboración.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 1 |
| ¿Qué tanto ha cambiado en las relaciones entre Venezuela y Colombia? | 1 |
| Alcances del compromiso de Santa Marta | 2 |
| Los temas y sus alcances visibles | 3 |
| Pasos modestos de cooperación en seguridad | 5 |
| ¿Cuál es el trasfondo de la “vuelta de página”? | 8 |
| Circunstancias internas y externas | 8 |
| Intereses y necesidades | 9 |
| ¿Qué impacto regional ha tenido el acercamiento bilateral? | 10 |
| ¿Qué futuro tiene la cooperación en seguridad entre Venezuela y Colombia? | 11 |
| Referencias | 13 |

Resumen

Desde el 10 de agosto de 2010, con el acuerdo plasmado en la Declaración de Principios con la que concluyó la reunión en Santa Marta, los presidentes Juan Manuel Santos y Hugo Chávez Frías marcaron el relanzamiento de la relación cuyo deterioro había llevado a tensiones en escalada, desde finales del año 2007 hasta llegar a la ruptura diplomática, el 22 de julio de 2010.

El reacercamiento y reanudación formal de vínculos estuvo acompañado por unos acuerdos de principio y la recuperación de procedimientos institucionales para atender los temas álgidos de la agenda pendiente, sobre la base de la afirmación de las voluntades presidenciales favorables a la reconducción de los vínculos bilaterales.

El presente documento de trabajo evalúa la naturaleza, el trasfondo e impacto regional –con énfasis en la cooperación en seguridad–, así como las tendencias y límites del giro en las relaciones entre los dos países desde agosto de 2010.

¿Qué tanto ha cambiado en las relaciones entre Venezuela y Colombia?

El primer paso público y formal de reaproximación entre Venezuela y Colombia fue la asistencia del canciller venezolano a la toma de posesión del presidente Santos el día 7 de agosto de 2010, a pesar de que las relaciones diplomáticas estaban rotas. Esta iniciativa se producía en el marco de las gestiones mediadoras unánimemente estimuladas desde la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), por vía de su Secretario Néstor Kirchner, a las que se sumaron de modo decisivo los contactos adelantados por la canciller designada por el Presidente electo Juan Manuel Santos. Antes, desde su proclamación como tal, Santos había mostrado extrema discreción respecto a las denuncias que contra el Estado y Primer Mandatario de Venezuela hizo el Presidente saliente,¹ de quien el recién elegido había sido ministro de Defensa y, en esa condición, confrontó duramente al gobierno venezolano.

Ya durante la campaña electoral el candidato del oficialista Partido de la U, había dado señales de aspirar a una reconducción de las relaciones con Venezuela. El 21 de junio de 2010, día de su proclamación como Presidente electo, recibió un comunicado de felicitación emitido por la Cancillería venezolana en el que se leía: “El Gobierno Revolucionario de Venezuela estará muy atento, no solo a las declaraciones de los voceros del nuevo gobierno, sino a los hechos que vayan perfilando el tipo de relaciones que pueda ser posible llevar con sinceridad y respeto con el Gobierno Electo”².

El 7 de agosto, en su discurso de toma de posesión, el presidente Santos hizo explícitas sus intenciones respecto a Venezuela: “Uno de mis propósitos fundamentales como Presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia. Les agradezco a tantas personas de buenísima voluntad que se han ofrecido a mediar en la situación con Venezuela, pero debo decir honestamente que, dadas las circunstancias y mi forma de ser, prefiero el diálogo franco y directo. Y ojalá sea lo más pronto posible”³.

¹ La ruptura se produjo el 22 de julio de 2010, cuando el representante de Colombia ante la OEA presentó la denuncia sobre la presencia de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en territorio venezolano. A esa denuncia se sumó el anuncio de que se presentarían otras: contra la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y contra el presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional, por parte del abogado personal del Presidente Uribe, en representación de familiares y víctimas de los últimos ataques de las guerrillas.

² *Venezuela felicita a Santos por su triunfo en Colombia y espera conocer perfil de relaciones con nuevo gobierno.* Comunicado del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=4007:venezuela-felicita-a-santos-por-su-triunfo-en-colombia-y-espera-conocer-perfil-de-relaciones-con-nuevo-gobierno-&catid=3:comunicados&Itemid=108

³ *Discurso de toma de posesión del Presidente Juan Manuel Santos* http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx

Tras la reunión y declaraciones de los cancilleres de los dos países ese mismo día, la reacción favorable del Presidente venezolano fue inmediata. En los dos días siguientes anunció que estaba dispuesto a “voltear la página completa” y a viajar a Colombia, siempre que no se repitieran señalamientos respecto a la colaboración de su gobierno con la guerrilla y el terrorismo. Reiteró además la petición pública que desde 2008 había hecho a las FARC de que liberaran a todos los secuestrados y aconsejó a la guerrilla abandonar el camino de las armas que no tenía futuro; también reafirmó: “se han convertido en una excusa del imperio [estadounidense] para intervenir en Colombia y amenazar desde allí a Venezuela”.⁴

Alcances del compromiso de Santa Marta

Tal y como fue anunciado el día de la toma de posesión del presidente Santos por los dos cancilleres, apenas tres días más tarde se produjo la reunión presidencial en Santa Marta, Colombia. En el texto de la Declaración final de aquel 10 de agosto de 2011, cuyos tópicos fundamentales quedan resumidos en el cuadro que sigue, se encuentran los elementos fundamentales, de fondo y forma, que han orientado el giro reciente en las relaciones entre Colombia y Venezuela.

Cuadro 1: Temas y compromisos acordados en la cita presidencial de Santa Marta

| | |
|---|--|
| Relanzamiento de la relación bilateral | Restablecer las relaciones diplomáticas. Sustentar esas relaciones en el diálogo transparente, directo y respetuoso. Privilegiar la vía diplomática. |
| Principios orientadores | Garantizar la permanencia y estabilidad de la relación bilateral. Cumplir estrictamente lo establecido por el Derecho Internacional y aplicar los principios de no injerencia en los asuntos internos y respetar la soberanía e integridad territorial de los Estados. |
| Desarrollo social y económico | Avanzar en la integración bilateral en beneficio del desarrollo de los dos países y particularmente de las zonas y comunidades fronterizas. Impulsar conjuntamente programas fronterizos en materia social y económica. |
| Comisiones de trabajo por temas* | <ul style="list-style-type: none"> - Comisión para el pago de la deuda y reimpulso de las relaciones comerciales. - Comisión para trabajar un acuerdo de complementación económica entre ambos países. - Comisión para desarrollar un plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera. - Comisión para el desarrollo conjunto de obras de infraestructura. - Comisión de seguridad. |
| Mecanismo de coordinación permanente | Establecimiento de un Mecanismo de Cooperación a nivel de ministros de Relaciones Exteriores –con acompañamiento de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)- para: -Diseñar una estrategia conjunta que aborde las problemáticas de frontera en materia social, económica y de seguridad, que entre otros fines, busque prevenir la presencia o acción de grupos alzados al margen de la ley. - Coordinar actividades con miras a aumentar la presencia de ambos Estados en la zona de frontera |
| * Comisión de Energía | <i>Creada en la reunión de cancilleres del 7 de octubre de 2010 para analizar proyectos conjuntos de cooperación, atender temas puntuales relativos a comercialización, contrabando de combustibles y deudas pendientes.</i> |

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Declaración de Principios*, Santa Marta, Colombia, 10 de agosto de 2010. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810_09.aspx

⁴ En efecto, el 24 de julio de 2010 el presidente repitió ante los medios lo que ya había dicho varias veces desde junio de 2008, cuando la revelación de imágenes de la secuestrada Ingrid Betancourt dieron la vuelta al mundo provocando gran indignación. Al condenar los secuestros, dijo entonces “la guerra de guerrillas está fuera de orden” y consideró que se había convertido en una excusa del imperio (EEUU) para amenazarnos a todos nosotros; “son la excusa perfecta; el día que se haga la paz en Colombia se le acaba la excusa al imperio”, incluso para mantener bases militares estadounidenses en la región. <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/15019/chavez-califica-a-ingrid-de-prisionera-y-pide-que-los-liberen-a-todos/>

Conviene anotar que a comienzos de 2008, ante la Asamblea Nacional en su mensaje anual, había pedido el reconocimiento internacional de las guerrillas colombianas como fuerzas insurgentes y expresado respeto por el proyecto político de las FARC y el ELN <http://anncolprov.blogspot.com/2011/06/chavez-2008-las-farc-y-eln-no-son.html>

El relanzamiento de la agenda bilateral incluyó, en suma, tres tipos de compromisos: cuidar las formas y los canales de comunicación; observar los principios jurídico-políticos esenciales de no intervención y respeto a las soberanías territoriales, y establecer espacios y responsabilidades institucionales en torno a cinco grandes temas.

Al revisar el camino recorrido en estos tres ámbitos a lo largo de casi un año, desde la información disponible, se encuentran importantes signos de cambio:

- Se han respetado los canales institucionales de comunicación y revalorizado las vinculaciones entre los ministros de Relaciones Exteriores, de las que sus encuentros periódicos son parte visible.

- No ha habido nuevos roces públicos por reclamos de intervención o violación de espacios territoriales, dentro del espíritu del "voltear la página", pese a situaciones que hubiesen dado pie a reanudar los reclamos. Cuatro evidencias de esto son relevantes: el silencio del Ejecutivo de Colombia ante la publicación del estudio del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (10 de mayo de 2011),⁵ que incluyó un largo capítulo sobre las relaciones entre las FARC y el gobierno de Venezuela; el cuidado gubernamental colombiano para acallar la polémica con el ex presidente Uribe en los días cuando, tras la declaración del Presidente Santos de que las bases que la guerrilla tenía en territorio venezolano ya no estaban, se conocía que el líder de las FARC, alias "Alfonso Cano", había ordenado a guerrilleros, entre ellos a alias "Grannobles", que abandonaran su refugio en la frontera con Venezuela para retornar al combate;⁶ la efectiva disposición al manejo institucional y discreto de incidentes en la frontera, como ilustra el caso de la denuncia del 20 abril de 2011 sobre incursiones de militares venezolanos en territorio colombiano⁷; y el 1 de agosto, a pocas horas de que el Comandante de las Fuerzas Militares, Edgar Cely, declarara que las guerrillas seguían presentes en territorio venezolano, la aclaratoria del Ministro de la defensa de Colombia, Rodrigo Rivera "Puedo decir que hoy no hay santuarios ni burladeros para que los criminales y terroristas de las FARC se escondan en ninguna parte del vecindario colombiano"⁸.

- Respecto a los espacios y responsabilidades institucionales para atender el temario acordado en Santa Marta, cinco comisiones –que luego se ampliaron a seis–, un mecanismo permanente de coordinación entre los cancilleres y las reuniones periódicas de los presidentes, son la malla institucional que se tejió para reconducir las relaciones a partir del replanteo de una agenda común que fue evidenciando, como se verá, el cambio de énfasis en sus temas más sensibles. Con esta visión panorámica en mente, conviene detenerse en un breve examen del estado del temario como primera aproximación a los aspectos más sustantivos del giro en las relaciones entre los dos países.

Los temas y sus avances visibles

Las comisiones previstas fueron instaladas en Caracas el 20 de agosto de 2010 por los ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela y Colombia, Nicolás Maduro y Mariángela Holguín. Al final del encuentro quedaron normalizadas las relaciones diplomáticas, aunque se mantuvo la posición colombiana de que la plena normalización debía construirse con avances concretos, paso a paso.

⁵ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of 'Raul Reyes'* – *Launch remarks*. <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/the-farc-files-venezuela-ecuador-and-the-secret-archive-of-ral-reyes/executive-summary/>.

⁶ "'Alfonso Cano' ordena a 'Granobles' que no se esconda en la frontera", *El Tiempo*. Bogotá: 18 de abril 2011. http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9188600.html

⁷ "Colombia investigará denuncias sobre presunta incursión de guardia venezolana". *Caracol Radio*: 20 de abril 2011. <http://www.radiocaracol.com/nota.aspx?id=1458276>

⁸ Rivera agregó que el gobierno contaba con "manifestaciones reiteradas del Gobierno de Venezuela en el sentido de que ellos no toleran presencia de delincuentes, de criminales en su territorio provenientes de Colombia y actuarán con toda diligencia en contra de ellos". Añadió: "Cada que nosotros hemos provisto información para que actúen de esa manera lo han hecho adecuadamente". En "Fuerzas Militares de Colombia: FARC y ELN siguen presentes en Venezuela". *El tiempo.com*. <http://eltiempo.com/ve/mundo/politica/fuerzas-militares-de-colombia-farc-y-eln-siguen-presentes-en-venezuela/28181>

La aproximación general a lo trabajado hasta comienzos de julio de 2011 respecto a los temas – resumido en el cuadro que sigue– constituye un primer paso para evaluar la profundidad del giro reciente, a la vez que referencia obligada para ponderar la naturaleza de los cambios en el ámbito de la seguridad. La segunda reunión de los Cancilleres y las comisiones tuvo lugar en Cúcuta el 7 de octubre de 2010. El 17 de febrero y el 27 de marzo de 2011 se encontraron nuevamente y luego lo harían en ocasión de citas multilaterales, pero los encuentros se han ido distanciando.

Cuadro 2: Balance preliminar por temas atendidos entre agosto 2010 y octubre 2011

| | |
|--|--|
| <p>Pago de la deuda y reimpulso de las relaciones comerciales</p> | <p>En el momento mismo de su instalación la Comisión encargada de este tema inició la verificación de facturas y pagos pendientes a los exportadores colombianos deuda que, según éstos, ascendía a alrededor de 1.400 millones de dólares. El compromiso inicial fue hacer el pago inmediato de 200 millones. Quedó pendiente la revisión de esos montos para filtrar sobrefacturaciones y la atención al tema del contrabando. A la deuda con los exportadores –como dejó conocer el propio presidente Santos al día siguiente de la instalación de las comisiones- se añadía la de PDVSA con el departamento de La Guajira, por el paso del gasoducto Maracaibo-Ballenas.</p> <p>Sobre la puesta al día de estos pagos (poco más de un año de la cita en Santa Marta no está resuelta) la canciller Holguín, reiteró en aquellos días que la prioridad para Colombia era la económica. Así lo expresó el 12 de agosto de 2010 a Radio Caracol: "Soy completamente honesta, para nosotros es más importante el pago de la deuda a que se restablezca el comercio, porque hay mucho empresario con mucha desconfianza, muy incrédulo, muy preocupado de exportar a Venezuela y que el mecanismo de pago no esté claro". Hasta agosto se habían pagado 828 millones de dólares y el 1 de octubre de 2011 la Canciller de Colombia precisó: "han pagado mucho [60% según datos del ministerio colombiano de Comercio Exterior]... lo que pasa es que nos hemos dado cuenta que era mucho más de lo que estaba en un inicio cuando decían, nos deben 800 millones, la suma era más".</p> <p>La prioridad de recuperar el comercio –explícita como tal durante la campaña presidencial de Santos– se fue clarificando y cambiando de posición en la agenda binacional, sin dejar de estar presente en tanto exigencia de cumplimiento de los pagos adeudados. En efecto, respecto a la mencionada recuperación de la relación comercial bilateral, su caída, en el marco del sostenido empeño del gobierno venezolano de favorecer las importaciones de otros países quedó expresada por la propia canciller colombiana ante un foro en la organización Diálogo Interamericano el 3 de junio de 2011 "... ya tenemos la premisa de que el mercado se perdió, el comercio con Venezuela sabemos que desapareció", de modo que el empeño de su país, dijo, es buscar otros mercados.⁹ La Canciller lo reiteró el 16 de agosto de 2011 y el propio presidente Santos reafirmó ese giro pocas semanas después, el 8 de septiembre, al advertir a los exportadores colombianos que "el de Colombia es de libre comercio y el de Venezuela de comercio administrado, por lo que el dinamismo de otras épocas es difícil de recuperar (...) Hay que mirar a Venezuela como una ganancia ocasional".¹⁰ En esta materia, datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia indican una caída del comercio bilateral de 76,3% entre 2008 y 2010, de 7.000 a 1.500 millones de dólares, monto sobre el cual se perfilaría un modesto aumento de 33% en 2011.</p> |
| <p>Acuerdo de complementación económica entre ambos países</p> | <p>Ante el final de la vigencia del régimen comercial de la Comunidad Andina que vencía en abril de 2011, se planteó la definición de un acuerdo de complementación cuya firma se anunció para el mes de mayo. Sin embargo, en el tercer encuentro de los presidentes, en Cartagena de Indias, el 10 de abril de 2011, fue anunciada una prórroga por tres meses del régimen andino. Ya sobre la segunda quincena de agosto, el embajador de Colombia en Caracas, ya saliente, aseguraba que el acuerdo estaba "listo en 80%", pero la traba mayor estaba en lo que ya el Presidente había expresado a los exportadores colombianos: que Venezuela quería un acuerdo de complementación y Colombia de libre comercio.</p> <p>Mientras tanto, en los primeros días de marzo, se había producido el I Encuentro Económico, Productivo y Comercial Venezolano-Colombiano, como fase inicial de una nueva estructura de relaciones comerciales. Por Colombia, participaron no sólo representantes del gobierno, sino de medio centenar de empresas, en tanto que por Venezuela el esquema propuesto fue el de canalizar las importaciones colombianas a través de empresas del Estado cerrando por tanto la posibilidad de participar en las negociaciones al sector privado.¹¹ No es extraño por tanto que los empresarios venezolanos manifestaran su inconformidad con el nuevo manejo de la relación comercial y que en la referida intervención ante el Diálogo Interamericano la Canciller de Colombia expresara</p> |

⁹ En ese foro, la ministra dio como dato revelador que 1.549 empresas debieron cerrar en Cúcuta por la baja del comercio y añadió: "Esto es solo para mostrarles el tamaño del problema que tenemos con la relación con Venezuela. No es fácil, es un modelo económico distinto". En Ocarina Espinoza, "Colombia reconoce avances en materia de seguridad con Venezuela". *El Universal*, Caracas: 3 de junio de 2011. <http://tiempolibre.eluniversal.com/2011/06/03/colombia-reconoce-avances-en-materia-de-seguridad-con-venezuela.shtml>

¹⁰ "Comercio con Venezuela no volverá a ser el mismo". *El Espectador.com*. Bogotá, 8 de septiembre 2011. <http://www.elespectador.com/economia/articulo-297829-comercio-venezuela-no-volvera-ser-el-mismo>

¹¹ Katiuska Hernández, "Gobierno acuerda compras directas a Colombia". *El Nacional*. Caracas: 19 de abril 2011, Economía y Negocios, p.6.

| | |
|---|---|
| | que el relanzamiento comercial entre los dos países enfrenta el gran obstáculo de que se trata de modelos económicos muy distintos. |
| Plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera | Son estos los temas cuyas comisiones han generado menos información, a la vez que han sido objeto de menor atención pública. El 7 de octubre de 2010, los cancilleres se reunieron en Cúcuta donde trabajaron las comisiones binacionales y anunciaron una nueva etapa de cooperación fronteriza, pero sin acuerdos específicos. El ministro venezolano ofreció la experiencia venezolana en planes sociales –“Misiones”- que, dada la experiencia de politización que los ha acompañado en otros países, no debe generar entusiasmo en el gobierno de Colombia. |
| Desarrollo conjunto de obras de infraestructura | También entonces fueron anunciadas las propuestas para la construcción de puentes, el restablecimiento de pasos fronterizos y algunas otras iniciativas para el acercamiento económico y cultural en la frontera. En el segundo encuentro presidencial (Caracas, 2 de noviembre de 2010) fueron suscritos acuerdos para un nuevo puente binacional y la habilitación del José Antonio Páez (Apure-Arauca). |
| Energía | En la cita ministerial de Cúcuta fue creada la Comisión de Energía, que se propuso reevaluar la posibilidad adelantar proyectos conjuntos; actualizar la posible extensión del gasoducto “Antonio Ricaurte” hacia Centroamérica, la construcción de un oleoducto-poliducto con salida al Pacífico y estudiar la participación de Ecopetrol en la Faja del Orinoco y en campos maduros en Venezuela. También fue atendido un asunto inmediato: el restablecimiento del flujo de gasolina venezolana hacia La Guajira, Norte de Santander y Arauca. Estos acuerdos fueron anunciados por los presidentes en su segunda cumbre (Declaración de Miraflores, 2 de noviembre de 2010). |

Fuente: Elaboración de la autora a partir del seguimiento en prensa y documentos oficiales.

Teniendo como marco de referencia estos temas, conviene detenerse en el relativo a la seguridad que, con el paso de los meses, se fue revelando como el más importante no obstante que, por un lado, el gobierno de Colombia procuró quitarle visibilidad pública haciéndolo parte del paquete de una agenda más amplia en la que lo económico pudiese facilitar un acercamiento no politizado; por el otro, el gobierno venezolano comenzó el acercamiento con mucha reticencia respecto a cualquier sombra de acusación respecto a sus vínculos, simpatías o tolerancia hacia la guerrilla.

Pasos modestos de cooperación en seguridad

El 20 de agosto de 2010, por primera vez en diez años, se reunieron los ministros de Defensa de los dos países, el doctor Rodrigo Rivera, de Colombia y el General Carlos Mata Figueroa de Venezuela. Se anunció entonces un mecanismo de comunicación permanente y una reunión entre los ministros de Seguridad y el Alto Mando Militar de las Fuerzas Armadas de los dos países.

Respecto a ese tema –altamente sensible por razones diversas para los dos gobiernos– los dos cancilleres ponderaron entonces la franqueza con que había sido tratado, y dejaron conocer la voluntad de establecer un canal institucional de comunicación directa y permanente entre los ministros de Defensa y buscar la forma de reconstruir los procedimientos de cooperación para combatir el narcotráfico, las distintas modalidades de criminalidad, el secuestro y los grupos armados ilegales. Se anunció también que tras la segunda cumbre de los presidentes Santos y Chávez, se produciría una reunión de los altos mandos militares de los dos países.

El ministro de la Defensa de Venezuela anunció, el 25 de agosto, el envío de contingentes militares al estado Táchira para colaborar con la Guardia Nacional en la seguridad fronteriza, a lo que el gobierno colombiano dio la bienvenida. El 9 de octubre, el ministro de la Defensa de Colombia dio a conocer la creación de un batallón en el Departamento de Norte de Santander, en la zona de frontera con Venezuela, y el 27 de mayo de 2011 el Presidente de Colombia anunció el traslado de unos 600 soldados y la creación de un grupo especializado contra la extorsión y el secuestro en una amplia zona de la frontera con el estado Zulia.

La reunión de cúpulas militares no llegó a realizarse, como estaba anunciado, tras la segunda cumbre de los presidentes Chávez y Santos que tuvo lugar en Caracas, el 2 de noviembre de 2010. De modo que hasta donde es posible conocer, la coordinación en los asuntos de seguridad concertados, ha

quedado hasta ahora en el más alto nivel: presidentes y ministros de Relaciones Exteriores y Defensa¹².

La Declaración de Miraflores, que cerró la segunda cita de los presidentes, contempló confluencias en materia de comercio y energía. En lo concerniente a seguridad, se limitó a anunciar la “creación de un grupo de trabajo de carácter binacional encargado de negociar y concretar los términos generales de un acuerdo de cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas” y a convocar una reunión de las autoridades encargadas de la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos, que tuvo lugar pocos días después.

En efecto, el 19 de noviembre se reunió en Cartagena la Comisión de Seguridad, en la que participaron el ministro de Interior y Justicia venezolano, Tareck El Aissami y el de Defensa de Colombia, Rodrigo Rivera, acompañados por jefes de operaciones y expertos militares, policías y funcionarios técnicos. Acordaron proponer a los presidentes una plataforma de información para intercambiar datos sobre rutas de salida de tráfico de drogas, del contrabando de precursores químicos usados en la fabricación de narcóticos, así como la reactivación de un acuerdo de 1994 sobre repatriación de presos.

El 26 de enero de 2011, se volvieron a encontrar los dos ministros en Canaima (Venezuela), y suscribieron el Acta de Canaima sobre cooperación en la lucha contra el narcotráfico, que incluyó la disposición de intercambiar información de inteligencia, fortalecer cooperación judicial y compartir acciones contra todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y planes operacionales para labores de interdicción, todo ello precisando que el desarrollo de tales acciones no implicaría ingreso inconsulto de fuerzas de seguridad de un país en el otro.

Al mes siguiente, el 16 de febrero, se dieron cita en Caracas los cancilleres y ministros de Defensa y Comercio de los dos países para revisar el estado de los acuerdos suscritos desde agosto de 2010. La información sobre el encuentro se concentró en los aspectos comerciales ya referidos, y respecto a seguridad, apenas se mencionó que el seguimiento a los acuerdos cubriría los vinculados a seguridad contra el narcotráfico y a aquellos grupos que cometen delitos en la frontera. Esto último podría incluir a grupos guerrilleros y paramilitares al lado de y confundidos con la delincuencia organizada.¹³ El manejo muy reservado de este tema –salvo por lo tratado en materia de narcotráfico y crimen organizado– deja como pistas los encuentros entre los dos ministros –el de Defensa de Colombia y el de Relaciones Exteriores de Venezuela– y las capturas de guerrilleros y narcotraficantes. Para finales de septiembre de 2011 estaba prevista una reunión que no llegó a realizarse.

Reservas similares se observarán en el tercer encuentro presidencial, en Cartagena, el 9 de abril, cuando en el conjunto de acuerdos anunciados quedó incluido, en materia de seguridad, el de lucha contra el narcotráfico preparado en la Comisión de Seguridad. Otros dos asuntos muy diversos, con implicaciones de seguridad, que estuvieron en la atención de los presidentes fueron, primeramente, la decisión de Santos respecto a la extradición a Venezuela del narcotraficante Walid Makled, que se daría finalmente justo un mes después, el 9 de mayo. Luego, el tema de mayor proyección internacional de la reunión, fue el encuentro con el presidente Porfirio Lobo, ya en marcha la mediación colombo venezolana para el reingreso del gobierno de Honduras a la Organización de Estados Americanos, materializada el 1 de junio de 2011.

Capturas, deportaciones y anuncios de incautación de drogas ilegales se sumaron a los gestos del gobierno venezolano respecto a esa dimensión de la seguridad, con el trasfondo, sin embargo, de respetables informes internacionales que han dado cuenta del agravamiento del problema de tráfico

¹² En entrevista concedida por el ya ex Embajador de Colombia en Venezuela, José Fernando Bautista, a la pregunta de por qué el tema de seguridad se manejaba a nivel de presidentes, respondió que “No solo a nivel de presidentes. Ellos hacen los grandes acuerdos, pero la implementación la hacen sus equipos militares y de seguridad. Tuve la fortuna de tener muchas veces aquí a la cúpula de nuestras fuerzas militares trabajando con la cúpula venezolana”. Sin embargo, en la información disponible parece reducir esos encuentros a materia de narcotráfico, como luego se verá. En Armando Avellaneda “El acuerdo comercial está listo en 80%”. *El Nacional*. Caracas: 17 de agosto de 2011.

¹³ Ver el estudio de Javier Mayorca, *Venezuela: los grupos guerrilleros y paramilitares como actores de la delincuencia organizada*. Caracas: Ildis, 2009 http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=154

de drogas ilegales a través del territorio venezolano. Éste llegó a representar 51% de las rutas marítimas de salida de los envíos hacia Europa entre 2006 y 2008, según las Naciones Unidas y otros estudios¹⁴, sin que haya evidencias de entonces o recientes en contrario.

En un ámbito distinto de la inseguridad fronteriza, conocemos lo que van revelando las capturas de guerrilleros por autoridades venezolanas y la deportación de éstos a Colombia. Al respecto, de modo semejante a lo dicho sobre el complicado trasfondo del problema del tráfico de drogas ilícitas, la cantidad de capturas y deportaciones –cuatro miembros del ELN y tres de las FARC desde diciembre de 2010– tiene más valor simbólico (de manifestación de voluntad de cooperar) que absoluto (de medir hasta donde llega la disposición a comprometerse por parte del gobierno venezolano, no obstante la condena al secuestro y a la estrategia de lucha armada. En julio de 2011, al señalar que desde agosto de 2010 "por lo menos 14 narcotraficantes y terroristas han sido capturados en Venezuela y o bien deportados a Colombia o bien extraditados a Estados Unidos", el director de la Policía de Colombia, general Oscar Naranjo, ponderaba no solo la cantidad sino las características de los capturados, por su prominencia en las organizaciones guerrilleras y del narcotráfico.¹⁵

En otro lado de la balanza, se ubicó la declaración de dos etarras –Javier Atristain y Juan Carlos Besance– que admitieron ante la Guardia Civil española a finales de septiembre de 2010 que fueron entrenados en Venezuela por el presunto etarra Arturo Cubillas, que en 2005 fue nombrado para un cargo en la administración venezolana y desde 2010 está solicitado en extradición por la justicia española en la causa sobre vinculaciones entre ETA y las FARC. Tema que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia anticipó a la prensa que probablemente sería tratado en la cita de cancilleres del 8 de octubre de ese año, al final de la cual el canciller venezolano negó públicamente que su hubiese hablado de ese asunto y Holguín, por su parte, afirmó que se habían privilegiado los temas comerciales.

En suma, respecto al tema de seguridad, aunque no se puede hablar de una institucionalización consolidada ni de procedimientos basados en la legitimidad de reglas y transparencia de procedimientos (como en el caso de la comunicación y acuerdos directos entre los mandatarios en materia de capturas y deportaciones), es indudable que ha habido cooperación en inteligencia y gestos recíprocos que revelan la voluntad de mantener la cooperación en esta materia. Pero también es visible la reserva con que es manejado y la tensión entre la importancia efectiva que tiene para el gobierno colombiano trabajarlo y para el gobierno venezolano silenciarlo.

Respecto a la prioridad inocultable que fue asumiendo el tema de seguridad mes a mes, quizá lo que ha habido es una sinceración de las razones iniciales de cada gobierno. Es relevante lo dicho la canciller de Colombia en el citado foro del 3 de junio de 2011 en Diálogo Interamericano: que el tema de la seguridad sigue siendo prioritario entre ambas naciones y que el comercio ha pasado "a un segundo o tercer plano" por lo que Colombia apuesta a lograr acuerdos más en el ámbito de seguridad que en el económico. Así lo precisó en los días en que se cumplía un año de la Declaración de Santa Marta: "El comercio es importante, pero la prioridad es la seguridad, la frontera, en eso trabajamos (...) No es lo que quisiéramos como ideal de cooperación de dos países que afrontan problemas tan duros como narcotráfico y una situación de grupos armados en la región, pero vamos mejorando y a eso es a lo que le apuntamos"¹⁶.

¹⁴ Oficina contra las drogas y el delito de las Naciones Unidas, *Informe mundial sobre las drogas 2010*. P. 26 <http://www.oedal.net/en/item/2381-informe-mundial-sobre-las-drogas-2010.html> Al respecto, uno de los estudios de Manuel Ignacio Mayorca planteaba para el año 2008 las enormes vulnerabilidades de Venezuela, adicionales al tráfico: "La decisiones adoptadas por el gobierno venezolano durante los últimos ocho años, unidas al cerco tendido por las autoridades colombianas y estadounidenses, tienden a generar condiciones ventajosas para las operaciones de la industria ilegal de la droga en el país, en sus tres componentes básicos: producción de insumos, procesamiento y distribución". En *Venezuela: las consecuencias del aislamiento en la lucha antidrogas*. Caracas: ILDIS, 2008. http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=142

¹⁵ "Colombia destaca cooperación de Venezuela en seguridad". *El Universal*. Caracas: 5 de julio 2011. <http://politica.eluniversal.com/2011/07/05/colombia-destaca-cooperacion-de-venezuela-en-seguridad.shtml>

¹⁶ "La canciller María Ángela Holguín habla de su primer año de gestión". *El Tiempo.com*, Bogotá: 16 de agosto de 2011. <http://m.eltiempo.com/politica/la-canciller-mara-ngela-holgun-habla-de-su-primer-ao-de-gestin/10160046>

Del lado venezolano, por una parte, no ha habido disposición para institucionalizar el contacto entre las cúpulas militares y, en cambio, se ha preferido concentrar los vínculos entre presidentes y sus cancilleres, y entre algunos ministros, dando prioridad en el caso de la seguridad, a los arreglos ministeriales en torno a la cuestión del combate al narcotráfico. Por otra parte, la seguridad no deja de ser de interés para el gobierno venezolano, en sus propios términos. Declaraciones y gestos que lo distancian de la guerrilla colombiana deben ser vistas en su propio marco de referencia como materia de orden político interno, al deslegitimar brotes anárquicos radicales, pero sin enemistarse con las organizaciones colombianas cuyos líderes pudieran eventualmente abrirse espacio político. Internacionalmente, esta reconducción sobre el tema de seguridad se propone “voltear la página” ante el mundo sobre la pasada cercanía con la guerrilla que quedó documentada con los archivos de la computadora de Reyes y otras delaciones, lo que no significa desistir del fortalecimiento regional de organizaciones políticas afines para que accedan electoralmente al poder y lo conserven.

¿Cuál es el trasfondo de la “vuelta de página”?

Para saber cuán permanente es el cambio en las relaciones entre Venezuela y Colombia conviene trascender el argumento de las personalidades y estilos de los presidentes, visto que los dos vienen de ser parte de muy duros enfrentamientos, precisamente en torno al problema de seguridad más álgido, que deriva del conflicto interior en Colombia y de la proyección ideológica a que ha aspirado en estos años el presidente Chávez y definió en ella a Colombia como punto crítico.

Examinemos otras tres variables: las circunstancias en que se desenvuelven los dos mandatarios y sus equipos de gobierno; las necesidades e intereses de los dos países y sus gobiernos en este momento, y el impacto regional del acercamiento.

Circunstancias internas y externas

Cambios hemisféricos, regionales y nacionales propiciaron la reaproximación entre los dos países de un modo diferente a lo que había ocurrido en otros ciclos de tensiones, cuando la importancia mutua de las relaciones económicas estimulaba la normalización.¹⁷ Ahora se trata más bien de razones políticas, domésticas e internacionales de cada cual, con poco en común.

Hemisféricamente, el cambio de gobierno en Estados Unidos y la mezcla de nuevos enfoques y sano distanciamiento de la administración de Barack Obama hacia Latinoamérica y el Caribe, han limitado la legitimidad de los argumentos antiimperialistas del gobierno venezolano que definían a Colombia como pieza clave para una intervención estadounidense. Para Colombia, ha significado la posibilidad de mirar la cooperación militar de un modo más flexible, al punto que el presidente Santos hasta ahora ha desistido de enviar al Congreso el polémico tratado que permitía el uso de bases militares colombianas por Estados Unidos.

Regionalmente, a cinco años de los procesos electorales que entre 2005 y 2006 marcaron un movimiento de los gobiernos latinoamericanos hacia la izquierda y parecían favorecer la tesis de Chávez sobre un “eje monroísta” y uno “bolivariano”, encontramos una región en la que esas distinciones han perdido significación y se ha creado un espacio más pragmático de convergencias – cierto que limitadas– pero que han funcionado a la hora de manejar conflictos como los atendidos por la UNASUR entre 2008 y 2010.

Nacionalmente, también han ocurrido cambios importantes, aunque muy diversos de uno y otro lado de la frontera. En Colombia, los avances de la Política de Seguridad Democrática permitieron el fortalecimiento del Estado, una decisiva reducción del poder material y simbólico de los grupos

¹⁷ Ver Elsa Cardozo. *La agenda de seguridad de Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil*. Caracas: Ildis, 2006. <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/SeguridadRegional.Cardozo.pdf>

guerrilleros y paramilitares, así como avances en la lucha contra el narcotráfico y otras actividades criminales. De modo que el triunfo electoral de Santos traía la promesa de continuidad y de cambio en la gestión gubernamental; y, entre los cambios requeridos por la Política de Prosperidad Democrática, estaba superar las rigideces y relativo aislamiento regional del gobierno de Uribe.

En cuanto a Venezuela, un dato sin duda importante para el gobierno de Chávez fue la pérdida de terreno y el descrédito de los grupos guerrilleros colombianos, como también el amplio apoyo electoral que obtuvo Santos, cuyo discurso como Presidente electo tendía a una suerte de “puente de oro” para facilitar el acercamiento. Añadamos los empeños regionales de mediación. En términos de política nacional, la tensión extrema con Colombia dejó de ser políticamente “rentable” por muchas razones: tendía a revolver temas muy comprometedores (como los datos obtenidos de las computadoras de Reyes y las investigaciones de la Audiencia Nacional de España) a la vez que afectaba seriamente a los habitantes de las zonas fronterizas y negativamente, en general, a electores potenciales, de origen colombiano.

Intereses y necesidades

Ya hemos visto que la necesidad económica mutua dejó de ejercer el peso que alguna vez tuvo para recomponer las relaciones bilaterales, de modo que conviene hurgar en otras necesidades, lo que no quiere decir que los sectores productivos privados de cada país no mantengan expectativas de que la vieja complementariedad se recupere. En términos sociales, no cabe duda que la ruptura de vínculos fue vista como una situación indeseable, y desde diversos sectores, en los dos países, se insistió en una pronta normalización.

Ahora bien, las razones geopolíticas parecen haber pesado decisivamente en los dos gobiernos, cada cual con las suyas.

Para el gobierno de Colombia, ya el estudio *Misión de política exterior de Colombia*,¹⁸ que la Cancillería colombiana encomendó a un grupo de expertos en diciembre de 2010, aconsejaba un replanteamiento de esa política pública. En grueso, el equipo recomendó moverse de la relación privilegiada con Estados Unidos y de la prioridad decisiva de la dimensión militar y de seguridad que había afectado negativamente la imagen de Colombia como país respetuoso del Derecho Internacional. Dos estrategias fundamentales derivaron de esa revisión: diversificación de vínculos y posicionamiento internacional de Colombia, al lado de la reconducción de las relaciones con los vecinos. En referencia a Venezuela, ese documento expresa muy bien lo que comenzó a practicarse desde agosto de 2010: “Es prioritario reformular la estrategia de manejo de la relación con Venezuela. Esta relación debe estar basada en el respeto mutuo por las opciones políticas de cada país, y en el principio de no intervención en los asuntos internos”.

En lo que respecta a los intereses y necesidades de Venezuela, la disposición a “voltear la página” tras la entrega del poder por el presidente Uribe, vino dada por la oportunidad de hacer ajustes que compensaran el distanciamiento respecto a socios y espacios regionales que han ido ganando importancia, como es el caso de la UNASUR y del proyecto de Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac), en un ámbito regional donde el discurso antiestadounidense y confrontacional tiene cada vez menos sentido práctico. No ha habido en Venezuela –a diferencia de Colombia– una revisión de la política exterior, solo ajustes, sin duda reforzados por el impulso de la diplomacia del gobierno de Santos, muy dinámica en la activación de lo bilateral regional, y presente en los más importantes foros políticos del hemisferio.

Ahora bien, el alcance de las coincidencias en principios e intereses entre los dos países es muy limitado respecto a lo que fueron las convergencias construidas en la década de 1990 y esa

¹⁸ Amplio estudio cuyo informe final fue presentado en abril de 2010 por los expertos Gustavo Bell, Sandra Borda, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Gabriel Tokatlán. Además, convocaron a expertos de otros países como asesores y evaluadores del documento final. http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/asiapacifico/uploads/mision_de_politica_exterior_de_colombia.pdf

limitación, que deriva de la diferencia esencial entre dos modelos políticos, económicos y de seguridad, se manifiesta de modo especial en este último ámbito, el de cooperación en seguridad.

¿Qué impacto regional ha tenido el acercamiento bilateral?

La normalización de relaciones y el “sentido práctico” a la vez que de definición mínima de principios que la preside, es sin duda favorable regionalmente en dos vertientes muy diferentes: de un lado, para el lento avance en la construcción del encuentro y concertación de políticas, siendo llamativo que entre ellas la que va tomando más forma es la del Consejo Suramericano de Defensa; del otro, que para los proyectos comerciales y de proyección extra-regional de muchos países –entre los que se encuentra Colombia–, es importante que el vecindario latinoamericano y caribeño esté en paz.

En la proyección internacional, en lo concerniente a seguridad, dos acercamientos tienen especial significación. En primer lugar, el consenso logrado en la Unión de Naciones Suramericanas para que la Secretaría General de esta organización sea ocupada sucesivamente por la candidata colombiana, María Emma Mejía, y el venezolano, Alí Rodríguez Araque. Esa decisión permite aprovechar el mejor clima en las relaciones bilaterales como incentivo para prevenir una eventual polarización en el seno de la reciente organización, que ya ha ofrecido un espacio relevante para el manejo de tensiones regionales¹⁹ y, además, cuenta con el incipiente Consejo Suramericano de Defensa, en trance de definir una doctrina suramericana en esa materia, como lo anunció recientemente en su *Declaración de Lima*.²⁰

En segundo lugar, la mediación venezolano-colombiana para lograr el reingreso del gobierno de Honduras a la Organización de Estados Americanos, no solo favorece la gobernabilidad hondureña sino que apunta –al menos desde la perspectiva colombiana– a la recuperación de la OEA como foro político hemisférico. Considerando las tensiones extremas que concitó la crisis hondureña desde julio de 2009 y la estrecha alianza del gobierno venezolano con el derrocado de Manuel Zelaya, que fuesen los presidentes Santos y Chávez los mediadores para lograr las condiciones de retorno del país centroamericano a la OEA fue gesto simbólico de disposición de acercamiento aún en torno a asuntos difíciles que se proyecta hacia la región. Con todo, la expresión de reservas de última hora por el canciller Maduro revela los límites de la aproximación bilateral y respecto a la OEA.

El gobierno venezolano no ha cejado en el empeño de mantener y consolidar la Alianza Bolivariana (ALBA). Esto se ha manifestado recientemente en la instalación en Bolivia de la Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de la ALBA y el anuncio de su propia doctrina de seguridad, a pocos días de instalada en Buenos Aires, por la UNASUR, el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa con la expresa intención de contribuir a la formación de una concepción compartida de defensa.

De modo que en el ámbito de la seguridad, como en el económico, son limitadas las posibilidades de cooperación entre dos modelos muy distintos. Entre Venezuela y Colombia, la diferenciación de la concepción de la seguridad y de las relaciones e instrumentos para lograrla, se evidencia mayor desde

¹⁹ En marzo de 2008, ante la crisis entre Colombia y Ecuador por el ataque al campamento guerrillero de las FARC en territorio ecuatoriano; en septiembre de 2008 por el enfrentamiento político en Bolivia entre el gobierno y los mandatarios opositores de las provincias de la “media luna”; ante el acuerdo de Colombia para el uso de bases militares por Estados Unidos, en agosto de 2009; en octubre de 2010 por la huelga y alzamiento policial en Ecuador. En julio de 2010, el foro fue convocado por las tensiones y ruptura de relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia en tanto en septiembre de 2011 se ofreció al gobierno boliviano la posibilidad de mediación ante las protestas indígenas por la carretera en el parque Tipnis.

²⁰ “Ministros de Defensa del CDS - UNASUR firman Declaración de Lima”, 15 de mayo de 2011. http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=379%3Aministros-de-defensa-del-cds-unasur-firman-declaracion-de-lima&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es

la revisión que el gobierno de Colombia presentó en mayo de 2011 en el documento “La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”, que coloca nuevo énfasis en las responsabilidades de la política de seguridad en las esferas económica e institucional “en el marco de un riguroso respeto a los derechos humanos y a las normas del Derecho Internacional Humanitario”.²¹ En Venezuela, las concepciones y estrategias de seguridad y defensa siguen siendo, a falta de algo cercano a un Libro Blanco y del constitucionalmente pautado Concepto Estratégico de la Nación, las contenidas en una sucesión de documentos gubernamentales siendo el más reciente el *Proyecto Simón Bolívar*²²; sin embargo, como ya se anotó, las circunstancias han impuesto giros en aspectos tácticos y estratégicos de seguridad, comenzando por la relación con el conflicto y el gobierno de Colombia.

¿Qué futuro tiene la cooperación en seguridad entre Venezuela y Colombia?

A partir del contexto y evolución, las circunstancias e intereses que han favorecido el reacercamiento entre Venezuela y Colombia, cabe considerar tres tendencias en lo que específicamente concierne a la cooperación en seguridad y las condiciones que las favorecerían y limitarían. El punto de partida para proyectar tales tendencias son los modestos pasos hacia la cooperación, mutuamente reconocidos como significativos, desde los cuales cabe pensar en tres tendencias: estancamiento en el estadio presente, avances hacia medidas de fomento de la confianza y regresión a los ciclos recurrentes. Por lo visto en estos meses, las claves para la recomposición de vínculos que se ha logrado pueden resumirse en tres de diversa naturaleza y visibilidad: el acuerdo y observación de unos principios y procedimientos formales; la confluencia de ciertos intereses y necesidades de los gobiernos, y el desaliento regional a la confrontación. Esos elementos son conjugados en el cuadro siguiente, que ordena las tendencias de mayor a menor probabilidad, en un horizonte de uno a dos años, desde lo expuesto en estas páginas.

| Tendencias | Claves para la cooperación en seguridad | | |
|---------------|---|--|--|
| | Institucionalidad binacional | Intereses y necesidades de cada país | Actitud regional |
| Estancamiento | Se mantiene el trabajo en comisiones, bajo extrema discreción y fuerte control presidencial en las materias críticas. | Agotada la agenda económica, ya en plano inferior, cada gobierno concentra su atención en mínimos intercambios de información y muy limitada cooperación. | Restablecidas las relaciones y desaparecidos los signos de conflicto, cesa el interés. Entre tanto, se dificulta la institucionalización de las instancias regionales de cooperación en seguridad. |
| Avance | Se mantiene el trabajo de las comisiones pero su labor se institucionaliza de modo menos dependiente de los presidentes y más abierto a actores regionales y sectoriales. | Se amplía la agenda de seguridad en medio de la vivificación de las relaciones comerciales y la vida social-fronteriza con menor presión de las actividades de grupos violentos y criminales, lo que incorpora más amplios intereses del país y necesidades de la sociedad, favoreciendo un más amplio intercambio de información y mayor cooperación. | Se armonizan y fortalecen los diversos acuerdos de cooperación en seguridad en Latinoamérica y el Caribe –sin abandono de los de la OEA– y sus mecanismos de coordinación y seguimiento. |
| Regresión | Se complica el trabajo de las comisiones, esencialmente dependientes de las voluntades presidenciales, y se reinician ciclos de desconfianza y tensión, aunque difícilmente de ruptura. | El deterioro de las relaciones comerciales y el acelerado desplazamiento de los factores de violencia y delito hacia Venezuela generan nuevas tensiones que desbordan el frágil conjunto de comisiones. | Fragmentación de las instancias regionales de cooperación en seguridad y hemisférica. Recuperación de impulso de la ALBA a partir de un concepto confrontacional y militarista de la seguridad |

²¹ Ministerio de Defensa Nacional. *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá: mayo, 2011. http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pisspd.pdf

²² Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, *Proyecto Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013*. Caracas: 2007. <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>

El avance hacia una eficaz cooperación en seguridad, que se sostenga en el tiempo, deberá estar apoyado en una institucionalidad menos centralizada y más representativa, en intereses y necesidades que se muevan de los mínimos hoy posibles hacia un espectro más amplio de confluencias y en un marco institucional regional que estimule y vele por ella. No obstante lo andado en estos meses, es mucho lo que falta dentro y entre los dos países para alcanzar lo que de ambos depende. El primero y gran obstáculo a salvar está en las divergentes concepciones, políticas e hipótesis que los mueven en este y otros ámbitos y que van prefigurando un estancamiento pragmático en el impulso de reaproximación.

Con todo, hemos visto que circunstancias internas y externas han producido un giro que parecía muy improbable, si no imposible, en julio de 2010. Desde cada sociedad –en particular desde la venezolana– y en la institucionalidad que regionalmente capitalice el momento y genere los incentivos adecuados, está el impulso decisivo, no sólo para evitar el retorno a los viejos ciclos sino para alertar sobre los riesgos del estancamiento, las ventajas del avance y los pasos institucionales que este requiere.

Referencias

- Cardozo, Elsa. *La agenda de seguridad de Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil*. Caracas, Ildis, 2006.
<http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/SeguridadRegional.Cardozo.pdf>
- *Discurso de toma de posesión del Presidente Juan Manuel Santos*
http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- *Declaración de Principios*, Santa Marta, Colombia, 10 de agosto de 2010.
http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810_09.aspx
- International Institute for Strategic Studies (IISS), *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of 'Raul Reyes' – Launch remarks*. <http://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/the-farc-files-venezuela-ecuador-and-the-secret-archive-of-ral-reyes/executive-summary/>
- Mayorca, Javier. *Venezuela: las consecuencias del aislamiento en la lucha antidrogas*. Caracas: ILDIS, 2008. http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=142
- Mayorca, Javier. *Venezuela: los grupos guerrilleros y paramilitares como actores de la delincuencia organizada*. Caracas: Ildis, 2009
http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=154
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia. *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá: mayo, 2011.
http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia. *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, abril de 2011
www.mindefensa.gov.co/.../Mindefensa/.../Logros_Politica_IDSP_Abr_2011.pdf
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. *Venezuela felicita a Santos por su triunfo en Colombia y espera conocer perfil de relaciones con nuevo gobierno*. Comunicado del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores
http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=4007:venezuela-felicita-a-santos-por-su-triunfo-en-colombia-y-espera-conocer-perfil-de-relaciones-con-nuevo-gobierno-&catid=3:comunicados&Itemid=108
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia *Misión de política exterior de Colombia*, 16 de abril de 2010
http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/asiapacifico/uploads/mision_de_politica_exterior_de_colombia.pdf
- Oficina contra las drogas y el delito de las Naciones Unidas, *Informe mundial sobre las drogas 2010*.
<http://www.opecal.net/en/item/2381-informe-mundial-sobre-las-drogas-2010.html>
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, *Proyecto Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013*, Caracas: 2007. <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>