

DISEÑO Y GOBERNANZA

COLOMBIA-VENEZUELA: ¿DÓNDE ESTÁ Y ADÓNDE VA LA RELACIÓN BINACIONAL?



Luego de varios años de distanciamiento y de dos rupturas cercanas de las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales, Colombia y Venezuela están haciendo un gran esfuerzo para alcanzar una normalidad bilateral entre ambos países. En este texto se analizan las oportunidades y obstáculos que favorecen, o por el contrario, limitan ese objetivo.



Diciembre 2023

Contenido

1.	LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA. LA BÚSQUEDA DE UNA NORMALIDAD BILATERAL.	
	Carlos A. Romero.....	2
2.	DESAFÍOS PARA SUPERAR LA DESCONFIANZA MUTUA EN SEGURIDAD Y DEFENSA DESDE LA PERSPECTIVA VENEZOLANA.	
	Francine Jácome.....	8
3.	UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA.	
	Oscar Hernández Bernalette.....	14
4.	AVANCES Y RETOS DE LA RELACIÓN BINACIONAL VENEZOLANO ¿DE DÓNDE VENIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS?	
	Carlos Luna Ramírez.....	20
5.	EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD EN COLOMBIA Y VENEZUELA. TRABAS PARA LA COOPERACIÓN BINACIONAL EN TEMAS DECISIVOS.	
	Antonio De Lisio.....	28

LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA. LA BÚSQUEDA DE UNA NORMALIDAD BILATERAL

Carlos A. Romero

RESUMEN EJECUTIVO

Luego de varios años de distanciamiento y de dos rupturas cercanas de las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales, Colombia y Venezuela están haciendo un gran esfuerzo para alcanzar una normalidad bilateral entre ambos países. En este texto se analizan las oportunidades y obstáculos que favorecen; o por el contrario, limitan ese objetivo. Para ello se hace una lectura transversal que toma en cuenta, tanto los aspectos internacionales como los aspectos domésticos que juegan un importante rol en la configuración de esas relaciones. Como conclusión general se presentan dos escenarios por donde pudiera ir el proceso a corto plazo.

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Colombia y Venezuela se pueden analizar con base en tres perspectivas: una de ellas se enfoca en el contexto internacional; la segunda se dedica al estudio de las relaciones bilaterales políticas, diplomáticas, consulares, económicas y comerciales. Una tercera enfatiza el análisis de las relaciones fronterizas y transfronterizas entre ambas naciones.

Si bien estas tres dimensiones se interrelacionan entre sí, es posible destacar analíticamente la singularidad de cada una de ellas, al igual que sus semejanzas. Lo primero que salta a la vista, es que tanto Colombia como Venezuela son actores ubicados en el contexto global como países de nivel intermedio, situados en el hemisferio occidental y en América del Sur. (Borda Guzmán; Silva Luján 2023; Romero 2022)

Por otra parte, cada actor tiene su perfil histórico contemporáneo, a partir de la década de los sesenta del siglo pasado: Colombia con una política exterior basada en unas buenas relaciones con Estados Unidos y en el manejo internacional de su política doméstica. Venezuela, también tiene su perfil histórico desde la década de los sesenta del siglo XX, basado en la promoción de la democracia en la región y en el uso político de su economía petrolera. (Busnell 2007)

Estos dos perfiles distinguieron la política exterior de cada país en referencia a un contexto internacional conocido como la “Guerra Fría” y cuyos soportes; vale decir, “driving forces” están siendo ahora cuestionados por una realidad mundial más compleja que de alguna forma exige la revisión de esos parámetros y narrativas.

Esta idea está fundamentada en la expansión de cuatro tendencias principales: la renovada tensión entre las superpotencias que se manifiesta en la amenaza de una guerra nuclear, la invasión militar rusa a Ucrania, el impacto global de la COVID-19, el rearme y la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la severa recesión económica mundial, seguido del deterioro ambiental, el crecimiento exponencial de los flujos migratorios y la inflación mundial.

La tesis principal de este papel de trabajo es que ha habido un cambio de rumbo en las políticas exteriores de Colombia y de Venezuela; en el caso venezolano desde 1999 y en el caso colombiano desde el pasado año 2022. Estos cambios se han originado por la llegada al poder en ambos países de coaliciones partidistas diferentes a las tradicionales y que de algún modo han formulado una diplomacia distinta, pero en diversos grados y con distintas expectativas. Por su novedad, no hay suficientes datos para definir las transformaciones internacionales del gobierno del presidente Gustavo Petro. Por el contrario, sí hay suficientes recaudos para analizar tales transformaciones en el caso venezolano. (Borda Guzmán; Silva Luján 2023; Romero 2022)

Desde luego que la percepción que se tiene de la relación bilateral entre ambos países se desarrolla en el marco de un análisis que comprende no sólo datos sino el interesante y complejo espacio de lo mediático en donde la imagen juega un rol fundamental. De acuerdo con Malosetti, “El poder de las imágenes es un tema fascinante, tanto cuando se estudia el pasado como cuando se piensa en su lugar en las sociedades contemporáneas”. (Malosetti 2022: 21)

En el caso de Colombia, permanece la tesis llevada como estandarte por sucesivas presidencias de la idea de “un buen gobierno”, por la utilización de la negociación de la paz como instrumento diplomático, político y mediático,

siempre ligado a la participación de la comunidad internacional (los gobiernos y los organismos multilaterales, así como también las organizaciones no gubernamentales).

En ese sentido, Colombia como imagen destaca mundialmente como un país en una continua búsqueda de un “buen gobierno” que acepta y toma ventaja de la sociedad civil global. Venezuela, tiene sus reservas sobre esa área de las relaciones internacionales y se mantiene en el marco tradicional del poder.

En el caso venezolano, destacan la presencia de un Estado autoritario en donde la política del poder y/o del interés se ubica dentro de los parámetros de la razón de Estado; vale decir, de una perspectiva política cuya meta es la conquista y la conservación del poder. Al decir de Varoli, “la seguridad del Estado ha de erigirse en la norma suprema del actuar político, el concepto de razón de Estado no contradice la idea de la política como arte del buen gobierno; de hecho, la complementa. En circunstancias normales el buen gobierno ha de ser la regla. En situaciones de emergencia, la razón de Estado se erige en la norma.”. (Viroli 2009: 29)

En esta dirección, Venezuela se define fundamentalmente como un estado de excepción, como un país en crisis, sin legitimidad para una parte de la comunidad internacional, una nación desmembrada por un éxodo continuo de sus ciudadanos y por sus severas diferencias sociales. La ausencia de un “buen gobierno” y de unas condiciones adecuadas para el cambio democrático representan una situación extrema, en donde un régimen de partido mayoritario y una simbiosis política-militar controlan la política, la fuerza, lo económico y lo social. (Romero 2022)

Por ello, no es de extrañar el siguiente juicio sobre Venezuela como un ejemplo de cómo se concibe mayoritariamente este caso: “El deterioro de la democracia en Venezuela se ha constituido en uno de los retos más sobresalientes que ha tenido que enfrentar el sistema internacional. Si bien lo que sucede en el interior del país difícilmente puede clasificarse como una amenaza flagrante a la estabilidad internacional, la crisis humanitaria que aqueja a sus ciudadanos y el recorte extremo de sus derechos políticos y económicos es un problema que supera de lejos las delimitaciones territoriales.” (Borda Guzmán, et.al 2022: 391)

Estas imágenes sirven de base para colocar a ambos países como objeto de estudio en una plataforma que en pocos años ha cambiado de manera progresiva fortaleciendo sus respectivos polos, Colombia en la búsqueda del buen gobierno y Venezuela en su fundamentación de la razón de Estado. (Malosetti 2022)

Ahora bien, esta perspectiva se considera como un enfoque analítico no cerrado a la constatación de elementos de una razón de Estado en la percepción que se tiene de

Colombia, sobre todo en materia de la violación de los derechos humanos, las frecuentes rupturas del cese al fuego y al desarrollo de operaciones militares por parte de las fuerzas armadas colombianas y desde luego, dada la presencia de grupos guerrilleros, de narcotraficantes y de bandoleros en todo el territorio nacional y en las áreas fronterizas. En el caso venezolano hay rasgos de un buen gobierno, cuando se dan conversaciones y negociaciones con la oposición o con la sociedad civil global, o se mantienen o reestablecen las relaciones diplomáticas con la mayoría los gobiernos en el mundo.

2. UN MARCO HISTÓRICO CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS Y COMUNES

En este marco histórico reciente, la relación de Colombia con Venezuela debe observarse con base en dos etapas. Una primera va desde el año 2017 al año 2022 y otra del año 2022 hasta nuestros días. Cada una de ellas está relacionada con tres temas: 1) las relaciones con Estados Unidos; 2) el rol regional de cada país y, 3) la evaluación de lo doméstico por cada gobierno.

En la primera etapa, Colombia apoyó a Estados Unidos en su política exterior en contra de Venezuela basada en el desconocimiento del régimen del presidente Maduro, el patrocinio a la fórmula de la presidencia provisional de Juan Guaidó y la estrategia del cerco diplomático de la OEA con el Grupo de Lima. El gobierno de Maduro se salió de la OEA en el año 2017 y posteriormente en el año 2019, la mayoría de los Estados miembros en esa entidad hemisférica aceptaron al enviado del presidente provisional Juan Guaidó como el representante del gobierno legítimo de Venezuela. (hasta enero del año 2023) (Romero 2022)

El cerco internacional en contra del gobierno de Maduro incluyó la aplicación de sanciones y una “máxima presión”, como se vio en el caso del pretendido envío de recursos a Venezuela en 2019, a través de un puente binacional colombo-venezolano que contó con la presencia del presidente colombiano Iván Duque y otras personalidades regionales y que luego cambió a favor de una salida negociada (un marco para la transición democrática) y la convocatoria de unas elecciones libres y confiables. De igual forma, Colombia se unió a otros gobiernos para demandar al gobierno de Maduro ante la Corte Penal Internacional en el año 2018 y Bogotá se salió de UNASUR apoyando la creación de PROSUR. Esta conducta ha cambiado desde la llegada del nuevo gobierno colombiano presidido por Gustavo Petro, reanudándose las relaciones entre ambos países. (Borda Guzmán et. al 2022)

El gobierno colombiano mantiene un estatus quo con Estados Unidos con una política que no puede ser considerada -hasta ahora- como revisionista. En el caso venezolano, la

relación con Estados Unidos es, por el contrario, muy traumática, al punto que desde el año 2019 tanto las relaciones diplomáticas como las consulares y el comercio exterior bilateral están rotas, en medio de un ciclo de sanciones estadounidenses en contra de Venezuela. (Borda Guzmán; Silva Luján 2023)

En cuanto el uso de lo doméstico en los objetivos de la política exterior, el gobierno del presidente Petro ha enfatizado la tesis de la “paz total”, con el fin de reducir el impacto de la violencia en su país. En el caso venezolano, los gobiernos de los presidentes Hugo Chávez y Nicolás Maduro han enfatizado la tesis que en Venezuela se experimenta una revolución hacia el socialismo.

En este momento histórico, las agendas de las políticas exteriores de cada país se han transformado y de cierta manera han afectado la agenda bilateral entre ambos países. La integración económica a través del Acuerdo de Cartagena (hoy Comunidad Andina de Naciones), el Grupo de los Tres, UNASUR, la OEA, la CELAC y las negociaciones sobre la delimitación de las áreas marinas y submarinas marcaron varias décadas de encuentros y desencuentros entre los dos países. Desde el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006) se añadieron las consideraciones políticas de Colombia sobre el proceso doméstico en Venezuela y sobre su rol hemisférico. (Pino 2017)

Ahora esa situación política interna de Venezuela y la presencia de un fuerte torrente de inmigrantes venezolanos en territorio colombiano singularizan, junto con la reapertura de las relaciones diplomáticas y consulares y del comercio entre ambos países en agosto de 2022, la actual agenda bilateral. Caben destacar otros dos puntos importantes: la presencia de irregulares (guerrilleros, contrabandistas, narcotraficantes) en la frontera común y el comercio ilegal transfronterizo.

En síntesis, la reanudación de las relaciones diplomáticas y consulares con Venezuela se van formando sobre una plataforma híbrida, en donde la falta de institucionalización permite el crecimiento de un espacio ilegal e informal. Se trata entonces de plantear como una tarea urgente la de recuperar ese espacio institucional simbolizado en la vigencia y reapertura de las aduanas, en cerrar los pasos fronterizos irregulares, en los tratados bilaterales que se logren firmar y otras convergencias entre los dos países que se han manifestado en las opiniones oficiales y en las negociaciones bilaterales, tales como el eventual regreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones, a la OEA y al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Pero esto es solo un lado del problema que se está analizando. Se trata a su vez de compaginar este escenario con la historia reciente de cada país, en cuanto a lo que hereda el nuevo gobierno de Petro en cuanto su vinculación

con Venezuela. Desde el lado diplomático, es una relación fracturada no sólo por la ausencia prolongada de mecanismos diplomáticos y consulares sino por el conflicto político derivado de la conducta del gobierno de Iván Duque (2018-2022) al promover una alianza hemisférica en contra del gobierno de Nicolás Maduro que se plasmó (como se observó previamente), en la creación del Grupo de Lima, en la salida del gobierno de Maduro de la OEA y en el reconocimiento por Bogotá (también por la OEA y otros países latinoamericanos y caribeños) del gobierno interino de Juan Guaidó.

3. POCOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES

En cuanto las relaciones de Colombia con Estados Unidos, sobresale la búsqueda del mantenimiento de un *modus vivendi* con Washington. Se trata de una agenda bilateral compleja que incluye los vínculos colombianos con la OTAN, el combate al narcotráfico y el tema ambiental.

De más está decir que esto confirma el rol que juegan las Fuerzas Armadas Colombianas en los aspectos de seguridad y militares, tal como se observó hace unos meses en la reunión entre el comandante de las Fuerzas Armadas Colombianas y la jefa del Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses. En esa oportunidad se deslizó la tesis de que el presidente Petro no debería ni reducir los objetivos de la alianza estratégica ni fomentar un cambio interno en la institución castrense, algo que es muy diferente al caso venezolano.

El comercio exterior es otro plano que casi no ha cambiado. Las relaciones con China y con los Estados Unidos marchan bien y se ha retomado con algunas limitaciones las relaciones con América Latina, especialmente con Venezuela. Con la región se ha ratificado la permanencia de Colombia en los mecanismos de integración y en nuevas iniciativas, como la recién creada “Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas” impulsada por el gobierno de los EE.UU.

En verdad, no ha sido fácil institucionalizar, crear un marco jurídico y poner al día un comercio y unas inversiones con Venezuela que estuvieron en el garete por tanto tiempo. Sobre esto último, vale la pena destacar las contradicciones entre un flujo escaso de bienes y servicios legales que va “por arriba de la mesa” y un flujo de mayor significación que va “por debajo de la mesa”. (Botero 2022)

Un interesante tópico presentado por el gobierno de Petro es la consideración de un nuevo modelo de desarrollo que plantee el paso a una economía sustentable no petrolera, y en forma general que reduzca la explotación de energías no renovables. Esto pudiera convertirse en otro punto de fricción entre Colombia y Venezuela, cuyo régimen ha

profundizado su compromiso con una economía petrolera y mineral. (Borda Guzmán; Silva Luján 2023)

En cuanto a la internacionalización del conflicto interno colombiano, Bogotá ha reiterado su deseo de conversar y negociar con los factores que hacen vida ilegal en el mundo de la violencia, guerrillas y paramilitares. Sin embargo, para algunos especialistas, “la paz total” es imposible de alcanzar, además de que es una metodología contraria a cualquier concesión, que es precisamente la condición principal de cualquier negociación. (Botero 2022)

Una extensión de la política de “la paz total”, es la postura del gobierno Petro con el fin de contribuir a la estabilidad política en Venezuela y para ello, el gobierno colombiano promovió una “Conferencia internacional sobre la situación política en Venezuela” realizada el 25 de abril de 2023 y que contó con la presencia de representantes de gobiernos del hemisferio y de otras partes del mundo, más sin participación de sectores gubernamentales y opositores venezolanos.

Es importante recordar que el gobierno Petro ha requerido del apoyo venezolano para el plan de paz en su país (así como se observó en otras iniciativas de anteriores gobiernos colombianos). Pero la decisión de promover una conferencia internacional y encuentros entre el Gobierno del presidente Maduro y la oposición venezolana compromete más a Colombia en cuanto a su interés de tener una relación cercana con Venezuela. (Universidad del Rosario 2023)

En referencia al caso de la política exterior de Venezuela, luego de una ruptura con la tradicional conducta venezolana desde el inicio de la revolución bolivariana en el año 1999 y siguientes, la diplomacia venezolana comenzó a tener un comportamiento diferente a los anteriores gobiernos, deslindándose de los parámetros hemisféricos y planteando una política exterior anti-occidental.

Este cambio, que duró varios años en cristalizar, permitió que los gobiernos venezolanos de los presidentes Chávez y Maduro, pudieran expandir sus intereses sin experimentar un alto costo. Tanto el manejo de la diplomacia como de la economía internacional llevó a desarrollar una conducta activa, orientada a promover un nuevo orden mundial, acercándose a China y Rusia, más otros países intermedios como Bielorrusia, Cuba, Irán, Iraq, Libia y Turquía. (Romero 2022)

De igual forma, Venezuela implementó una política exterior promotora de la concertación política y de la integración económica de América Latina con base en una alianza que sostuvo con gobiernos de tendencia progresista, bajo un claro deslinde con Estados Unidos. Sin embargo, a partir del año 2014 se originaron una crisis económica en Venezuela y una nueva ruptura del equilibrio político interno

(previo en los años 2002 y 2003), lo que llevó a muchos gobiernos en el mundo, actores multilaterales y organizaciones no gubernamentales a construir una visión de Venezuela bastante crítica y basada en tres perfiles que han caracterizado el caso:

Estos son: 1) la crisis política debido al retroceso democrático en el país, el avance del autoritarismo, la violación de los derechos humanos y la carencia de un consenso entre el oficialismo y la oposición; 2) la crisis económica y social debido al decrecimiento de la economía, una hiperinflación acelerada, un importante desempleo y el empobrecimiento de la mayoría de la población; 3) una crisis social, simbolizada en el proceso emigratorio venezolano de alrededor de 7 millones de venezolanos que han dejado el país de forma masiva.

Esta calificación negativa de Venezuela y el fracaso de varias negociaciones entre el oficialismo y la oposición contribuyó a crear una fuerte ofensiva diplomática, política y mediática en contra del gobierno del presidente Maduro, a partir del año 2017, lo que obligó al régimen a tener una política exterior defensiva ante la continua descalificación internacional del caso venezolano, llegando incluso (como ya se mencionó) a apoyar la constitución de un gobierno paralelo a comienzos de 2019, apoyado por muchos países, entre ellos Estados Unidos y Colombia. (Borda Guzmán, et.al 2022)

4. ¿UN NUEVO AMANECER?

En este contexto, Colombia y Venezuela han reestablecido sus relaciones diplomáticas y consulares y comerciales desde el año pasado, situación que ha permitido en forma general el establecimiento de un conjunto de iniciativas que todavía están por desarrollarse plenamente y que tiene una Comisión de Vecindad e Integración Colombia y Venezuela creada el 30 de junio de 2023 con el fin de elaborar una agenda multitemática y que se basa en: el respaldo de Venezuela a la tesis colombiana de la “paz total”, el respaldo de Colombia a la pacificación de Venezuela y el fortalecimiento de los actores gubernamentales y privados de ambos países con el fin de restaurar unas relaciones económicas y comerciales estables y beneficiosas para todos.

Dentro de esa política, destaca la propuesta en el mes de mayo de 2023, del presidente Petro del regreso de Colombia a UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), modificar su estructura e inclusive darle un nuevo nombre (Asociación de Naciones Suramericanas).

Desde luego que hay que recordar que las relaciones entre estos dos países no están aisladas del contexto internacional y regional y cómo esos procesos son interpretados por cada gobierno. En el caso de Colombia, las señales dadas

por el gobierno de Petro buscan perfilar una política internacional con una posición no comprometida ante los acontecimientos mundiales, para así sostener una política exterior pasiva, en donde resalten unas pocas prioridades regionales (Acuerdo del Pacífico, Comunidad Andina de Naciones, OEA, CELAC, UNASUR, PROSUR) y evitar cualquier compromiso que perjudique sus relaciones con Estados Unidos. (Borda Guzmán; Silva Luján 2023)

Hasta ahora, Colombia no ha expresado su interés en abordar ni los conflictos mundiales ni los conflictos regionales a favor o en contra de posiciones polarizadas. Esto se explica por la necesidad de superar la beligerancia pro-occidental que caracterizó al gobierno de Duque y también por la preferencia del presidente Petro por los temas domésticos (plan de paz total, reforma fiscal, reforma social, alianzas internas). (Pino 2017)

En el caso de Venezuela, su política internacional es activa y defensiva. Activa, por tomar partida por China y Rusia en el conflicto internacional actual, por insistir en sostener procesos de integración ideológicos como ALBA y promover partidos afines a la causa bolivariana. No está de más recordar que las relaciones entre Caracas y Washington son las más decisivas para el panorama mundial de Venezuela, dada la importancia geopolítica del petróleo venezolano, la aplicación de las sanciones estadounidenses tanto al régimen como a instituciones e individualidades públicas y privadas afectas al régimen, y la constante evaluación negativa por parte del gobierno y el Congreso de Estados Unidos sobre la política doméstica y su apoyo abierto a la oposición venezolana. Añadido a esto, es importante señalar el impacto que significa para Estados Unidos la continua entrada de venezolanos inmigrantes legales e ilegales a su territorio. (Universidad del Rosario 2027; Kruger et. al 2020)

5.- CONCLUSIONES

Al analizar las políticas exteriores de Colombia y Venezuela surgen serias dudas que ellas se puedan homologar. Son prácticas distintas y con un legado histórico diferente. Bogotá siempre ha tendido a desarrollar una diplomacia pasiva y restringida. En cambio, el activismo ha sido el sello de la diplomacia venezolana. A esto hay que agregar que, en términos generales y en el caso neogranadino ha permanecido el interés nacional y el consenso. En cambio, Caracas se distingue por sus disensos. (Romero 2022)

En verdad, la política exterior de Venezuela sirvió de escenario para confrontar al régimen colombiano, al punto tal que se quebraron por tercera vez las relaciones (la primera en 1901, la segunda en 2010 por unos meses hasta la tercera en 2019 y hasta 2022), pasando por un largo período en donde lo informal prevaleció sobre las instituciones. Cabe destacar que esa informalidad se plasmó en todos los

ámbitos de la realidad comprensiva de cada actor. (Universidad del Rosario 2023)

En primer lugar, debe destacarse una reflexión final. Colombia sigue siendo un país occidental y con una buena relación con Washington. Venezuela está empeñada en no ser occidental, con el propósito de aliarse con China, Rusia y otros gobiernos. Colombia no quiere un escenario hostil para su política exterior y vive del compromiso diplomático. Venezuela le gusta confrontar. (Corrales y Penfold 2015)

En segundo lugar, se da una relación más compleja si se compara años atrás. Los temas ambientales, migratorios, el narcotráfico, la violencia y la presencia binacional de los aparatos armados traslucen un panorama muy difícil de reducir, a pesar de las buenas intenciones de cada gobierno de trabajar de una manera conjunta. (Kruger, et.al 2020)

En tercer lugar, la administración del presidente Petro se ha limitado a ser gobierno, no en construir un régimen. Por ello es segura la constatación de unas enormes contradicciones que hay en el sistema político neogranadino, en donde se controla el poder Ejecutivo y no el resto de los demás poderes. En este contexto, surge como un problema por resolver el tema de la pacificación de Colombia. Bajo el rótulo de la “paz total”, la administración neogranadina ha iniciado una serie de reuniones y negociaciones con la mayoría de los grupos armados que operan en todo el territorio nacional. Sin embargo, es poco lo que se ha conseguido hasta ahora para reducir la presencia guerrillera, de bandoleros y de narcotraficantes.

Lo primero que hay que destacar, es que la diplomacia colombiana se ha movido poco en torno a su reconstrucción diplomática con Caracas, excepción hecha de la conferencia internacional sobre Venezuela. Por otra parte, pudieran darse algunos “roces” si cada gobierno opina sobre temas domésticos de cada país, como sucedió cuando el 30 de junio de 2023, el presidente Petro manifestó que estaba en desacuerdo con el proceso de inhabilitación de la pre-candidata presidencial venezolana, María Corina Machado. El presidente colombiano dijo en esa ocasión que, “Es claro que ninguna autoridad administrativa debe quitar derechos políticos a ningún ciudadano” (Petro 2023)

Recapitulando, en este corto período de cuatro años (casi tres), Colombia puede hacer poco sobre Venezuela y se le hará difícil desarrollar una diplomacia activa frente a un régimen como el venezolano empeñado en ser refractario a cualquier iniciativa de concertación, así sea ideológica. De esta manera, las relaciones entre ambos países seguirán bajo la sombra y la sospecha, a no ser que se haga un profundo análisis de que es lo que es válido y que no lo es. (Universidad del Rosario 2023)

Mirando hacia el futuro, se presentan dos escenarios:

1) Que las relaciones entre Colombia y Venezuela sigan transformándose y recuperándose a un nivel óptimo de confianza y de resultados positivos, tomando en cuenta la mejoría del panorama internacional y que las iniciativas colombianas a favor de unas relaciones bilaterales con Venezuela alcancen el nivel de confianza y de compromiso observados en épocas anteriores.

2) Que las relaciones se estanquen e inclusive retrocedan en sus objetivos y compromisos, dadas las diferencias encontradas, tanto por razones externas (desacuerdos sobre la situación mundial y regional, la eventual discusión sobre el espinoso tema de la delimitación de las

áreas marinas y submarinas entre ambos países) o por las conductas de cada gobierno en materia bilateral (fallas e irrupciones en las políticas concretas acordadas, la exportación de gas venezolano a Colombia, el futuro de la industria de fertilizantes, el caso de Monómeros, la debilidad institucional aduanera fronteriza frente al contrabando, las debilidades de los protocolos aduaneros) y una eventual crítica del gobierno de Petro a la política interna del régimen venezolano (en materia de derechos humanos y condiciones electorales) y el posible deslinde entre ambos gobiernos sobre dos modelos de desarrollo, uno pro-energías no renovables y otro en contra de las energías no renovables.

6.- BIBLIOGRAFÍA

Botero, Felipe, (2022): "¿Primavera cero?: Las protestas sociales en Colombia como síntoma de erosión democrática". En: González González, Guadalupe, Olmeda, Juan C y Prud'homme, Jean-Francois, Coordinadores, (2022): *Gobernanza Democrática y regionalismo en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp.127-157.

Borda Guzmán, Sandra, Silva Luján, Gabriel, (2023): "La política exterior del gobierno de Petro. A la espera de una hoja de ruta". *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 23: Número 3, pp. 35-43. Disponible en: www.fal.itam.mx

Borda Guzmán, Sandra, Otero Santander, Isabel, Ospina González, Daniela, Calvachi Ramos Leonardo y Haya, María Alejandra, (2022): "La gobernanza regional alrededor de la crisis venezolana, ¿Por qué nada parece funcionar?" En: González González, Guadalupe, Olmeda, Juan C y Prud'homme, Jean-Francois (Coordinadores), (2022): *Gobernanza Democrática y regionalismo en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 391-424

Bushnell, D. (2007): *Colombia, Una nación a pesar de si misma*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana. S. A. Nueva edición actualizada.

Corrales, J y Penfold, M, (2015): *Dragón in the tropics. Venezuela and the legacy of Hugo Chávez*, Washington, Brookings Institution.

González González, Guadalupe, Olmeda, Juan C y Prud'homme, Jean-Francois (Coordinadores), (2022): *Gobernanza Democrática y regionalismo en América Latina*, Ciudad de México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Kruger, C; Rodríguez, R; Robayo, M; y Mendoza, L (2020): *Frontera y movilidad humana. Recomendaciones para la integración e inclusión de movilidad humana proveniente de Venezuela en las políticas de recuperación socioeconómica post-covid-19 en las zonas de frontera*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer y Universidad del Rosario.

Malosetti Costa, Laura. (2022): *Retratos públicos. Pintura y fotografía en la construcción de imágenes heroicas en América Latina desde el siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Petro, G, (2023): *Petro no secunda a Maduro y rechaza inhabilitación de María Corina Machado*. TalCual. Junio 30, 2023. DOI: [talcualdigital.com/ petro-no-secunda...](https://talcualdigital.com/petro-no-secunda...)

Pino Uribe, J.E, (2017): "¿Un matrimonio Infeliz? Democracia y violencia política en Colombia: Entre la restricción, cooptación y construcción". *Papel Político*, 22 (2), pp. 369-393.

Romero, Carlos A, (2022): "Venezuela Cuestionada", González González, Guadalupe, Olmeda, Juan C y Prud'homme, Jean-Francois. Coordinadores: *Gobernanza Democrática y regionalismo en América Latina*, Ciudad de México, México, El Colegio de México, pp. 271-300.

Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos. Observatorio de Venezuela, Konrad Adenauer Stiftung, (2023): *Edificando una Nueva Relación Bilateral. Recomendaciones a las problemáticas de la relación bilateral y de frontera entre Colombia y Venezuela en un contexto de reactivación y reconocimiento mutuo*, Bogotá, Colombia (Estudio coordinado por Ronal F. Rodríguez y Daniela Monroy Argumedo).

Viroli, M. (2009): *De la política a la razón de Estado*, Madrid, Ediciones Akal, S.A.

RECONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES COLOMBIA-VENEZUELA: LOS RETOS PARA SUPERAR LA DESCONFIANZA MUTUA EN SEGURIDAD Y DEFENSA DESDE LA PERSPECTIVA VENEZOLANA

Francine Jácome

RESUMEN EJECUTIVO

Con respecto a los posibles cambios en las relaciones de seguridad y defensa después de la reanudación de las relaciones bilaterales, se puede decir que son más las interrogantes que las evidencias sobre una ruta que fomente la confianza y lleve a lo que el gobierno colombiano ha denominado “cooperación militar”. Después de años de desconfianza mutua, es probable que este pueda ser un objetivo a mediano y largo plazo, si se logra crear una institucionalidad bajo control civil que sea transparente. Entre los retos más importantes estarán las diferencias en las perspectivas del papel de los militares en ambos países, sus diferencias en cuanto a doctrinas militares y sus relaciones tanto con actores de América Latina como del ámbito mundial.

INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo tiene el objetivo de presentar una aproximación inicial desde la perspectiva venezolana que identifique los principales retos en las áreas de seguridad y defensa en el marco del restablecimiento de las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela a partir de agosto de 2022. Parecen ser más las incertidumbres que las evidencias en la práctica de una ruta transparente de superación de la desconfianza mutua. En la primera sección, se señalan las principales acciones que se tomaron durante el primer año de restablecimiento de relaciones, después de las cuales, aún queda la interrogante sobre la factibilidad una “cooperación militar” en el corto y mediano plazo.

En función de ello, la segunda sección aborda lo que se considera son los tres retos fundamentales para esta anunciada cooperación. En primer término, el papel de los militares venezolanos en la creciente militarización de la sociedad que se ha producido en los últimos veintitrés años de chavismo en el poder, profundizando el militarismo. En segundo término, las diferencias entre las actuales doctrinas militares en los dos países. Por un lado, desde Venezuela se

proclama que existe un enemigo externo –Estados Unidos y el imperialismo en general- y la necesidad de una unidad cívico-militar para defender el proyecto político “chavista”. Por el otro lado, el gobierno del presidente Petro ha fomentado su plan de “Paz Total”, acompañado de un cambio de doctrina hacia la “seguridad humana”. Resultado de esta diferencia, también se plantean diferentes perspectivas sobre las relaciones en los contextos regionales (América Latina y el Caribe) e internacionales en temas de seguridad y defensa.

La última sección, presenta unos breves apuntes sobre conclusiones preliminares, así como un primer inventario de recomendaciones puntuales que han realizado diferentes organizaciones y expertos para allanar el camino hacia unas relaciones binacionales en temas de seguridad y defensa que tomen como puntos centrales la transparencia, la defensa de los derechos humanos y el control civil.

CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA MUTUA EN SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿UN LARGO CAMINO HACIA LA COOPERACIÓN MILITAR?

Al iniciarse el gobierno del presidente Petro el 7 de agosto de 2022, se produjo el restablecimiento de relaciones después de tensiones durante más de una década, y cuatro años desde que el presidente Maduro cancelara las relaciones diplomáticas formales a comienzos de 2019. Anteriormente, en 2015 expulsó a una cantidad importante de colombianos que hacían vida en la frontera. Durante este tiempo se produjeron acusaciones mutuas de desestabilización por parte de ambos gobiernos. En este contexto de desconfianza, fue importante el papel del gobierno del ex presidente Iván Duque como uno de los líderes más activos en denunciar el autoritarismo del gobernante venezolano y miembro importante del hoy extinto Grupo de Lima. Es de recordar que desde inicios del siglo XXI los cambios en la doctrina militar venezolana tenían como

principal hipótesis de conflicto una intervención auspiciada por Estados Unidos con un escenario que se efectuaría a través de Colombia.

La prioridad al inicio del gobierno entrante en agosto de 2022, fue restaurar relaciones diplomáticas, comerciales y en el área de seguridad, dado la difícil situación de la frontera. Entre sus objetivos principales también estuvo el apoyo del gobierno del presidente Maduro en el restablecimiento de los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Independientemente de los avances y retos en las relaciones entre Bogotá y Caracas, que se han evidenciado en el primer año, en cuanto al tema de las fuerzas armadas, el reto fundamental es superar la desconfianza mutua muy pronunciada de los últimos diez años y lo que se considera debería ser el establecimiento de mecanismos transparentes de cooperación militar. Serían mecanismos de cooperación cuyos adelantos tendrían que ser institucionales, bajo el control de civiles y con acceso a información pública respecto a sus estrategias y actividades.

La interrogante principal es si esto será factible, especialmente en función de las diferencias importantes que existen en cuanto a doctrinas militares y a las perspectivas diferenciadas en cuanto a las relaciones con Estados Unidos y en el ámbito internacional. Según lo señalado en un informe de diciembre de 2022 de Crisis Group, uno de los retos fundamentales será en el área de seguridad, debido al objetivo principal del gobierno colombiano de la “Paz Total”. En el caso de las negociaciones con el ELN, mucho va a depender del verdadero papel del gobierno venezolano en este proceso, ya que ha permitido su presencia en su territorio. También será un reto importante la problemática fronteriza planteada por este informe, pues el ejército colombiano puede ver en este momento con desconfianza la relación venezolana con Rusia, las acusaciones de involucramiento en narcotráfico y la misma relación con grupos irregulares.

Desde agosto de 2022, las reuniones de acercamiento entre autoridades de Colombia y Venezuela fueron múltiples, comenzando con encuentros bilaterales entre los presidentes y otros altos funcionarios, respecto fundamentalmente a temas comerciales y relaciones diplomáticas. En el ámbito específico de defensa y seguridad, en septiembre de 2022 se produjo un encuentro entre los ministros de Defensa. Posteriormente, se sostuvo el I Encuentro de Comandantes Territoriales Militares y Policiales fronterizos Colombia-Venezuela en San Antonio del Táchira (Venezuela) el 9 de noviembre de 2022, y entre los puntos principales de la agenda estuvieron el contrabando, secuestro, narcotráfico y presencia grupos armados ilegales.

Cinco meses después, en marzo de 2023, se anunció un acuerdo para instalar mesas de trabajo binacionales y así abordar varios temas de seguridad. Posteriormente, el 11

de mayo se realizó una nueva reunión entre ministros de defensa y altas cúpulas militares, contexto en el cual el ministro de Defensa de Colombia se reunió con el presidente Maduro y ministro de Defensa en Caracas. Expresaron públicamente que existían acuerdos para aumentar la cooperación en temas de “seguridad y paz”, y los ministros firmaron una Declaración Conjunta que incluyó entre sus principales puntos (Nedder, 2023): 1) continuidad de reuniones entre autoridades militares de la zona fronteriza; 2) establecer un canal directo de comunicación; 3) revisión de mecanismos para futuras operaciones conjuntas. El mismo 11 de mayo, el gobernador del estado Táchira anunció su propio despliegue de fuerzas de seguridad en la frontera, el denominado operativo “Frontera de Paz”, asegurando que era en coordinación con autoridades colombianas.

Aparte de los temas tradicionales de seguridad fronteriza, es de resaltar que el gobierno del presidente Petro ha otorgado importancia a la protección ambiental y, en mayo de 2023, comenzaron a desplegarse efectivos para combatir a “grupos multi-crimen”, de miembros venezolanos y colombianos en parques nacionales (Nederr, 2023). Desde el Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Ceofanb) se ha anunciado “operaciones conjuntas”, pero no hay evidencia de esto. Por la información pública se entiende que son operaciones contra la minería ilegal y narcotráfico a cargo de los militares venezolanos.

El 30 de mayo de 2023, los dos cancilleres firmaron un documento para la creación de la Comisión de Vecindad e Integración, cuyo objetivo sería fomentar la cooperación e integración. Formalmente fue instalada el 30 de junio en el marco del Encuentro de Presidentes de América del Sur, realizado en Brasilia, e incluyó cinco Comités Técnicos Binacionales que tendrían como prioridad los temas fronterizos.

A pesar de todos estos esfuerzos queda la duda si los militares de ambos lados puedan superar en breve la desconfianza mutua, y las diferencias en doctrinas, así como las alianzas geopolíticas de sus respectivos gobiernos.

Por estas razones, no parece factible que en el corto plazo se produzca cooperación en materia de inteligencia y acciones estratégicas. Desde hace más de veinte años, desde Caracas se ha pedido que el territorio colombiano no sea escenario de movimientos de desestabilización del gobierno. Aunque no son iguales que en el pasado, este último año del gobierno del presidente Petro ha mostrado que no se distanciará en la práctica de las relaciones con Estados Unidos y que no pedirá a su fuerza armada una ruptura de sus relaciones militares entre Colombia y Estados Unidos. En este sentido, pese a las críticas desde Caracas, se llevaron a cabo los ejercicios militares Unitas en julio de 2023 y Colombia sigue como socio extra continental de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Según lo afirmado en el informe de Crisis Group (2022), para el presidente Petro es importante mantener el apoyo de los militares para sus reformas en seguridad y diálogo con diferentes grupos armados irregulares y, a la vez, tratar con la desconfianza que tienen respecto al gobierno venezolano después de históricas tensiones que se agudizaron bajo los gobiernos de los presidentes Chávez y Maduro. Respecto a esta desconfianza, debe señalarse que una cosa son los discursos y reuniones formales entre los ministros de defensa y otra las relaciones entre los militares que estarían directamente involucrados en cooperación, especialmente en la frontera.

RETOS PARA UNA POSIBLE COOPERACIÓN MILITAR

Se considera que existen en la actualidad tres limitaciones fundamentales para una cooperación militar institucional, transparente y bajo el control de civiles binacional: 1) la profundización de la militarización en Venezuela; 2) diferencias en cuanto a sus doctrinas militares; y 3) perspectivas diferentes respecto a los contextos regionales e internacionales.

PROFUNDIZACIÓN DE LA MILITARIZACIÓN EN VENEZUELA

En esta ecuación para transitar hacia el fomento de la confianza mutua entre las fuerzas militares y de seguridad de ambos países, es necesario destacar el especial papel que juegan en el contexto venezolano. Como ha señalado Penfold (2023), el autoritarismo hegemónico actual en Venezuela tiene como uno de sus pilares fundamentales a los militares. En este contexto, a partir del año 2000 fue creciente su papel como actores económicos y políticos (Jácome, 2022).

Su importancia en la definición de políticas públicas fue más allá de la defensa, creándose una dependencia mutua entre el sector político civil chavista y los militares. Los primeros para mantenerse en el poder, los segundos para no perder las ventajas que obtenían al formar parte de la nueva élite gubernamental y económica. Sin embargo, dentro de la misma fuerza se han profundizado las desigualdades como en el resto de la sociedad como consecuencia de la severa crisis económica y social, producida por el colapso de los precios del petróleo en 2014 y una corrupción voraz

Su participación como parte de esta élite política y económica tiene varias aristas. En primer término, la participación de militares en el gabinete del poder Ejecutivo nacional que ha fluctuado, pero se mantuvo en alrededor del 35%, destacándose su regreso al control a la industria petrolera a través de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y del Ministerio

de Energía después del escándalo de corrupción que asciende a la desaparición de más de 20.000 millones de dólares en mayo de 2023.

De igual forma, se ha documentado que el papel como actor económico de los militares no se limita a los cargos que ejercen como funcionarios en diversos sectores económicos del país, sino también por las diversas empresas que han constituido bajo la aprobación del gobierno, especialmente a partir de 2013 con el presidente Maduro (Jácome, 2022). La presencia militar no se limitó a PDVSA, pero creció especialmente a través de la explotación del oro en el Arco Minero del Orinoco, también dio continuidad a través de la CAMIMPEG (Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas de Gas), encargada de la exploración, explotación, transporte y producción de petróleo, gas y minería.

En el ámbito político, su cooptación para el proyecto político se inició en 2000 con el ex presidente Chávez (Penfold, 2023). La evidencia más reciente fue el 4 de julio de 2023, cuando el presidente Maduro declaró que la Fuerza Armada es “profundamente nacionalista, independentista, libertaria, rebelde, bolivariana y más que nunca profundamente chavista” (El Nacional, 2023), además autorizó una respuesta por la fuerza a los “mensajes de división” que según él están enviado diferentes actores hacia las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (FANB). En los perfiles de redes sociales de la mayoría de los nuevos altos mandos aprobados en julio 2023, se declaran como “chavistas”, evidenciando su adhesión a un proyecto político.

Pero aparte del discurso ideológico y las referencias al enemigo externo, ahora centrado en Estados Unidos, como las advertencias de la presencia del Comando Sur en las prácticas Unitas con presencia en Colombia y Panamá, a mediados de julio, el foco estuvo en la minería ilegal en los estados Amazonas y Bolívar. Como señaló Insight Crime (2023), ante lo que ha señalado como una “gobernanza criminal”¹, desde Caracas parece que se está tratando de retomar el control de territorios y economías que anteriormente habían cedido a grupos irregulares, utilizando un discurso de protección del ambiente y recursos naturales, mientras cada vez más se evidencia la contaminación de la industria petrolera, así como la devastación que se ha producida al sur del país

1 InSight Crime (2023: 6) afirma que: “los grupos criminales y actores estatales corruptos se unieron para formar un Estado híbrido que combina la gobernanza con la criminalidad, y donde los grupos armados ilegales actúan al servicio del Estado...” Todo con la finalidad de mantener el gobierno y permitir los negocios ilegales, es una gobernanza híbrida que permite controlar espacios donde realmente no hay una presencia del Estado. Según este informe, la presencia del ELN ha ido más allá e incluso tienen un control político y social, lo cual es un claro ejemplo que el Estado no tiene el monopolio legítimo de la fuerza o que ha redefinido este concepto para incluir grupos irregulares.

con la explotación minera a partir de la creación del Arco Minero del Orinoco en 2016.

Como ha señalado Nederr (2022), los cambios de gobiernos en Colombia (agosto 2022) y Brasil (enero 2023) llevaron a un replanteamiento de las relaciones de seguridad y defensa en el poder ejecutivo de Caracas. Hay más actividad en la zona fronteriza que, según analistas busca proyectar una imagen de mayor compromiso por parte de las autoridades venezolanas. Es parte de la estrategia del gobierno del presidente Maduro por recuperar una imagen de institucionalidad y control del territorio, para lo cual la FANB está dando prioridad a su capacidad operacional. Sin embargo, se evalúa que es más una estrategia de imagen hacia fuera que de efectividad real en el ámbito interno.

En función de ello, desde 2022 se puso en marcha la Operación Escudo Bolivariano, con la finalidad de controlar la minería ilegal, narcotráfico y trata de personas, planteando la necesidad de recuperar el control de las fronteras, siendo las prioridades las fronteras con Colombia y en el sur con Brasil (Nederr, 2022). Hasta finales de 2022, aún se referían a los Terroristas Armados Narcotraficantes Colombianos (Tancol), narrativa que se retomó a finales de septiembre de 2023 cuando el gobierno venezolano buscó restablecer su control sobre territorios en el sur del país en su frontera con Colombia.

Ante estas actividades operativas fronterizas, Alerta Venezuela (2023) ha advertido que es importante tomar en consideración la presencia de grupos armados irregulares y cómo afecta a la población, especialmente en el contexto de la Emergencia Humanitaria Compleja que vive Venezuela. Ha señalado cómo la violencia entorpece el acceso de la población a la ayuda humanitaria y la necesidad de evaluar que el Estado venezolano y, en especial, las fuerzas armadas no están garantizando los derechos de la población. Pese al discurso oficial, denuncian que en la práctica no impiden ni controlan las acciones de estos grupos irregulares.

En el actual contexto de negociación del gobierno colombiano con el ELN, en el cual el gobierno venezolano es un garante, advierten (Alerta Venezuela, 2023) que se centra en los grupos con presencia en Colombia, pero no se ha tocado el tema de los que están presentes en Venezuela.

DOCTRINA MILITAR

Aparte de los discursos de altos funcionarios de ambos gobiernos, es necesario evaluar si sería viable en la práctica una relación de cooperación entre los organismos de seguridad de ambos gobiernos. Un aspecto importante es examinar las doctrinas sobre seguridad y defensa y las posibles coincidencias o diferencias.

En el caso venezolano es una doctrina militar centrada en el antiimperialismo, socialismo y la defensa de la “revolución” y el chavismo. Otro aspecto significativo es que se centra en el planteamiento de la “unión cívico-militar”, que en la práctica ha conducido a un creciente militarismo, en el cual los militares, bien sea activos o retirados, ocupan cada vez más espacios civiles y políticos como alcaldes, gobernadores, legisladores. En la práctica, la prioridad es la defensa de un régimen político y su élite militar-política-económica. En cuanto a seguridad ciudadana, sus acciones han estado definidas en función de la perspectiva de “mano dura”, dirigidas mayormente por militares con estrategias militares como evidencian los casos de las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP), llevadas a cabo por las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES) de la Policía Nacional Bolivariana (PNB), dejando un saldo de terror y ejecuciones extrajudiciales que se cuenta en las denuncias al gobierno de Venezuela ante la CPI por crímenes de lesa humanidad.²

En cambio, el presidente Petro, entre sus múltiples temas de agenda importantes, incluyó la llamada Paz Total y la promoción de un cambio hacia una doctrina centrada en la seguridad humana. En noviembre de 2023 se aprobó la Ley de Paz Total.

Como ha señalado Valencia (2022), es un reto para el actual gobierno. En términos generales, plantea la necesidad de desmilitarizar la vida social y reemplazar la noción del enemigo interno por la promoción de la civilidad, del cuidado de la vida de los ciudadanos. Si este proceso de verdad pudiera producirse en los próximos años, iría en contravía de la militarización en Venezuela. Incluye la política de control civil de los militares. Es de notar que el ministro de Defensa colombiano es un civil, conocido por su papel en la defensa de los Derechos Humanos y actividades

2 “Tras haber recibido información por diversos medios sobre la presunta comisión de crímenes competencia de la Corte en Venezuela, en febrero de 2018 la entonces Fiscal de la CPI Fatou Bensouda, anunció que su oficina abriría un examen preliminar sobre Venezuela, que es una etapa previa a la apertura de una investigación. Analizaría hechos cometidos desde abril de 2017, que incluían uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones, detenciones arbitrarias y tortura por parte de miembros del Estado venezolano. El 27 de septiembre de 2018, la Fiscal de la CPI recibió una remisión de seis Estados parte del Estatuto de Roma: Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú, para iniciar una investigación sobre crímenes de lesa humanidad presuntamente cometidos en Venezuela desde el 12 de febrero de 2014. En diciembre de 2020, la Fiscalía manifestó que la información disponible brinda bases razonables para creer que se han cometido crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Estos incluyen crímenes como persecución política, encarcelamiento u otra privación severa de la libertad física, tortura, violación y/u otras formas de violencia sexual por parte de las autoridades civiles, miembros de las fuerzas armadas y partidarios del gobierno” .<https://www.wola.org/es/analisis/combatiedo-desinformacion-venezuela-corte-penal-internacional/>

anti-corrupción. Sin embargo, es importante considerar que en el caso colombiano también están en curso procesos de justicia tanto nacionales como internacionales. Su par venezolano, militar activo, cumplirá en octubre de 2023 nueve años en el cargo, cosa que ocurre por primera vez en la historia contemporánea del país.

El gobierno del presidente Petro ha señalado la necesidad de formar un “ejército de paz”, que defienda la soberanía nacional ante el crimen organizado y narcotráfico, incluyendo tareas en protección ambiental, especialmente la selva amazónica como tema de seguridad.

En el marco de la Paz Total, las negociaciones con el ELN (Niño, 2022; Ramírez, 2023 y Dickinson, 2022) son importantes, dado el papel de garante asumido por el régimen de Venezuela. Antes del cese al fuego acordado con el ELN, que entró en vigencia el 3 de agosto de 2023, el presidente Petro había anunciado en abril “...las Fuerzas Militares en Venezuela están actuando aliadas con el Gobierno colombiano, con su Ejército, quitando un espacio que antes tenía libremente el ELN” (Semana, 2023). Sin embargo, no se han vuelto a realizar afirmaciones públicas al respecto, y no existen evidencias de la anunciada cooperación en seguridad e inteligencia.

Una de las preocupaciones (Niño, 2022) sobre la Paz Total es que precisa tener una definición muy clara de cómo se define seguridad. También los diálogos deben ser separados de acuerdo a las características de cada grupo, pues no es aconsejable un tratamiento homogéneo. Al no contarse con una visión a largo plazo, podría más bien llevar en el futuro a más conflictos violentos. La interrogante clave es ¿cuáles son los incentivos para que los distintos grupos dejen sus actividades ilegales? En este sentido, “La Paz Total debe ser selectiva, progresiva y continua” (Niño, 2022), ya que abrir muchas agendas puede llevar a que ninguna funcione. Al contrario, el gobierno de Petro sostiene que debe realizarse una negociación con todos los grupos para no dejar espacios abiertos para que puedan ser ocupados por otros. Esta diferencia de criterio es importante. A diferencia de diálogos anteriores, el gobierno de Petro admite la posibilidad de acuerdos parciales.

Específicamente en cuanto a los diálogos con ELN (Ramírez, 2023), por su carácter de “insurgencia federal”, podría ser un problema en el sentido que algunos grupos no acaten las decisiones del diálogo, especialmente debido a que en algunos sitios terminó dedicándose al narcotráfico y se desdibujó su carácter ideológico. En este sentido, hay sectores que han sido reticentes al diálogo. En cuanto a su accionar geográfico, es importante considerar que hay sectores binacionales. El proceso con ELN y sus resultados, necesita tomar en consideración que el Acuerdo de Paz con las FARC de 2016, resultó posteriormente en las disidencias que continuaron activas tanto en territorio colombiano como venezolano.

CONTEXTO REGIONAL E INTERNACIONAL

Especialmente en los últimos años se han profundizado desde Venezuela las tensiones y el discurso contra Estados Unidos y la UE, distanciándose de lo que se considera el mundo occidental y sus valores democráticos, y acercándose al bloque de regímenes como China, Rusia e Irán, así como Cuba y Nicaragua. Mientras tanto, Colombia y sus fuerzas armadas mantienen una relación de cooperación con Estados Unidos y el presidente Petro, que durante su primer año de gobierno, dio muestras de continuidad en esta relación y tampoco asumió la retórica antiimperialista, anti-estadounidense de la élite político-militar venezolana.

En los tiempos cambiantes de las relaciones internacionales, también existen diferencias. Mientras el gobierno de Petro, un año después, muestra evidencia de mantener estable su relación con Estados Unidos, el gobierno de Venezuela se inclina cada vez más por apoyar y formar parte de lo que Mires (2023) ha llamado el “bloque anti-occidental” o gobiernos autoritarios o “gobiernos anti-democráticos”. Son cada vez más sus manifestaciones de cercanía con Rusia, especialmente en el marco de su invasión a Ucrania, China, Irán y en América Latina con Cuba y, en menor medida, Nicaragua. Mires plantea que se está desarrollando un nuevo mundo bipolar, lejos de los discursos sobre multipolaridad, entre las democracias Occidentales y las autocracias, bien sea de izquierdas o derechas. En mayo el ministro de defensa de Irán señaló que no existen restricciones para ampliar la cooperación militar con Venezuela.

CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

Hay más interrogantes que certezas respecto a la posibilidad de una relación bilateral en seguridad y defensa en el corto y mediano plazo. Se plantean retos importantes para superar la desconfianza mutua que es histórica, pero que en la actualidad están muy relacionadas con las diferencias en las perspectivas sobre el papel de los militares en la sociedad, sus doctrinas y su visión de las alianzas internacionales. Un escenario en el corto plazo es que los temas de seguridad y defensa serán difíciles de acordar, más allá de la retórica de los poderes Ejecutivos. La llamada “gobernanza criminal”, será un reto importante.

Ambos gobiernos definen actualmente sus objetivos a corto plazo en función de grupos irregulares de crimen organizado y narcotraficantes, que ya son binacionales y en casos ya regionales con ramas en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. ¿Podrán definir una política conjunta? Aquí debe considerarse el papel de actores como el ELN y las disidencias de las FARC. Por un lado, el estamento oficial

venezolano ha mantenido relaciones cercanas con estos actores. Por el otro, el gobierno colombiano busca negociar con ellos, pese a los retos ya señalados anteriormente. Puede plantearse que este será un escenario importante para el abordaje de una posibilidad de cooperación militar en los próximos meses.

Un año después, el gobierno del presidente Petro parece haber relegado dos temas importantes de su inicial agenda para el restablecimiento de las relaciones bilaterales: el tema de Derechos Humanos con la petición que Venezuela reingrese al sistema interamericano de Derechos humanos y, en menor medida, el apoyo de la reanudación de las negociaciones en México entre el gobierno y la Plataforma Unitaria. Su convocatoria a la reunión sobre Venezuela en abril en Bogotá, no produjo ningún acuerdo concreto de los que se puedan esperar avances.

En cuanto a la cooperación binacional, es importante tomar en consideración la evaluación que se debe estar haciendo en Colombia sobre los casos ante la Corte Penal Internacional (CPI) en el caso Venezuela I, y el costo que tiene la represión de la FANB con altos funcionarios que están siendo investigados por crímenes de lesa humanidad por su papel en la represión, torturas y desapariciones forzadas. Es de notar que ante la CPI se evalúan las responsabilidades individuales, lo cual podría deteriorar las relaciones FANB y gobierno en los estamentos subalternos

venezolanos, y evaluar la relación que pueda fomentarse con sus pares colombianos.

Adicionalmente, puede advertirse el peligro de securitización. En Venezuela ya está presente no solamente por la importancia de la participación de los militares como actores económicos y políticos, pero también por la creciente militarización de la sociedad. En el caso de Colombia, se ha advertido (Valencia, 2022) que debe observarse con especial atención la aplicación de la llamada seguridad humana con la finalidad que las políticas sociales no sean definidas por la política de seguridad. En este sentido, podría ser de importancia en ambos países la perspectiva de la ONU del triple nexo: ayuda humanitaria, desarrollo y paz.

Desde Alerta Venezuela se ha recomendado que: 1) el gobierno de Venezuela debe diseñar una estrategia para dismantelar estos grupos irregulares y atacar las razones estructurales que llevan a su conformación; 2) acordar con el gobierno colombiano que en las negociaciones con el ELN y otros grupos se incluya el tema de la desmovilización de los que ocupan territorios en Venezuela; 3) Incluir este tema en las negociaciones entre el gobierno de Venezuela y la Plataforma Unitaria y solicitar asesoría de la ONU para el tratamiento de la crisis humanitaria y la violación de derechos humanos por la presencia de estos grupos armados; y 4) Considerar que la existencia de grupos irregulares binacionales, requiere respuestas binacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Alerta Venezuela (2023): Una tragedia ignorada. La afectación humanitaria y de derechos humanos por parte de grupos armados irregulares en Venezuela, Bogotá, www.alertavenezuela.org

El Nacional (2023): Maduro autorizó a la FANB a responder con la fuerza a los mensajes de división, Caracas 4 de julio.

Crisis Group (2022): Ties without Strings? Rebuilding Relations between Colombia and Venezuela, Latin America Report N°97, Bogotá, 1 de diciembre. Dickinson, Elizabeth (2022): Colombia's Last Guerrillas Make a First Step toward "Total Peace", Crisis Group, Bogotá, 22 de noviembre.

InSight Crime (2023): El ascenso del Estado criminal híbrido en Venezuela, Medellín.

Jácome, Francine (2022): "Militarismo y militarización: El caso venezolano" Análisis Carolina, 03-22, Madrid, 25 de enero.

Mires, Fernando (2023): "Maduro y el nuevo orden político mundial", El Nacional, Caracas, 19 de junio.

Nederr, Sofía (2022): "Efectismo de planes fronterizos de la FAN coincide con cambios en Colombia y Brasil", TalCual, Caracas, 28 noviembre.

Niño, César A. (2022): "Cinco puntos críticos para la "paz total", Razón Pública, Bogotá, octubre 30.

Penfold, Michael (2023): El perro que se muerde la cola, Caracas, Editorial Dahbar.

Ramírez, Socorro (2023): "Negociaciones gobierno-ELN: la búsqueda de la difícil "paz total" en Colombia", Nueva Sociedad, Buenos Aires, febrero.

Semana (2023): Importante: el presidente Gustavo Petro reconoce alianza militar con Nicolás Maduro de Venezuela para arreciar contra el ELN, Bogotá, 21 de abril.

Valencia, Germán Darío (2022): "La Paz Total como política pública", Estudios Políticos No. 65, Medellín, septiembre-diciembre.

UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

Oscar Hernández Bernalette

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es proporcionar información sobre el estado actual de las relaciones comerciales y económicas entre Venezuela y Colombia, a partir de la apertura de la frontera en el año 2022, y de las aparentes afinidades ideológicas entre los dos presidentes, que no significa necesariamente entre los dos gobiernos. Igualmente, presentaremos algunas recomendaciones con la idea además de que estas puedan ser asimiladas por responsables de la toma de decisiones en ambos países, para así incidir en distintas opciones de política pública. Esperamos que las ideas aquí expuestas puedan contribuir también a los formuladores de opinión, académicos, organizaciones no gubernamentales, expertos, sector privado, así como otras entidades interesadas en influir en las relaciones bilaterales de una manera positiva para beneficio de ambos países, y especialmente para los habitantes de la extensa frontera compartida entre Venezuela y Colombia.

Sin duda hay ventajas, desventajas y desafíos para ambos países, especialmente para Venezuela: por la complementariedad, cercanía y conocimiento recíproco, tener un mercado y un proveedor del tamaño de la economía colombiana es altamente ventajoso para Venezuela.

Nos iniciamos con estas preguntas: ¿Cómo reiniciar la relación binacional desde la perspectiva comercial? ¿Ventajas, desventajas y desafíos para Venezuela? ¿Cuáles serían los principales retos para el comercio y cooperación binacional desde Colombia?

RELACIONES COMPLEJAS

Para intentar responder estas preguntas, debemos reconocer en primera instancia que estamos sobre un escenario binacional complejo y difícil en lo político, social y económico. La frontera se cerró oficialmente desde el 2017 y reabrió en el año 2022. Como un evento internacional de gran importancia fue recibida la noticia. Especialmente para los Gobiernos y poblaciones fronterizas fue una reinauguración de Caracas y Bogotá, aunque nunca dejaron de tener comunicación.

Sin embargo, trataré de presentar unas realidades, y transmitir unas ideas sobre la construcción de nuevos tejidos entre ambos países para el impulso del comercio bilateral, entendiendo su complejidad. Aspiramos que la relación entre los dos países vuelva a ser robusta. Para ello hay que superar muchos escollos y definir e implementar políticas que aceleren el proceso.

Dejo claro a los lectores mi vocación binacional, esto lo afirmo, por si en algunas líneas se percibe un análisis escéptico. Creo mucho en este binomio Colombia/Venezuela, y creo también importante destacar la ola positiva de entusiasmo de distintas instancias sobre las nuevas oportunidades que se abren entre los dos países.

UN PASADO CON BUENAS PRÁCTICAS COMERCIALES

Ya en la década de los noventa, Colombia y Venezuela eran ejemplo para el resto de América Latina por la ampliación de nuestras relaciones económicas y comerciales. Una gran dinámica se generó durante esa década entre los dos países que ampliaron el comercio, las inversiones, los vínculos económicos y fortalecieron las relaciones fronterizas. Se percibía una agenda positiva hacia la integración. Aquella que, más allá de las importantes cifras de comercio bilateral y del intercambio de bienes y servicio, se extendía a los ámbitos de infraestructura, energía, educación, cultura, cooperación en la lucha antinarcóticos, conexión aérea más allá de las capitales, por citar algunas.

Desde el año 2022, con la llegada al gobierno del Presidente Gustavo Petro se generaron nuevas expectativas, en las que ambos países están ante una nueva oportunidad. Sin embargo, el optimismo inicial se ha encontrado con dificultades que permiten intuir que el nuevo tejido bilateral tomará más tiempo que el esperado, especialmente desde las zonas fronterizas. Sin embargo, tal como lo indican las cifras de comercio del primer semestre del 2023, un aumento modesto del intercambio de bienes y servicios se hace evidente. No hay duda de que la extensión geográfica y demográfica de los dos países: 2,058,193 kilómetros cuadrados entre ambos países, más una población total de

79,7 millones de habitantes aproximadamente, son una muestra de las potencialidades entre las dos economías, con similitudes culturales y geográficas, siempre y cuando se logre superar escollos que son el resultado de diferencias políticas en el pasado y la falta de institucionalidad vinculante entre ambos países.

Si pasamos revista a los parámetros tradicionales que entendemos para establecer los vínculos bilaterales y estimular el comercio en términos generales, sin duda, estos dos países lo tienen: Población (casi 80 millones), Normas, costumbres y hábitos comerciales (debilitadas), Situación Socio-Económica (favorable, Colombia mejor que Venezuela), Legislación y Financiamiento (Poca transparencia en Venezuela), Situación Política (frágil en ambos países). Evolución de la demanda y oferta mundial de productos. Mercado Global, (con retrocesos). Competencia Internacional. (Colombia más preparada que Venezuela).

Por otra parte, encontramos una diferencia fundamental en las dos economías. Su apego al comercio internacional, su estructura y normativas. En ese sentido, Colombia a diferencia de Venezuela cree en el comercio como herramienta de desarrollo, estimula el comercio internacional y se rige por las reglas del juego multilateral de Occidente. El comercio es un motor de crecimiento que genera empleos, reduce la pobreza y aumenta las oportunidades económicas (más en Colombia con una economía diversificada).

Sin embargo, a pesar de las disparidades, Colombia y Venezuela tienen la opción para una complementariedad permanente. Recordemos la importancia del comercio internacional para el desarrollo de los países al impulsar diferentes tipos de intercambios de bienes, servicios, capitales y tecnologías entre las naciones. Ya en el siglo XIX, Adam Smith en sus estudios sobre la economía y el comercio internacional, nos anunciaba que los países tienden a especializarse en la producción de aquellos bienes en los que tienen ventaja absoluta. Esto sucede por el menor gasto de recursos en la producción. En ese sentido, Venezuela y Colombia tienen capacidades de complementación para desarrollar cadenas de valor tanto para competir en el mercado interno (binacional) como en una inserción global más agresiva.

CAMBIO DE GOBIERNO, NUEVAS OPORTUNIDADES

Con el acercamiento PETRO/MADURO se generaron expectativas. Lamentablemente basadas en la “afinidad” ideológica entre ambos presidentes y no en las fortalezas propias de las naciones como países hermanos. Por iniciativa del Banco de Desarrollo en América Latina (CAF) se realizó un primer encuentro binacional, muy oportuno y loable. Colombianos y venezolanos de alto nivel debatieron sobre cómo aprovechar las oportunidades de integración

propiciadas por la apertura de la frontera entre Colombia y Venezuela, y sobre cómo la reactivación del comercio binacional puede convertirse en motor de crecimiento, bienestar, oportunidades empresariales e integración social en ambos países. Se afirmaron en ese encuentro las potencialidades entre ambos países, que en un contexto más amplio que América Latina y el Caribe, necesita impulsar con más fuerza los proyectos de integración, especialmente el comercio transfronterizo, los corredores logísticos, proyectos de eficiencia energética y la agenda digital. En lo bilateral se está avanzando en la formalización del comercio binacional, con lo cual se verá un repunte en las estadísticas oficiales del comercio exterior colombo-venezolano. Reafirmaron, en palabras de Sergio Díaz-Granados, presidente ejecutivo de CAF, que la apertura de la frontera colombo-venezolana supone una gran oportunidad para incentivar estos esfuerzos de integración comercial e impulsar nuevas sinergias comerciales que contribuyan a un crecimiento sostenido y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de ambos países.

En ese mismo sentido, un organismo regional tan importante en la región como la CAF, aseguró estar “preparados para acompañar a los empresarios para que aprovechen las oportunidades que se derivan de la apertura de la frontera y el restablecimiento de las relaciones económicas entre Colombia y Venezuela”¹. Sin duda, una buena evocación para darle sentido a la nueva aproximación política que se estaba produciendo entre ambos gobiernos.

Por su parte, Nicolás Uribe Rueda, presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, afirmó “que esta será una ocasión para recuperar el intercambio con quien fue nuestro principal socio comercial pero también para incrementar la cooperación industrial que genere empleo y beneficie el desarrollo empresarial en doble vía”. Ahora bien, existe una disparidad económica entre ambos países. Colombia con una economía abierta y Venezuela con una economía controlada que genera inseguridad jurídica en los agentes económicos. En general y en particular con Colombia.

Aunque en Colombia, en el período 1980-2019, su comercio en relación al PIB pasó de 27% a 37%, mientras que en el resto de la región pasó del 52% al 62%, todavía tiene tareas pendientes para continuar promoviendo la inserción internacional de las empresas colombianas y la participación en cadenas regionales y globales de valor que permitan traducir esta mayor apertura en incrementos de productividad y bienestar para todos los colombianos. En cambio, el PIB de Venezuela ha estado en franco deterioro. Estamos ante una economía que se redujo 80% en los últimos 12 años. La contracción del PIB según el FMI ha sido continua en los últimos 15 años. Por ejemplo, el estimado (2022) del PIB de Venezuela estaba por el orden de los 72.5 mm de dólares, mientras que el de Colombia para la misma fecha era de 278,23 mm

de dólares. Hay que destacar que las sanciones y el no estar en el sistema Swift afectan grandemente el comercio exterior venezolano con Colombia y el mundo. Hoy la capacidad de compra exterior del sector privado depende de cada empresa en función de su mercado interno y la capacidad adquisitiva del consumidor local.

DESAÍOS DE LA INTEGRACIÓN

La extensa frontera entre Colombia y Venezuela de más de 2000 kilómetros cuadrados es de por sí un espacio que puede ser considerado un tercer país. Existe una dinámica propia que une a los dos países en múltiples escenarios y también genera irritos permanentes que se producen fundamentalmente por la imposición que viene de las capitales sobre la naturaleza misma de cómo se debe desenvolver la unidad social que ella misma genera entre los pobladores de las zonas limítrofes. Mientras que los pueblos fronterizos empujan hacia la integración, los gobiernos generan divisiones, permiten situaciones que llevan a extremos como el cierre de la misma, como ocurrió por iniciativa de Venezuela en el año 2017.

Nunca la frontera ha estado exenta de problemas, especialmente en el último quinquenio, toda vez el rompimiento de relaciones diplomáticas que incluyó las relaciones consulares y las comerciales. A lo que se sumó la permeabilidad de fuerzas irregulares y delictivas de distintos géneros, que aceleraron el contrabando, la trata de personas, la explotación y la desintegración de comunidades fronterizas que por décadas había desarrollado un propio *modus vivendi*.

Podemos entonces resumir los principales problemas de frontera generados por la crisis migratoria, en el hecho de que más de millón y medio de venezolanos han cruzado hacia Colombia debido a la crisis económica y política de Venezuela; así como en aumento del contrabando de productos ilegales como la gasolina, medicinas, alimentos entre otros, lo que ha generado territorios no controlados por las autoridades legítimas, institucionalizándose un mercado negro y reglas propias por la usencia de los Estados. Se suma a este cuadro que desvirtúa el comercio formal, la presencia de grupos armados como las disidencias de las FARC, el ELN y el narcotráfico, que tienen una presencia destacada en su búsqueda de usar a Venezuela como trampolín para los envíos de narcóticos a Estados Unidos y Europa. Esta realidad, además desarticulada por los propios gobiernos al no tener relaciones diplomáticas por varios años y no contar con las comisiones de seguimiento, generaron tensiones que presionan tanto a las poblaciones fronterizas y van en detrimento de la generación de confianza entre los actores empresariales, quienes son en definitiva los verdaderos agentes articuladores de las relaciones comerciales.

ACCIONES FUTURAS

Para esta relación de encuentros y desencuentros se han propuesto acciones en tres ámbitos para impulsar la integración:

- a) Reducir los costos en frontera a través de la implementación de medidas de facilitación del comercio.
- b) Provisión de infraestructura de transporte necesaria para mejorar la integración física entre los países, incluyendo aquella que favorece la integración energética.
- c) Regulaciones que impulsen la integración productiva entre economías, promoviendo la participación de las empresas en cadenas regionales de valor.

Para que lo anterior sea posible, los venezolanos deben superar la crisis. La solución, desde nuestra perspectiva, pasa por una solución más allá de nuestras propias capacidades, de allí la importancia de la comunidad internacional en esta búsqueda y/o contribución, y la importancia del papel que puede jugar Colombia en estos momentos. Afirmaremos, entonces, que, si bien el reinicio de las relaciones diplomáticas ha sido un paso fundamental para retomar el hilo conductor que nunca se debió haber transgredido, ello no es suficiente.

Haber suspendido las relaciones diplomáticas entre los dos países fue un exabrupto de parte y parte. No entraremos a discutir a quién le corresponde la carga, o quién tiró la primera piedra; lo que sí es cierto, es que inclusive aceptando las desavenencias entre los gobierno y las suspensión del dialogo político y diplomático, el haber suspendido las relaciones consulares y comerciales entre los dos países fue una práctica errónea que no tenía por qué darse de esa manera. Ambos gobiernos podían suspender las relaciones diplomáticas, pero no cortar la vía de encuentro entre dos pueblos que están por encima de las simpatías políticas de los gobiernos turno y que fueron las principales víctimas de tamaña decisión. Esto ha afectado y sigue afectando las opciones de comercio bilateral aun en estos tiempos de aparente apertura y mejores relaciones desde Caracas y Bogotá. Dejar a dos países hermanos, con amplias fronteras, con una diáspora compartida entre ambos países de más de cinco millones de almas, a una comunidad empresarial sin sus canales de encuentro, fue absolutamente una estrategia mal formulada que le ha hecho mucho más daño a la relación que episodios álgidos del pasado.

Reinstalar los cimientos institucionales requiere de mucho tiempo y buena gerencia. Sin embargo, si logramos que los gobiernos mantengan una agenda positiva (transparente), institucional y con predictibilidad en el tiempo, se pueden lograr no solo mejoras en el intercambio bilateral, sino que las opciones de inversiones entre los dos países se pueden

incrementar, actualmente afectadas por las tensiones del pasado. El recién firmado ACUERDO DE INVERSIÓN es una buena iniciativa que genera mayor interés toda vez se den garantías jurídicas a los inversionistas.

Los gobiernos se reencontraron y tenemos diplomáticos acreditados en ambas capitales. Falta mucho por hacer en el campo consular. Las fronteras están abiertas. Los cielos se abren para líneas comerciales y las fuerzas empresariales están haciendo su trabajo para el reencuentro, el comercio, la inversión y para competir. Ahora bien. Volvamos a la pregunta, ¿Cómo nos ayuda este reencuentro para paliar la crisis actual de Venezuela? Podría ayudar de muchas maneras, toda vez se abre esta relación para contribuir a que se logre en Venezuela una negociación política integral de la mano de la comunidad internacional, que incluye a Colombia. Sin duda, el Presidente Gustavo Petro puede ser un agente para estimular que Venezuela vuelva al sendero de la democracia.

Lamentablemente, tenemos que ser críticos ante los resultados. Veamos cuales fueron los primeros mensajes del nuevo presidente en los que se relaciona a Venezuela. Destacamos la apertura de la frontera, la designación de embajadores y la visita a Caracas del Presidente Petro en dos oportunidades hasta junio 2023. ¿Cuáles planteamientos en las primeras de cambio hizo el Presidente Petro que podemos ver como una oportunidad para la reinserción de Venezuela en la comunidad internacional?

1) “Rechazar la democracia liberal lleva a la dictadura, como ha ocurrido en algunos países de América Latina”. Ese es un mensaje contundente que le envió a su contraparte. No ha pasado nada en ese sentido. El gobierno de Venezuela ha manifestado en reiteradas ocasiones su desprecio a la democracia liberal. Ha conseguido sentar a los guerrilleros del ELN en una mesa de paz y pedido el apoyo de Venezuela. El tema se ha complicado por las características del ELN en Venezuela.

2) Invitó a Venezuela a regresar a la Comisión de Derechos Humanos y abogó por una amnistía a los presos políticos. En Venezuela han dicho claramente a través de su cancillería que no está en su interés regresar al sistema interamericano y la cuenta de presos políticos no deja de crecer.

3) Llamó la atención con relación a la inhabilitación de María Corina Machado. “Fundamental implementar una amnistía para presos políticos que haga salir de la cárcel a los opositores en prisión, pero que también dé garantías al chavismo de que no será perseguido en los tribunales”. Ninguna respuesta, para el gobierno de Venezuela, los presos políticos no hacen parte de su agenda de discusión con ningún otro Estado, salvo cuando se reactivan las mesas de negociación con la participación de los EEUU.

5) Invitó a Venezuela a regresar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Espacio natural fundamental para el intercambio entre países andinos. A la fecha, no se conoce ninguna gestión del gobierno de Venezuela para reintegrarse a este espacio.

Si bien la Venezuela de hoy puede contribuir a la política de paz total que impulsa el presidente Petro, la Colombia de hoy puede ayudar a re-institucionalizar el país, así como paliar la crisis que tenemos en Venezuela.

Ahora bien, la mayor contribución que podría hacer Colombia es la de ayudar a promover una reconstrucción de la institucionalidad democrática en Venezuela. Si bien esta es una prerrogativa que pudiera ser unilateral desde Venezuela, creo que esta se acelerará en la medida que tengamos mayores compromisos multilaterales y bilaterales. Ahora bien, si en Colombia se complica el panorama político interno, tampoco podrá ser un buen interlocutor. El regreso a la CAN puede ser un gran paso en ese sentido. Por qué esta afirmación: los países integrados ganan, crecen, se democratizan.

¿CÓMO REINICIAR LA RELACIÓN BINACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA COMERCIAL?

Son varias las respuestas/opciones para que a pesar de incipientes avances este proceso madure y se acelere. Para diseñar un proceso de institucionalidad, tenemos en mi opinión, tres mecanismos. A saber:

a) Un acuerdo bilateral amplio. Lo que denominamos un WTO plus, esto significa ir más allá de los compromisos ya alcanzados en la OMC. La cláusula de la nación más favorecida, principio fundamental (hoy en día los aranceles son bajos, como mecanismo de protección). Hay que recordar una regla básica de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que prescribe que el comercio no debe ser discriminatorio, consagrada en la famosa cláusula de la nación más favorecida. Recordemos el principio que significa que si un país miembro, otorga a otro país una ventaja arancelaria o de otra índole, debe de inmediato e incondicionalmente extenderla al producto similar de otros países.

b) Mantener los acuerdos en el marco de la OMC, que incluye un mecanismo de solución de controversias y los aranceles establecidos.

c) Un ingreso a la CAN que tendría dos opciones:

Una negociación tradicional o un fast track para que Venezuela ingrese de inmediato con todos sus derechos y obligaciones a la CAN. Para estos objetivos se requiere compromiso, fundamentalmente de Venezuela y una puerta

abierta por parte de los otros miembros como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Hay que reconstruir el andamiaje institucional, cimentado a lo largo de varias décadas y que tuvo su mejor expresión a fines de los ochenta y casi toda la década de los años noventa.

En una relación binacional como la colombo-venezolana, la relación comercial requiere una garantía de estabilidad en todos los sectores para que los agentes económicos generen confianza. Por ejemplo, si no hay fronteras abiertas no hay comercio, si no hay reglas claras no hay comercio, si no hay seguridad jurídica no hay comercio, si no hay seguridad a las personas y sus bienes no hay comercio. Si no hay confianza no hay comercio. Nos referimos al comercio legal, al que impulsa los aparatos productivos A las inversiones, a las exportaciones e importaciones. Lo que si prospera en cambio es otro tipo de comercio, el ilegal, el del contrabando, además, violencia, descontrol fitosanitario, pobreza y explotación.

Hay que reestablecer una relación bilateral con sentido de política de Estado, todas instancias impulsores del comercio de bienes y servicios.

Hay que impulsar una estrategia multisectorial que pase por generar las condiciones para reiniciar el intercambio comercial que fue castigado fuertemente a raíz de la ruptura de relaciones diplomáticas y del cierre de los puestos fronterizos por donde circulaban los bienes transables. Por ejemplo, y solo para recordar hacia dónde íbamos, en el año 2008 el intercambio comercial global fue de 7.269 millones de US\$. Este fue el año en que el intercambio comercial entre ambos países llegó a su nivel más elevado. En ese lapso, se triplicaron los montos del intercambio comercial con relación a 1998.

Hace 7 años que se cerró la frontera, una estrategia violenta y dramática que no solo le hizo daño al flujo de comercio, sino que afectó a miles de vidas en la zona de frontera y su derecho al progreso. Un ejemplo de la vitalidad de esa frontera y de las potencialidades de los dos países, es que, con la reciente apertura, específicamente desde el 26 de septiembre hasta el 14 de octubre (2022), se realizaron intercambios comerciales por un valor de 975.000 dólares, con poco más de 800 toneladas de productos comercializados.

Para el 2023 se espera una recuperación de 2.000 millones de USD en función del desempeño económico de Venezuela. Aunque positivas, son aun cifras muy bajas si comparamos las relaciones bilaterales de la región. De hecho, se ajustó el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial (AAPC) en donde se retiraron preferencias a Colombia para obtener una mayor protección a la industria venezolana en razón de la nueva realidad del país. Colombia entendió y aceptó esta situación. Se trata de hierro,

acero, petroquímica, algunos alimentos, gas y urea entre otros, serían rubros fácilmente exportables a Colombia en el corto plazo.

RECOMENDACIONES

Hay que avanzar de forma progresiva pero definitiva hacia una reapertura total de la frontera, facilitando el tránsito de personas, bienes y servicios. Sin cortapisas. Se iniciaron los vuelos comerciales, eso está bien, pero se necesitan cielos abiertos y una política de mejoramiento de la infraestructura vial fronteriza. Un trabajo conjunto con los organismos multilaterales para tratar temas que inciden en la relación bilateral en temas claves para el desarrollo comercial, como lo son los temas de seguridad, migración, infraestructura, entre otros.

Solicitar por parte de Venezuela el ingreso formal vía fast track de Venezuela a la CAN. El ingreso de Venezuela a la CAN no sería viable con la modalidad de Asociación. En el caso de Venezuela, sería importante pertenecer a un bloque de integración con obligaciones plenas. Hay que superar la visión de soberanía del siglo XIX que nos ha limitado tanto en estos últimos años y entender las ventajas de la integración y la supranacionalidad. Hay que desarrollar una nueva narrativa que promueva la economía abierta y formal entre los dos países.

Relanzar la noción de que el comercio bilateral es progreso, crecimiento económico, generación de riquezas, estabilidad social, y que al mismo tiempo es un derecho de sus pueblos, y que las diatribas políticas no deben interponerse en afluencia natural de los bienes y servicios de ambos países. Hay que estimular a las empresas a buscar nuevas oportunidades comerciales. De la misma forma se deben tomar medidas binacionales que contribuyan a superar los cuellos de botellas hacia una economía fluida y con previsibilidad, superando lo que se percibe e influye en el comercio binacional. Algunos ejemplos:

- Superar la corrupción oficial que evidentemente es un impedimento. La “matraca” o extorsión por parte de la Guardia Nacional y otros cuerpos de seguridad ha sido denunciada en reiteradas oportunidades, pero como “paradoja”, sale más barato para el empresario pagar por esta vía. Por las trochas se paga un 10% y por la vía “legal” un 50%.

- Están trabajando con el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial (AAPC) número 28 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y no con las ventanas de la comunidad andina, lo que “encarece” la operación comercial. Mientras no regularicen, es decir, por la vía legal ante Dian de Colombia (Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales).

y Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (de Venezuela (SENIAT), el intercambio comercial será lento. Toda vez los agentes comerciales aspiran que se bajen los costos operativos.

- Eliminar trabas y barreras, al hacer el intercambio comercial con las normas de la CAN y no por el Acuerdo de Alcance Parcial de la ALADI.

- Debido al desconocimiento de las modalidades de las sanciones de los Estados Unidos a Venezuela, generar divulgación objetiva a través de las Cámaras de Comercios Binacionales y otras entidades sobre las limitaciones reales de las sanciones de los Estados Unidos y lo que significa para las empresas de Colombia y para los eventuales inversionistas.

BIBLIOGRAFÍA

1. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/12/empresarios-gremios-y-gobiernos-de-colombia-y-venezuela-abren-canales-para-fortalecer-relacion/>

2. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2022/12/empresarios-gremios-y-gobiernos-de-colombia-y-venezuela-abren-canales-para-fortalecer-relacion/>

3. <https://elpais.com/internacional/2022-11-11/ofensiva-diplomatica-en-paris-para-lograr-un-acuerdo-en-venezuela.html>

4. Cámara Colombo Venezolana . Bogotá, COL www.comvenezuela.com
5 https://www.google.com/search?q=camara+de+comercio+colombo+venezolana&rlz=1C5CHFA_enVE979VE980&oq=Camara+&aqs=chrome.69i59j69i57j46i67i175i199i650j0i67i650l2j69i61l3.3927j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

¿DE DÓNDE VENIMOS Y HACIA DÓNDE VAMOS? AVANCES Y RETOS DE LA RELACIÓN COMERCIAL BINACIONAL

Carlos Luna Ramírez

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo realizaremos un análisis de la situación de la relación bilateral entre Venezuela y Colombia luego del restablecimiento de las relaciones político-diplomáticas, que permanecían rotas durante la administración del Presidente Iván Duque Márquez y subsecuentemente, la apertura de la frontera entre el Estado Táchira y el Departamento Norte de Santander y de sus puentes binacionales a saber: el puente “Simón Bolívar” en San Antonio del Táchira y el puente “Francisco de Paula Santander” de la población de Ureña, hecho acaecido el 26 de septiembre de 2022.

Estos hechos, que se produjeron gracias a la llegada del Presidente Gustavo Petro a la Presidencia de la República de Colombia, sin duda, generaron un ambiente favorable que potenciaron el comercio binacional al 100%, y no como en los tiempos previos, donde el mismo se desarrollaba únicamente por la aduana de Paraguachón en el Estado Zulia, al tiempo que se ha ido fortaleciendo el entramado institucional gracias al llamado “Factor X” de la identificación ideológica y de la convergencia entre el gobierno encabezado en Venezuela por Nicolás Maduro Moros y en Colombia por Petro.

Así, y en materia económica-comercial hasta la fecha, ha sido posible la revisión de las condiciones del “Acuerdo de Alcance Parcial No. 28 que rige las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)”; la suscripción de un “Acuerdo Binacional de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas” –que aún no ha entrado en vigencia dado que se encuentra en revisión parlamentaria en el Congreso de Colombia-; la Resolución sobre “Transporte Internacional de Carga Pesada y pasajeros” con vigencia en ambos países desde abril de 2023; solo restando la generación de un acuerdo binacional para evitar la doble tributación.

Esto, sin duda, viene a generar institucionalidad, confianza y reglas de juego claras entre Colombia y Venezuela con miras a relanzar una de las relaciones más vivas y fructíferas del continente americano, una vez que Venezuela, de modo unilateral bajo la presidencia del entonces Presidente Hugo Rafael Chávez Frías el 19 de abril de 2006, anunciara la salida del país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN),

hecho que se consolidó de manera plena el 21 de abril de 2011. Es por ello que en las siguientes líneas, se discurrirá en un análisis sobre “De dónde venimos, y hacia dónde vamos en el futuro inmediato de la relación binacional”, así como también cuáles se constituyen en los principales retos a afrontar para el buen desenvolvimiento de la relación entre los que cuentan: La lucha contra el Comercio Ilegal; la generación de un Mecanismo de Pago Binacional que cree confianza para el incremento de las operaciones comerciales a ambos lados de la frontera; y la creación de condiciones favorables al comercio –mediante normas sanitarias, fito sanitarias y zoo sanitarias transparentes y expeditas.

SEGUNDA PARTE: ¿DE DÓNDE VENIMOS? LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

Solo como una mención breve, es oportuno mencionar que Venezuela viene de ser parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) desde el momento de su entrada en 1973 hasta que, de modo unilateral bajo la presidencia del entonces Presidente Hugo Rafael Chávez Frías el 19 de abril de 2006, anunciara la salida del país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), hecho que se consolidó de manera plena el 21 de abril de 2011.

Mientras que Venezuela se mantuvo en esta organización de Integración subregional, se amparaba en un ordenamiento jurídico comunitario de los más avanzados en el mundo, que garantizaba la aplicación de normas para la facilitación al comercio consistentes en los principios de 1. Libre competencia; 2. Defensa Comercial; 3. Gravámenes y Restricciones; 4. Inocuidad Alimentaria; 5. Normas de Origen; 6. Sanidad Animal, Vegetal y Humana para generar un Sistema Andino de Calidad.

Entre las normas andinas homologadas a todos los miembros de la organización que componían un Mercado Ampliado (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), estaban por ejemplo, “una nomenclatura común NANDINA; una normatividad Común de la valoración aduanera; un tránsito aduanero comunitario; una armonización de regímenes aduaneros; una asistencia mutua y cooperación

entre las distintas administraciones aduaneras nacionales; y finalmente, pero no menos importante, un proceso permanente de formación común aduanera andina”.

Obviamente, todo esto fue diseñado e implementado con la intención de avanzar a constituirse en una Unión Aduanera plena. En este marco, Venezuela y Colombia desarrollaron una relación comercial sumamente fructífera, hasta el punto de llegar a considerar su balanza de intercambio comercial como el “Motor de la Integración Andina”, cosa que puede evidenciarse en el período 2003 y 2010, años en los cuales suceden tres fenómenos dignos de ser mencionados:

1. El primero, un ascenso sostenido y constante de los niveles de intercambio comercial binacional, hasta llegar a su nivel más alto, conseguido en los años 2008-2009, de US\$ 7.290 millones de dólares (Ver gráfico No. 1)
2. El segundo tema es que a medida que los precios del petróleo se incrementaban en el mercado internacional a comienzos del año 2000, el rentismo petrolero venezolano se acentuaba a medida que pasaba el tiempo, por lo que la balanza del intercambio comercial comenzaba a ser cada vez más favorable a Colombia, cuando anteriormente el comportamiento era inverso.
3. Por último, pero no menos importante es que producto de los desencuentros entre los gobiernos de Colombia y Venezuela (principalmente entre Hugo Chávez y Álvaro Uribe Vélez), los niveles de intercambio siguen un proceso permanente a la baja desde 2010 –con un breve repunte en 2012–, hecho que es favorecido, como se ha dicho anteriormente, por la salida de Venezuela de la CAN, decisión que se consolida el 21 de abril de 2011.

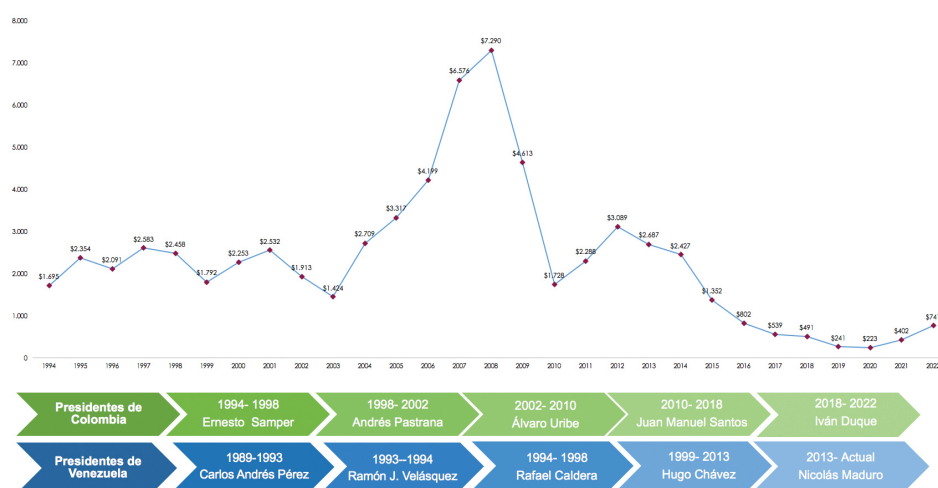
Subsecuentemente, Venezuela le dio la espalda al ordenamiento jurídico supranacional andino, hasta el punto de que el Tribunal Supremo de Justicia manifestó en un recurso de interpretación interpuesto por CAVECOL que, “todo el conjunto de normativas andinas quedaban sin efecto en Venezuela”, suceso que dejaba a la relación binacional venezolano-colombiana solo dependiente del ordenamiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), obligando a nuestros dos países a manejarse mediante acuerdos en materia de comercio de bienes, “de Alcance Parcial” de aplicación bilateral. Es así que se negocia en el año 2012, el Acuerdo de Alcance Parcial No. 28, firmado por el gobierno de Venezuela sin la consulta al sector privado, razón por la cual Venezuela quedaba en una situación de desventaja frente a Colombia porque esto significaba un retroceso en cuanto a niveles de integración regional.

Así las cosas, sin duda, el período más crítico para la relación binacional son los siete años que van desde 2015 a 2022, donde se desmontó y des-institucionalizó una relación de complementariedad económica orgánica hasta el punto de cerrarse los puentes binacionales “Simón Bolívar”, ubicado en San Antonio del Táchira, así como el “Francisco de Paula Santander” de la población de Ureña en el Estado Táchira, que concentraba más del 60% de las operaciones logísticas de comercio binacional, trasladándose de manera equivalente a la “Aduana de Paraguachón en el Estado Zulia”, que siempre ha permanecido abierta.

Sumado a lo anterior, desde 2019 hasta 2022, se rompieron las relaciones políticas y diplomáticas entre nuestros dos países, habida cuenta prevaleció la variable político-ideológica por encima de los intereses de dos países, cuyos destinos están indisolublemente ligados, y cuyas economías son complementarias.

Gráfico 1

Intercambio Binacional entre Venezuela y Colombia 1994-2022



Fuente: Cámara de Integración Económica Venezolano-Colombiana (CAVECOL) – Elaboración propia

TERCERA PARTE: ¿DÓNDE ESTAMOS?

En este momento nos encontramos en una “fase de Reconstrucción de la Relación Binacional Venezolano-Colombiana”, signada por la mutua identificación general de intereses entre los gobiernos del Presidente Gustavo Petro (Colombia) y de Nicolás Maduro Moros (Venezuela) que se traduce en convergencias ideológico-políticas –claro está, con sus respectivos matices–, además de la alta presión de las sociedades civiles en las regiones de frontera para la estabilización de la relación binacional, cosa que se constituye en un “FACTOR X” a favor del relanzamiento de la misma.

Esto ha levantado un ambiente de expectativas positivas a ambos lados de la frontera, a partir de su victoria electoral en segunda vuelta, el 19 de junio de 2022 y su posterior anuncio de apertura de la frontera y re-establecimiento de relaciones diplomáticas con Venezuela, compromiso que se mantuvo con su ascenso al poder, el 7 de agosto de 2022, y que se ha traducido, primero en la apertura de los puentes fronterizos, el 26 de septiembre y en un incremento del Intercambio Comercial.

Esto es lo que desde CAVECOL se ha denominado el “Factor X de la voluntad política” que sin duda ha dinamizado la relación binacional y que se ha traducido en un ambiente estratégico de entorno positivo, en el sentido siguiente:

1. Restablecimiento de los canales de comunicación que, sin duda, permiten la re-institucionalización.
2. Esto trae como consecuencia que se vaya paulatinamente recuperando la confianza entre ambos gobiernos y ambos países en general.
3. Se es consciente a ambos lados de la frontera de la debilidad de la economía venezolana, de sus niveles de productividad y de su oferta exportable reducida, no obstante, Colombia se constituye en un actor estratégico que puede contribuir a la recuperación, como proveedor cercano y economía complementaria.
4. Tomando en cuenta la ruptura de las Cadenas de Valor Global, de entre otros factores, por la guerra entre Rusia y Ucrania y la crisis de las frecuencias del comercio marítimo internacional que encarece las operaciones logísticas, aparece la relación binacional venezolano-colombiana, el “Near Shopping” y las operaciones logísticas terrestres como menos complejas y rentables, sumado a que las operaciones comerciales son pagadas por anticipado.

Sin duda que esto es un punto de partida por demás favorable, en el marco de un terreno fértil que permitirá esfuerzos de, tanto el sector público como del sector privado binacional por avanzar en la garantía de un comercio leal y

equilibrado, permitiendo recortar paulatinamente las brechas existentes y, además, disminuir distorsiones presentes como el Comercio Ilegal y el establecimiento de mecanismos de pago binacional que permitan el crecimiento de nuestras economías. Así se comenzó a desarrollar una agenda binacional que estaba compuesta por la siguiente hoja de ruta:

1. En lo que refiere al tema Institucional, Reactivación de las relaciones diplomáticas y consulares entre ambos países: Actualmente hay presencia de Embajadores, como son Milton Rengifo (Embajador de Colombia en Venezuela) y Carlos Eduardo Martínez (Embajador de Venezuela en Colombia), así como Cónsules neogranadinos en Caracas y Táchira y venezolanos en Cúcuta y Barranquilla.
2. Propuestas de la firma de Convenios Binacionales: En esta materia en específico, en 10 meses se ha logrado, primero que nada, reformar el Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial N°28 de la ALADI, por parte de la Comisión Administradora del Acuerdo que entró en vigencia plena el 9 de junio de 2023; la firma de un Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones Recíprocas, el cual está suscrito y aprobado por Venezuela, pero no así por Colombia, y por ende, aún no está en vigencia; un Acuerdo sobre Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera entre Venezuela y Colombia, suscrito en agosto 2014, pero que recién entró en vigencia en abril de 2023, aun restando por firmar un “Acuerdo Binacional para evitar la Doble Tributación”.
3. En lo que respecta al tema esencialmente comercial, se preveía la Apertura Comercial de la Frontera mediante la coordinación entre las respectivas Aduanas, así como la Complementación Económica y Productiva.
4. En el tema de la Integración Empresarial, se buscaría sin duda la Reactivación del Consejo Empresarial Binacional; reconstituir el tejido institucional de trabajo conjunto con gremios fronterizos, y al mismo tiempo se puso siempre sobre la mesa la propuesta de Rueda de Negocios Binacional.
5. Por último, pero no menos importante, más aún tomando en cuenta el pasado reciente, era vital la cara social de la atención de la frontera, tomando en cuenta la gran cantidad de venezolanos que han migrado a Colombia, por lo cual, la agenda de “Integración Ciudadana” prevé el Apoyo a los ciudadanos de la frontera y Protección al migrante venezolano y colombiano.

Es así que, tomando en cuenta la foto más reciente del comercio binacional, comparativamente en el periodo enero-mayo 2022 vs. enero-mayo 2023, se puede observar una tendencia al alza, en cuanto a las exportaciones venezolanas a Colombia por el orden de 117%, yendo de US\$ 29,5 millones en 2022 a US\$ 64 millones

en 2023. Por su parte, las importaciones de nuestro país a Colombia han crecido en el periodo estudiado 10%, pasando de US\$ 224 millones en el periodo enero-mayo 2022, a US\$ 247 millones en el mismo periodo, pero en 2023. En lo que a la balanza del intercambio respecta, este ha crecido por el orden de 22%, de US\$ 254 millones en 2022 a US\$ 311 millones en 2023, siendo ampliamente superavitario para la nación neogranadina. (Ver gráfico No. 2)

Entrando en el análisis de las cestas de productos / principales rubros que Venezuela exporta a Colombia, tenemos: 1. Abonos; 2. Combustibles, aceites minerales y sus productos 3. Productos químicos orgánicos; 4. Fundición, Hierro y Acero (Chatarra); y finalmente, 5. Aluminio y sus manufacturas. Es de hacer notar que los productos que componen nuestra oferta exportable hacia Colombia son productos mayormente pertenecientes al sector primario, que por ende tienen bajo valor agregado.

Otro de los problemas de los que se puede hacer mención, sin duda es la limitación en lo que refiere al acceso a información pública por parte de los organismos del Estado venezolano, por lo que mayormente se debe hacer uso de fuentes secundarias de Colombia, principalmente el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE). (Ver gráfico No. 3)

Por su parte, la cesta de productos que Venezuela importa de Colombia tenemos: 1. Azúcares y artículos confitería; 2. Materias plásticas y manufacturas; 3. Combustible y aceites minerales; 4. Fundición, hierro y acero; 5. Productos farmacéuticos; y finalmente, 6. Aparatos, material eléctrico, de grabación o imagen; (Ver gráfico No. 4)

Empero, se puede reportar que los principales productos exportados de Venezuela y que han salido por Táchira y por Paragachón, según data obtenida del SENIAT, (desde

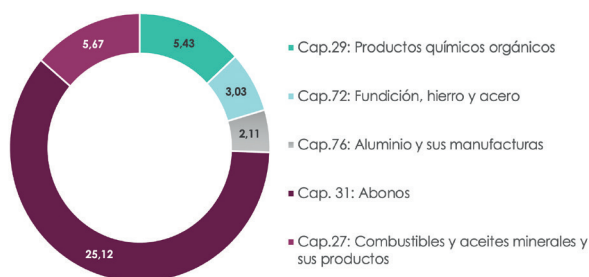
el 26 de septiembre de 2022), momento en el cual se abre el paso por los puentes fronterizos entre el Estado Táchira y el Departamento Norte de Santander, son los siguientes:

- Por las Aduanas del Estado Táchira: tenemos como principales productos exportados a Colombia, los siguientes: 1. Laminas, bobinas, perfiles y lingotes de hierro; 2. Carbón Mineral; 3. Material Ferroso; 4. Piedra laja natural y 5. Envases de vidrio colado, dejando un ingreso para nuestro país de US\$ 7.000.000. Mientras tanto, las importaciones que estuvieron por el orden de US\$ 43.4 millones, consistieron en los siguientes productos: 1. Pollitos bebés (Envío Urgente); 2. Baldosas, cerámicas, Fibra óptica; 3. Insumos Médicos; 4. Materia Prima para Calzado; 5. Confitería, 6. Detergentes; 7. Materia Prima para la Industria; 8. Alimentaria e Higiene Personal; 9. Fertilizantes y Abonos; 10. Partes y piezas para Vehículos.

- Por su parte, el flujo comercial por la aduana de Paragachón fue el siguiente: En lo que respecta a las exportaciones

Gráfico 3

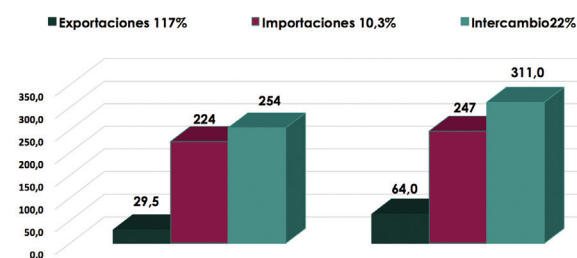
Principales capítulos del Arancel de Aduanas exportados por Venezuela (enero-mayo 2023)



Fuente: DANE-COLOMBIA (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia)– Elaboración propia

Gráfico 2

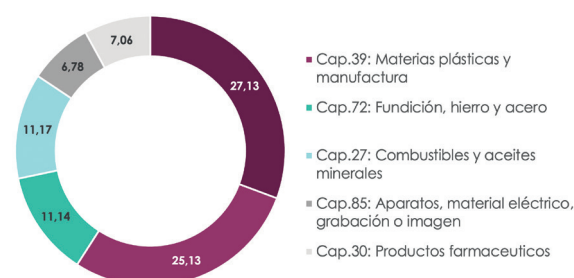
Intercambio Binacional entre Venezuela y Colombia (enero-mayo 2023 vs. enero-mayo 2022)



Fuente: DANE-COLOMBIA (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia)– Elaboración propia

Gráfico 4

Principales capítulos del Arancel de Aduanas importados por Venezuela (enero-mayo 2023)



Fuente: DANE-COLOMBIA (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia)– Elaboración propia

venezolanas, tenemos: 1. Desperdicios y desechos de hierro; 2. Cobre; 3. Cocos secos; 4. Aluminio; 5. Bloques y 6. Manto Asfáltico. Por su parte, los productos importados desde Colombia son: 1. Confitería; 2. Productos químicos; 3. Productos laminados; 4. Cajas de cartón; 5. Lactosa; 6. Fructosa.

Es importante resaltar, que de acuerdo a un estudio realizado por nuestros aliados de la Asociación Venezolana de Exportadores (AVEX), muy a pesar de la crisis económica en Venezuela y la reducción del aparato productivo e industrial de nuestro país, Venezuela y Colombia son países con economías altamente complementarias, en múltiples sectores tales como:

1. Suministros Industriales
2. Bienes de Capital
3. Alimentos y Bebidas
4. Turismo
5. Equipos de Transporte
6. Combustibles, Lubricantes y Petroquímica
7. Insumos Agrícolas.

Esto es tan relevante que Colombia, quien al ver cerradas las puertas de acceso al mercado venezolano, buscó la firma de Acuerdos de Zonas de Libre Comercio con países tan diversos y lejanos como Israel; Corea del Sur, entre otros, llegando a importar productos del mundo por el orden de US\$ 79.507.807, en rubros como: 1. Suministros Industriales; 2. Bienes de Capital; 3. Equipos de Transporte; 4. Alimentos y Bebidas; 5. Combustibles y lubricantes.

En este sentido y siguiendo la línea de análisis, Venezuela y Colombia deben volver a ser vistos como un mercado ampliado, no de 30 millones de personas (Venezuela) y 55 millones de personas (Colombia) sino de 85 millones en total, con economías altamente complementarias de donde pueden generarse “Cadenas de Valor Binacional” que, para el período 2022-2023, Venezuela estaría en capacidad de suplir la demanda neogranadina aproximadamente en 7 mil millones de dólares, en los siguientes rubros:

1. Productos químicos y derivados;
2. Preparados Alimenticios;
3. Carnes y Derivados;
4. Productos Vegetales;
5. Productos Minerales;
6. Plásticos y gomas;
7. Madera y Productos de Madera;
8. Calzado y Protección para la Cabeza;
9. Metales Comunes;
10. Transporte;
11. Artículos manufacturados variados.

Principales retos de la relación binacional en el corto / mediano plazo:

Si bien es cierto que es mucho lo que se ha avanzado en casi un año de reinicio de la relación binacional venezolano-colombiana gracias a lo que se ha llamado desde CA-VECOL, el “FACTOR X” de la Voluntad Política y la convergencia entre los gobiernos de Gustavo Petro (Colombia) y Nicolás Maduro (Venezuela), no es menos cierto que queda mucho por hacer, en términos de reinstitucionalización de la relación, con la finalidad última de generar confianza en los actores económicos a ambos lados de la frontera; así como la generación de políticas públicas en los siguientes temas:

- Reinstitucionalización de la relación binacional, promoviendo la verdadera revisión periódica del AAPNo. 28 de la ALADI en búsqueda de condiciones más equitativas al comercio por parte de la Comisión Administradora del Acuerdo; puesta en práctica definitiva del Acuerdo de Protección y Promoción de Inversiones binacionales y la Suscripción de un Acuerdo Binacional para evitar la Doble Tributación; crear las condiciones para la firma de un “Acuerdo de Complementación Económica”, que vaya más allá del comercio de bienes, y abarque también los servicios.

Es necesario que se evite la aplicación de medidas unilaterales por parte de los actores gubernamentales, que contraríen lo alcanzado por las partes en el proceso de negociación de las listas de los anexos del Acuerdo de Alcance Parcial No. 28, tal y como ocurriera en el mes de mayo de 2023, cuando el gobierno de Colombia elevó los aranceles, hecho que lesiona el ambiente de confianza mutua que debe existir, ya que si bien se mantenían vigentes las preferencias arancelarias del AAP28, con este aumento, no continúan en dicho orden de magnitud, puesto que a todas luces, encarece los productos venezolanos frente a los de origen colombiano, lesionando con ello las condiciones de competitividad.

- Promoción de Exportaciones Venezolanas para equilibrar la balanza comercial. Para este punto sin duda es sumamente relevante trabajar en la aplicación de medidas de acceso al mercado (medidas sanitarias, fito sanitarias y zoo sanitarias), más allá del tema de los aranceles.

A los fines de crear las condiciones y capacidades de las industrias productivas venezolanas para la exportación de productos alimenticios a Colombia, resulta perentorio la homologación de los criterios técnicos con los cuales se emiten las licencias, las certificaciones de plantas y los registros por parte del INVIMA, lo cual está resultando en un cuello de botella y hasta una restricción pararancelaria al comercio, que lesiona el buen devenir de la relación binacional y el equilibrio del intercambio.

- Comprensión de las capacidades productivas y recuperación de la complementariedad de las cadenas binacionales, viéndonos no como dos mercados separados, sino como un

gran mercado ampliado y donde cabe pensar –tomando en cuenta la propuesta de nuestros aliados de la Cámara de Industria y Comercio de San Cristóbal– de la implementación de un régimen de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo (ATPA), que es un régimen previsto en las legislaciones aduaneras dentro del capítulo Regímenes Aduaneros Especiales, mediante el cual ingresarían a Venezuela, desde Colombia, materias primas, sin pagar ningún arancel de aduanas, para ser procesadas, transformadas, empacadas y posteriormente extraídas, bien de regreso a Colombia o a otro destino.

Esto sin duda podría ser beneficioso para nuestro país ha habida cuenta que en Venezuela tenemos un alto nivel de capacidad ociosa en nuestras industrias, bajo poder adquisitivo en los últimos años; mano de obra calificada (en áreas productivas y back office) y experiencia en procesos industriales de complejidad, maquinaria operativa o de fácil puesta en marcha.

- En cuanto al Transporte de Carga y Transporte Particular Binacional, este es un tema fundamental para la integración Binacional, y que actualmente se encuentra en pleno progreso, pero del cual no participa el sector privado, sino que actualmente permanece en manos de los gobiernos y en niveles de toma de decisiones que muchas veces no responden al interés de desarrollo y crecimiento del sector de forma integral, sino solo en la política pública de gobernar y causar tributos al sector.

Es por ello que resultaría valioso la incorporación de los actores privados en las discusiones y en los enfoques desde una perspectiva incluyente, allí es clave la participación de la Cámara de Asociaciones de Transporte de Carga Pesada del Estado Táchira y organizaciones como COLFECAR – Colombia.

- En cuanto al tema Turismo, desde la perspectiva de CAVECOL, este es el sector que estratégicamente nos puede permitir, más rápidamente en el corto plazo, generar actividades que permitan un mayor equilibrio en el saldo de la balanza del Intercambio Comercial Binacional, aprovechando la apertura de operaciones y rutas aéreas entre Colombia y Venezuela. –Actualmente se encuentran volando Turpial, Satena, Laser y Wingo, pero la idea es seguir incrementando las frecuencias y la calidad de servicio para incrementar la interdependencia entre nuestros países.

Resulta vital fomentar el Turismo y segmentar los tipos de este: 1. Turismo de Negocios; 2. Turismo del Placer y del Recuerdo –retomando destinos exitosos como la Isla de Margarita, Los Roques y Canaima-, y 3. El Turismo Transfronterizo interconectando los corredores como por ejemplo: de la región de los andes venezolanos (Trujillo, Mérida y Táchira) con el “Gran Santander Colombiano” o del Estado Zulia con la Guajira colombiana, Barranquilla y Cartagena,

donde habría que incluir a las Cámaras de Turismo Regional, así como el fomento del Movimiento de Posadas, donde Venezuela guarda muchas potencialidades.

- Trabajo por asociación, por lo que es importante trabajar de manera coordinada desde el sector privado, no solo nacional sino binacional, para tener mayor capacidad de influencia y coordinación frente a los gobiernos. Es vital la articulación a través de CAVECOL (en Venezuela) y la Cámara Colombo-Venezolana (Colombia).

Un ejemplo sumamente ilustrativo de la necesidad de este trabajo por asociación para influir sobre las autoridades e instituciones del Estado, es el hecho de que, en materia de Inversiones Binacionales, es preciso incidir sobre el gobierno venezolano para que sea resuelta la situación de la lentitud del SAREN en su proceso de autorización y validación de actuaciones a nivel de Registros y Notarías para los inversionistas extranjeros en Venezuela (cosa que impacta obviamente en las inversiones colombianas en el país).

En este mismo orden de ideas, y ya para finalizar, se quiere resaltar que el día 27 de julio de 2023, en la Cámara de Comercio de Cúcuta, se llevó a cabo una reunión conjunta de las Cámaras Binacionales, CAVECOL (por Venezuela) y la Cámara Colombo-Venezolana (Colombia), donde se llegó a un acuerdo para dar prioridad y trabajar de manera mancomunada en la agenda binacional a los siguientes temas:

- Promoción del Comercio Formal y la lucha Contra el Comercio Ilegal: En articulación con CONINDUSTRIA, CAVECOL se encuentra posicionando este tema como de fundamental atención para con ello, fortalecer la industria nacional, y elevar los índices de intercambio en la relación binacional, ya que como se mencionó en el reciente Congreso de CONINDUSTRIA de 2023, 53% de las empresas de CONINDUSTRIA consideran el contrabando en sus diversas manifestaciones como limitantes a sus operaciones; más del 50% de las transacciones en nuestro mercado son prácticas ilícitas y por último, pero no menos importante, 36% del PIB de 2018 fue de comercio ilícito, por lo cual resulta vital trasladar esto a la formalidad para producir progreso, desarrollo, bienestar, riqueza y empleo.

Como ya es conocido, los principales sectores afectados por el comercio informal (en sus diversas manifestaciones que van desde Evasiones fiscales, producción y comercialización clandestina, contrabando, falsificación, usurpación y adulteración) y que es preciso que sean atendidos, son los siguientes:

1. Alimentos
2. Cigarrillos
3. Pegamentos
4. Productos farmacéuticos

5. Productos de Higiene personal
6. Plásticos
7. Textiles y Calzados
8. Cosméticos
9. Pinturas
10. Vidrios
11. Lubricantes
12. Bebidas alcohólicas
13. Autopartes
14. Envases

La atención a este tema es sin duda, tanto de Interés Nacional como Binacional por el rango de afectación, no solo comercial y económica sino social, dado que sectores como el Estado (que tiene que enfrentar la evasión fiscal, al crimen organizado, al fraude a los derechos del consumidor y a la generación inadecuada de desechos); la Industria (que ve reducidos sus márgenes y oportunidades de inversión, la promoción a la innovación y a la formación; una reducción de su capacidad productiva –como está pasando en la industria de las bebidas refrescantes, los confites, la leche pulverizada, entre otros- y sometimiento a una “Competencia desigual”) y por último, pero no menos importante, la Población en general (por el riesgo que representa para su salud y seguridad, así como la pérdida masiva de empleos) se ven perjudicados, por lo que combatirlo es un juego GANAR-GANAR

- Implementación de un sistema expedito de métodos de pago y Comprensión del alcance de las sanciones.

Esto es otro tema que sin duda está limitando la capacidad de hacer negocios a ambos lados de la frontera, así como la obtención de recursos y créditos a la inversión sobre todo del lado venezolano, fundamentalmente por el sometimiento de nuestras empresas a un proceso de “Overcompliance”.

Es por ello que desde CAVECOL y la CCV se están llevando a cabo acciones conjuntas y concretas en dirección a, en primera instancia, la comprensión real de las sanciones de la OFAC, que son confundidas en el Sistema Bancario Colombiano, por lo cual se considera que TODOS los venezolanos nos encontramos sancionados, cuando en realidad son el Estado, sus entes y personeros gubernamentales quienes se encuentran así contemplados.

Y, además, vale la pena destacar que dentro de las gestiones de articulación de CAVECOL, el pasado 18 de abril se celebró una reunión en FEDECAMARAS, con la participación del Sr. Carlos Fernández, (para entonces, Presidente de FEDECAMARAS), Ma. Soledad Barrera en representación de la Corporación Andina de Fomento (CAF), representantes de la Asociación Bancaria de Venezuela (ABV) y de todos los bancos afiliados a nuestra cámara, donde se trataron los siguientes temas:

1. Evaluar propuesta de mecanismo o fondo compensación binacional de naturaleza privada, a través de un fondo rotatorio de CAF.
2. Incorporación de representación de FEDECAMARAS y de CAVECOL en la Comisión Técnica Ad-Hoc de la ABV, para avanzar juntos en la maduración de la propuesta.
3. Los bancos deben realizar la debida diligencia con sus clientes y cumplir gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (Convenio de Basilea).
4. Como conclusión, se llegó al planteamiento unánime de que “sin formas de pago, sin financiamiento, y sin confianza y conocimiento mutuo, no puede haber integración binacional venezolano-colombiana posible”.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

- CORPORACION ANDINA DE FOMENTO / FUNDACIÓN PENSAMIENTO Y ACCIÓN: Venezuela y Colombia en el nuevo milenio. Ediciones de la Fundación Pensamiento y Acción. Primera edición. Caracas-Venezuela, 1998, 256 Pp.
- MALDONADO LIRA, Héctor: 30 años de integración andina. Balance y perspectivas. Ediciones de la Secretaría general de la Comunidad Andina de Naciones. Lima-Perú, 1999, 227 Pp.
- TAMAMES, Ramón y Begoña G. PUERTA: Estructura Económica Internacional. Alianza Editorial - Ciencias Sociales. Madrid-España. 2001, 570 Pp.
- DANE-COLOMBIA (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia). 11 y 12 de agosto de 2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 11 y 12 de agosto de 2023. <https://www.comunidadandina.org/>

COLOMBIA Y VENEZUELA ANTE EL RETO DE LA SOSTENIBILIDAD

Antonio De Lisio

RESUMEN

En este documento realizado bajo la modalidad de position paper, se compara la manera como en Colombia y en Venezuela se está respondiendo a los desafíos que marca la agenda ambiental internacional. De manera especial se analiza cómo se han venido asumiendo los compromisos frente al Cambio Climático, basados en la evaluación detallada de las distintas dimensiones implícitas en el cumplimiento de las Contribuciones Nacionales Determinadas, conocidas en sus siglas en inglés de NDC, en el marco del Acuerdo de París /COP21, que las dos naciones adhirieron en 2015. Dado el particular interés que reviste la dinámica transfronteriza en los ámbitos geográficos compartidos, atendiendo a las cuencas fluviales binacionales y la cuestión amazónica, se precisan las dificultades de lograr un tratamiento conjunto de los problemas y soluciones, dada las contrastadas convicciones y disposición hacia el camino de la sostenibilidad que han mostrado los gobiernos de ambos países, en las primeras dos décadas del siglo XXI. De manera general se concluye sobre los avances colombianos y los rezagos venezolanos. Sin embargo, como reflexión final, se resalta que, frente a los atrasos y atascos, de propiciarse el cambio político para encaminar a Venezuela en el desarrollo alternativo, este país muestra fortalezas para aprovechar las oportunidades que se propician para salir del colapso civilizatorio del Antropoceno, noción que permite entender que el impacto humano es de tal magnitud en el planeta, que hasta afectando a nuestro propio sustrato geológico.

INTRODUCCIÓN

Colombia y Venezuela comparten distintos ámbitos bio-geográficos: Orinoquía, Andes, Caribe, Amazonia. En esta diversidad natural descansa la condición de ambas naciones como mega biodiversas, lo que les confiere una especial relevancia en el mundo actual, cuando la comunidad internacional viene apuntando hacia un desarrollo sostenible alternativo, especialmente guiado por los acuerdos ONU de Cambio Climático y Biodiversidad, y la Agenda 2030. Los dos países, han suscrito y ratificado estos instrumentos. Comparativamente hablando, de manera general se debe decir que los distintos gobiernos colombianos que se han sucedido en el poder

durante los últimos veinte años, han intentado tener posiciones de avanzada en la Conferencias de la Partes (COP) de ambos acuerdos y propiciar la generación de indicadores que les permitan responder a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En cambio, Venezuela ha tenido más bien una posición rezagada y en diversas oportunidades contrarias a los alcances prescriptivos que se pretenden para lograr la sostenibilidad del desarrollo. Como ejemplo de los avances colombianos y los atascos venezolanos, a continuación, presentamos la manera como los dos países están respondiendo a las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC en inglés), el compromiso clave del Acuerdo de París que suscribieron en la Conferencia de las Partes (COP) 21 realizada en la capital francesa en 2015.

LOS NIVELES DE RESPUESTAS DIFERENTES A LAS NDC EN COLOMBIA Y VENEZUELA

Para la consideración de estas diferencias, nos ha parecido muy útil la comparación nacional que se desprende de la evaluación que hace la Comisión Europea (CE) en el marco del programa Euro clima para América Latina y el Caribe, y que se sintetiza en el cuadro a continuación.

Como se puede apreciar, Colombia aparece en un lugar destacado en los avances NDC, mientras que Venezuela, es el único de los 18 países que no registra adelanto alguno. A continuación, se destacan las consideraciones que la CE resalta en el caso colombiano, atendiendo a las distintas dimensiones recogidas en el Cuadro N°1.

Proceso: Desde el año 2010 en Colombia se han estado desarrollando los siguientes instrumentos de política para el cambio climático: Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENREDD+), Plan Nacional de Adaptación de Cambio Climático, Política Nacional de Cambio Climático. Ésta se aprobó en el año 2017 con el objetivo de incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas, para lograr el desarrollo resiliente al clima y bajo en carbono, tratando así de reducir los riesgos del “Efecto Invernadero” y aprovechar las oportunidades que las nuevas

Cuadro 1

Grado de avance en la NDC evidenciado en los países de América Latina

Dimensión/ País	Proceso	Político Inst.	Sectorial	Territorial	Social	Financiero
Argentina						
Bolivia						
Brasil						
Chile						
Colombia						
Costa Rica						
Cuba						
Ecuador						
El Salvador						
Guatemala						
Honduras						
México						
Nicaragua						
Panamá						
Paraguay						
Perú						
Uruguay						
Venezuela						

Avance alto



Avance medio



Avance bajo



Sin avance



Fuente: Tabla de elaboración propia con base a data oficial del Banco Central de Venezuela, y datos del tipo de cambio paralelo (cotización de dólar today) para el período 2004-2019. Del 2020 en adelante se usó la cotización del dólar de las mesas interbancarias que arroja el BCV.

condiciones climáticas generan. Las NDC de Colombia se han construido con la participación de los sectores económicos y sociales de las distintas localidades, tratando de lograr estrategias propias de cambio climático en el marco de la diversidad territorial del país.

Político Institucional: El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) se convierte en la pieza angular de la acción política institucional del Estado colombiano. Consiste “en el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información

pertinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático” (CE, 2019;83). El SISCLIMA coordina la implementación de las cuatro estrategias prioritarias de cambio climático: Plan Nacional de Adaptación al Cambio climático (PNACC), Estrategia Integral al control de la deforestación y gestión de los bosques (EICDGB) y la Estrategia de Protección Fiscal contra Desastres Naturales (EPFDN). Finalmente, en lo más alto del sistema, la Comisión Intersectorial sobre el Cambio Climático (CICC), articula los diversos ministerios e instituciones nacionales para coordinar y dirigir los

esfuerzos institucionales que convergen en la acción por el clima. La CE (2019) ha identificado catorce (14) políticas o normativas relacionadas a la gestión del cambio climático.

Sectorial: Colombia, para sus NDC, cuenta con 2 planes integrales de gestión de cambio climático sectoriales - PIGCCS sector minas y energía y transporte (red vial primaria). Están en la formulación los PIGCCS en Agua y saneamiento básico, vivienda, industria (subsector manufacturas), agropecuario y salud.

Territorial: La Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, busca plasmar la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), atendiendo la diversidad territorial colombiana mediante la incorporación de acciones pertinentes en los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial y sectorial. En este esfuerzo se han venido elaborando los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) para los distintos departamentos de Colombia. Para 2019 se habían formulado PIGCCT en 21 de los 32 Departamentos.

Social: “Colombia asume su NDC como una oportunidad para fortalecer el trabajo realizado y construido en los sectores y territorios, tanto en mitigación como en adaptación al Cambio Climático” (CE, 2019: 84)

Financiero: Como un componente fundamental de SIS-CLIMA está el Comité de Finanzas (FC), y está dirigido a identificar y coordinar las fuentes de financiamiento disponibles, a nivel nacional e internacional, para avanzar en la mitigación y adaptación climática.

En el caso de Venezuela, se indica muy escuetamente lo siguiente en cada uno de los ítems analizados para Colombia

Proceso: Se produjo el documento con las NDC, en 2015, que se sometió a reconsideración de los mismos sectores, produciéndose la ratificación de 2017

Político Institucional: Venezuela cuenta con un Plan de desarrollo, Plan de la Patria hecho Ley Orgánica que, en su objetivo No 5 insta a la lucha contra el cambio climático, sus causas y efectos con el fin de salvar la vida en el planeta Tierra.

Sectorial: Se espera un decreto para la creación de la Comisión Presidencial para el Cambio Climático. El compromiso político es que en ella intervendrán todos los ministerios con competencia en la materia, y cuya misión será asesorar en la toma de decisiones para disminuir la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

Territorial: El proyecto Ordenación forestal sustentable y conservación de bosques en la perspectiva eco social tiene como objetivo integrar la conservación de la biodiversidad,

el manejo sostenible de la tierra y la mitigación del cambio climático en la ordenación forestal sostenible.

Social: El Plan piloto del sistema de alerta temprana, que busca ofrecer conocimiento hidrometeorológico a las comunidades y articularse, con alcaldías y gobernaciones, para la prevención de desastres naturales. Igualmente, políticas como las Mesas técnicas eco socialistas construyen espacios de cogestión que permiten aplicar territorialmente acciones orientadas a la adaptación al cambio climático, con enfoque de género y poblaciones vulnerables” (CE, 2019:123)

No se recoge ninguna consideración sobre el asunto financiero, posiblemente explicable en la siguiente consideración que hace el Estado venezolano en el documento de actualización de sus NDC presentados en la COP26 de Glasgow en 2022

“La República Bolivariana de Venezuela para fortalecer y continuar impulsando las políticas y la implementación de acciones priorizadas en materia de adaptación y mitigación ante el Cambio Climático, requiere de recursos financieros suficientes, así como asistencia técnica y transferencia tecnológica orientados a luchar contra el Cambio Climático y sus efectos, así como a incrementar la resiliencia de sus sistemas naturales y humanos. El acceso al financiamiento climático representa un reto para el país, el cual actualmente se encuentra sometido a las más crueles Medidas Coercitivas Unilaterales (MCU) que atentan en contra de los Derechos Humanos fundamentales de la población. Dicho financiamiento se considera importante para el logro de los objetivos de la presente CND y para contribuir al logro de los ODS”. (RBV, 2021: 151)

En la actualización de las NDC se les pedía a los países, más que declaraciones como la anterior, definir cumplimiento de metas al 2030. Colombia, en tal sentido presentó los siguientes alcances:

Planificación: 100% del territorio nacional cubierto con Planes Integrales de Cambio Climático (PIGCCT) formulados y en implementación.

Información, Ciencia, Tecnología e Innovación: Un proyecto de investigación ejecutado en cada una de las líneas de investigación en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) en cambio climático establecidas de acuerdo con las necesidades priorizadas en conjunto con sectores y territorios.

Instrumentos económicos y mecanismos financieros: 100% de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (ENFC) según las líneas de acción estratégicas y transversales decididas.

Educación, Formación y Sensibilización:

Meta 1: Actualizar la Política Nacional de Educación Ambiental para resignificarla y evidenciar en ella la importancia y premura del abordaje en todos los niveles de la educación del cambio climático, de acuerdo con el contexto nacional, regional y local, desde los enfoques de derechos humanos, intergeneracional, diferencial y de género.

Meta 2: Incorporar el cambio climático en la educación formal (preescolar, básica primaria y secundaria, media y superior) y en la educación para el trabajo y el desarrollo humano, en el marco de la autonomía institucional, como componente esencial para promover una transición justa, desde los enfoques de derechos humanos, intergeneracional, diferencial y de género.

Meta 3: Integrar en las políticas de cambio climático, en sus instrumentos y en la normatividad, procesos de formación, capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos, diferencial, de género e intergeneracional." (Gobierno de Colombia 2020:43)

LAS CUENCAS FLUVIALES BINACIONALES

A continuación se indican de acuerdo a Gutiérrez (2009) los principales problemas socio-ambientales y de infraestructura hidráulica que surgen por la posición de Venezuela "aguas abajo" en las principales cuencas fluviales binacionales (ver figura N°1), ámbito especialmente destacado en el Acta de San Pedro Alejandrino firmada en 1990, pero hoy tres décadas después, aún espera por su implementación.

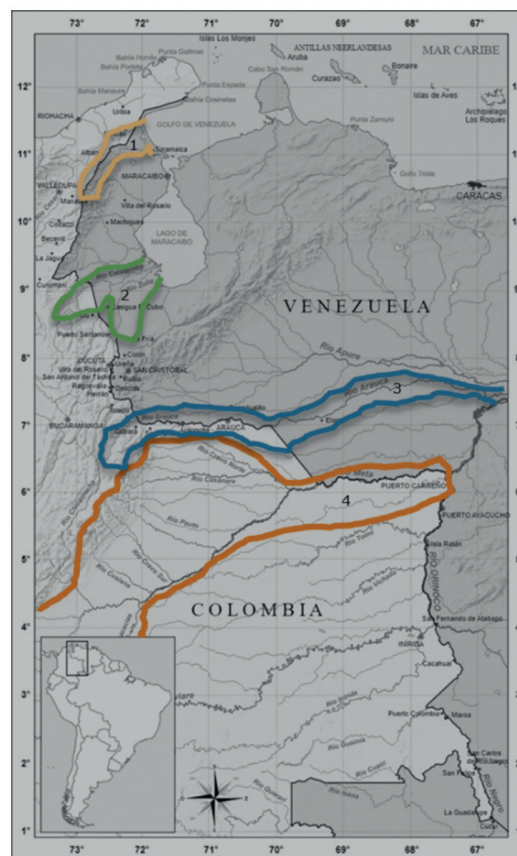
1. Cuenca la Guajira. La toma de Jordán sobre el río Cauraipa-Paraguachón para el suministro de Maicao, afecta la disponibilidad en -el Zulia. La media y baja Guajira colombiana ha sido tituladas para la minería extractivas, afectando no solo las zonas de seguridad alimentaria del Departamento sino toda la estructura hídrica del sur del Departamento y de la cual depende en gran parte el principal río del Departamento (Río Ranchería) e incluso los acuíferos del Departamento. Esto tiene repercusiones "aguas abajo" en las tierras zulianas.

2. Cuenca Catatumbo Se destacan como principales problemas socio-ambientales: a) la calidad de agua y el deterioro de los ecosistemas por diferentes fuentes: residencial, agrícola, industrial, fugas de oleoductos, tanto por accidentales de operaciones como por atentados de grupos irregulares) Erosión y deforestación c) Sobreexplotación de los recursos naturales d) Cultivos ilícitos y guerrilla

3. Cuenca del Arauca. En este caso se resalta la necesidad del dragado para la restauración y preservación del canal de navegación y la atención a la llamada "fuga de Bayonero", por donde se desvían hacia Colombia de aguas que deberían escurrir hacia Venezuela.

Figura 1

Las principales cuencas binacionales Colombia-Venezuela



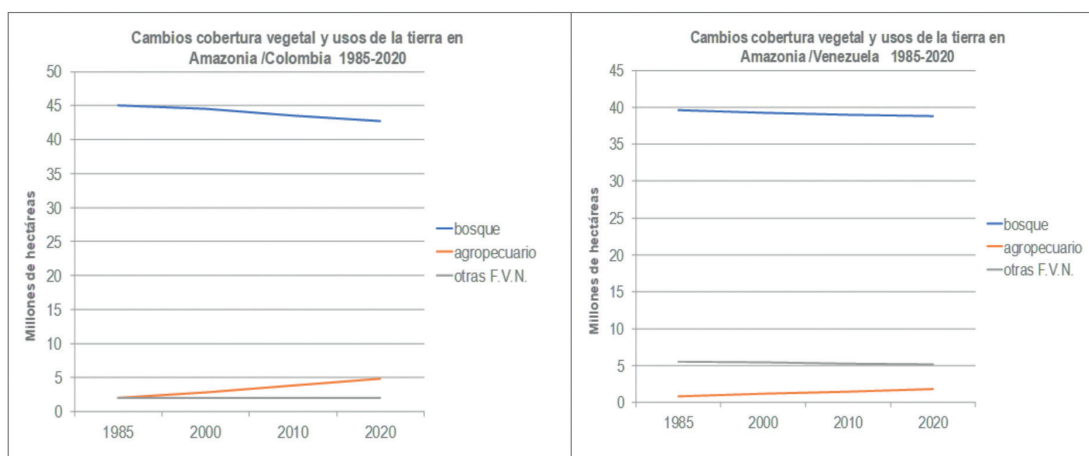
Fuente: Elaboración propia sobre mapa disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Frontera_entre_Colombia_y_Venezuela#/media/Archivo:Mapa_de_la_frontera_Colombia-Venezuela.svg Consulta 05-10-2023

4. Cuenca del Río Meta. Aquí se resaltan las costosas obras de retención de sedimentos y en la capacitación de las personas para que hagan buen uso de los suelos y la vegetación. Se destacan los problemas de pérdida navegabilidad de los cursos de agua en la estación seca y las inundaciones en la lluviosa.

LA CUESTIÓN AMAZÓNICA

El bosque tropical amazónico constituye el bioma de mayor relevancia para la mega biodiversidad tanto de Colombia como Venezuela. Los territorios amazónicos de los dos países, al igual que el de los restantes que comparten la cuenca, están presentando una problemática común: deforestación debido a las actividades humanas, afectación de los territorios de los pueblos originarios, desregulación de las distintas áreas de conservación de la naturaleza, degradación de ecosistemas; en fin, un conjunto de situaciones que están aumentando la vulnerabilidad de la Amazonia

Figura 2

Cambio cobertura vegetal 1985-2020 en la amazonia de Colombia y Venezuela

Fuente. Elaboración propia a partir de RAISG 2020

frente al cambio climático, pérdida de biodiversidad y demás cambios ambientales globales. Ahora bien, para objeto de la comparación que venimos haciendo entre Colombia y Venezuela, es importante evaluar la figura a continuación:

Como se puede apreciar, la disminución de la cubierta vegetal -un indicador relevante en países mega biodiversos- debido a las distintas causas de origen antrópico, que hemos ya referido, es similar en el período 1985-2020, para Colombia y Venezuela; aunque se evidencia una intensidad un tanto mayor del lado colombiano. Sin embargo, hay una marcada diferencia entre los dos países en relación a las políticas y arreglos institucionales para frenar la deforestación. Así en Colombia tenemos un nivel bajo de alteración del bosque en las áreas de Resguardo Indígena, donde se protege alrededor de la mitad de la Amazonia colombiana. Se trata de una superficie de casi 24 millones de ha, cifra dos veces y medio superior a los nueve millones y medio de ha aproximadamente que cubren los Parques Nacionales, la figura colombiana más importante como Área de Protección de la Naturaleza.

En estos territorios indígenas, los pueblos originarios legalmente tienen la propiedad de la tierra y ejercen autoridad pública. En el cuadro a continuación se indican las instancias que el Estado Colombiano ha dispuesto para la participación en la toma de decisiones de los pueblos originarios.

En el Amazonas Venezolano la situación es contraria, tomando en cuenta el megaproyecto del Arco Minero del Orinoco-AMO- (se debe resaltar que de acuerdo a los datos RAISG, es en Venezuela donde ha avanzado con mayor intensidad la deforestación minera en toda la Amazonia regional), que afecta alrededor de unos 112.000 km², equivalentes al 25% de la Guayana/Amazonas venezolana. Aquí se está realizando minería sin el Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) – protocolo que la ONU prescribe- de los pueblos originarios Warao, Akawayo, E'ñepa, Pumé, Mapoyo, Kariña, Arawak, Piaroa, Pemón, Ye'kwana y Sanemá, que han ocupado ancestralmente esos territorios. La explotación minera se realiza en tierras que estuvieron resguardados por las figuras de la Reservas Forestales de Imataca y Caura. Esta desregulación y afectación por la minería, también la evidenciamos en el Parque Nacional Yapakana, fuera del área del AMO.

Estas diferencias en cuanto a la atención del problema y las respuestas institucionales para su solución, se reflejaron en la Cumbre de Presidentes de la Amazonia en la ciudad brasileña de Belem de Pará a realizada entre el 6 y 9 de agosto 2023, en la que el Presidente Petro, junto con el Presidente Lula, fueron los grandes convocantes. Así mientras el gobierno colombiano fue un gran protagonista, con propuestas como el canje de deuda del país por protección ambiental y detener la producción de petróleo en la

Cuadro 2

Instancias de participación de los pueblos originarios amazónicos en Colombia

Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. Reglamentada por el Decreto 1397 de 1996.
Comisión Nacional de Territorios indígenas. Sustentada por el Decreto 1397 de 1996
Mesa Regional Amazónica. Creada por 3012 de agosto del 2005
Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI), constituida en los Departamentos de Amazonas y Vaupés

Fuente: Guio y Rojas 2019

Amazonia colombiana¹, Nicolás Maduro, canceló a última hora su presencia en la ciudad brasileña, y designó en su sustitución a su Vice- Presidenta Delcy Rodríguez.

A MANERA DE BALANCE

Colombia y Venezuela son naciones que comparten distintos ámbitos bio-geográficos, sin embargo en las actuales circunstancias, son remotas las posibilidades de una articulación de un esfuerzo binacional conjunto para potenciar las fortalezas y minimizar las debilidades, ya que hay diferencias importantes entre los dos países en la convicción sobre asuntos medulares del desarrollo sustentable para naciones mega biodiversas del neotrópico, como el “Efecto Invernadero” y la pérdida de biodiversidad, y en la institucionalidad que se requiere para responder al reto de un modelo alternativo. Una muestra de ello son los notables contrastes entre lo que en Colombia han avanzado en materia de Cambio Climático, con sus Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Territoriales (PIGCCT), y el rezago político técnico que muestra Venezuela, donde aún sigue vigente la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio año 1983. En esta, si bien se tocan aspectos ambientales, se hace en el marco de enfoques que no guardan relación con la mitigación y la adaptación climática, asuntos que marcan el ordenamiento territorial colombiano, no solo para las metas señaladas al 2030, sino viendo más allá en el objetivo de una Colombia Carbono-neutral al 2050.

Para el largo plazo de tres décadas, es importante enfatizar la direccionalidad que otorgan los indicadores de gestión de la Dirección Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia, en los que se integran ecología, economía, sociedad, que le dan sustento a propuestas tan ambiciosas como la transición energética interna que plantea el Presidente Petro. Contrariamente, el Instituto Nacional de Estadística (INE) en Venezuela muestra un claro déficit de información para avanzar en mitigación y adaptación climática, y en general en la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, entre ellas la transición energética. Inclusive podríamos decir que el INE muestra un retroceso en el levantamiento de la data socio-demográfica y económica tradicional.

Esta asimetría seguramente será un obstáculo para que Colombia alcance las metas al 2030 y 2050 que como país hemos referido, en los territorios de la frontera caribe, andina, llanera con Venezuela. Para avanzar en estos espacios colindantes, hace falta articulación de políticas de consenso entre los países limítrofes en el marco de los acuerdos y agendas internacionales, en este caso, sobre el asunto del Cambio Climático. La actitud del Estado venezolano en este sentido ha sido realmente díscola, siendo

condescendientes, en el cumplimiento de sus compromisos con la comunidad internacional preocupada y ocupada por el calentamiento global, inclusive en comparación con los restantes países de la ALBA. Venezuela no ha precisado metas de mitigación alguna para el mediano y largo plazo y es el único país suramericano que no ha formulado un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE VENEZUELA

El rezago que el país muestra frente a Colombia y en la región, que hemos considerado, podría ser superado con voluntad política para insertarnos en el siglo XXI, centuria que está particularmente marcada por la necesidad de respuestas a la crisis civilizatoria del Antropoceno. No dudamos que Venezuela, saliendo de la inercia rentista extractivista petrolera y creando la institucionalidad que le permita asumir compromisos del financiamiento verde internacional, cuenta con los potenciales para mejorar su pobre desempeño frente a los problemas ambientales globales como el Cambio Climático y la pérdida de biodiversidad. Aún dentro de la inercia al cambio, tenemos noticias que apuntan hacia las buenas posibilidades del país como el proyecto de recuperación del gas metano venteado en el que están interesados ENI y Repsol, empresas que lo están gestionando a través del “Global Gateway Initiative” de la Unión Europea. Hay que recordar que precisamente la eliminación de las emisiones de metano a la atmosfera es uno de los principales compromisos de las NDC que Venezuela ha asumido en el marco del Acuerdo de París (RBV, 2015)

Claro, que para potenciar todas las fortalezas venezolanas frente a las oportunidades que la agenda internacional sostenible ofrece, hay que salir de taras ideológicas como el Ecosocialismo que, siendo condescendientes, retrotrae al país a los años 80s, a los tiempos previos a la Comisión especial de la ONU, presidida por la Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland. Recordemos que esta se instaló en 1983, con participación de 23 países, tanto del primer mundo capitalista como del segundo mundo socialista (todavía existía la Cortina de Hierro. Hungría y China participaron como países socialistas), del tercero, países en vía de desarrollo, y del cuarto mundo de los países más pobres. En el Informe final de este grupo, conocido como el “Nuestro Destino Común. El Informe Brundtland” (ONU, 1987), se concluyó que ni el capitalismo ni el socialismo podían resolver los problemas ambientales del mundo, los que ya se manifestaba con toda su contundencia hace cuatro décadas. El anacronismo de quienes hoy dirigen el país es aún mayor si se considera que el Ministerio del Ambiente venezolano, creado en 1977, fue el primero de su naturaleza en todas las Américas y el segundo en el mundo, después del francés. De tal manera, el atraso ambiental venezolano puede ser superado si se logra el cambio político nacional para encaminar al país en el desarrollo sostenible, a pesar que en este marco prescriptivo hay mucho que mejorar (De Lisio, 2017)

1 Ambas propuestas fueron de gran impacto y no exentas de controversias, en el especial la relacionada eliminación de la extracción de petróleo, tal como se señala en “DISCURSO CONTRA EL PETRÓLEO DE PETRO NO CALÓ ENTRE PAÍSES AMAZÓNICOS” Disponible en <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/discurso-contra-el-petroleo-de-petro-no-calo-entre-paises-amazonicos/> Consulta 05-10-2023

REFERENCIAS

- Comisión Europea (CE) 2019. Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – Euro-peAid, Comisión Europea, Bruselas, Bélgica. 171p. PDF ISBN 978-92-76-11326-3 ISSN 2363-2585
- De Lisio A Los ODS y la Agenda ONU 2030 ¿Un nuevo marco para la transformación Social y Ecológica de América Latina? En Chanona A (2017) De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Nuevos Enfoques FES/UNAM 2017
- Gobierno de Colombia ACTUALIZACIÓN NDC COLOMBIA 2020 <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/202206/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf>
- Guio C y Rojas A 2019 Amazonia colombiana Dinámicas territoriales Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá – Colombia N° 22
- Gutiérrez L. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD AMBIENTAL APLICADO A LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS COMPARTIDAS POR COLOMBIA Y VENEZUELA Y SU INCIDENCIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE ESTOS DOS PAÍSES EN EL PERÍODO DE 1998 A 2005 <https://core.ac.uk/reader/86439665>
- ONU 1987 “Nuestro Destino Común. Informe Brundtland” Disponible (inglés) <https://web.archive.org/web/20111003074433/http://worldinbalance.net/intagreements/1987-brundtland.php>
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRE) PRESENTACIÓN NACIONAL VOLUNTARIA (PNV) ANTE FPAN ONU RBV Julio 2016 (mimeo)
- RAISG Amazonía Bajo Presión 2020 Disponible <https://www.raisg.org/es/publicacion/amazonia-bajo-presion-2020/>
- República Bolivariana de Venezuela (RBV) 2021 Actualización de la Contribución Nacionalmente Determinada Acuerdo de París de la CMNUCC Documento presentado en la COP26 de Glasgow (Escocia) noviembre 2021 (mimeo)
- República Bolivariana de Venezuela (RBV) 2015 “Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas de la República Bolivariana de Venezuela para la lucha contra el Cambio Climático y sus efectos” Documento presentado en COP 21 París 2015 (mimeo)
- Rodrigo Pardo García-Peña Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones bilaterales En Colombia Internacional N° 24 1993 pp. 3-10. UNIANDES

SOBRE LOS AUTORES

Carlos A. Romero: Es politólogo, doctor en Ciencias Políticas y profesor titular jubilado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Fue asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela (1991-1992 y 1999). Fue profesor invitado en la Universidad de Salamanca (España, 1999); Universidad de San Pablo (Brasil, 1999, 2011, 2012 y 2013); Universidad de la Sorbona III, «Nouvelle» de París (Francia, 2007), Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia, 2016) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, FLACSO-Andes (Ecuador, 2010). Actualmente enseña en la Universidad Central de Venezuela y se desempeña como consultor en asuntos relacionados con temas políticos de su país.

Francine Jácome: Directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP). Ha participado en el Observatorio de Crimen Organizado y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert (FES). Actualmente coordina el Grupo de Trabajo Binacional de la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela.

Oscar Hernández Bernalette: Embajador de Carrera Jubilado. Fue Director General de Economía y Cooperación Internacionales Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, y Director General de Negociaciones Internacionales en Instituto de Comercio Exterior. Panelista en Litigios Comerciales en el marco del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Presidente Fundación Viaja Verde y Presidente Comisión Asuntos Internacionales FEDECAMARAS, Miembro Consejo Consultivo Consejo Editorial de Pressdigital Group-Barcelona. Miembro Junta Directiva Consejo Venezolano Relaciones Internacionales (2018/2020).

Carlos Luna Ramírez: Licenciado en Estudios Internacionales, Especialista en Derecho y Política Internacional, Profesor Universitario y Presidente Ejecutivo de la Cámara Venezolana Colombiana (CAVECOL)

Antonio De Lisio: Geógrafo y profesor universitario ítalo-venezolano. Experto en Planificación, Ecología, Ambiente y desarrollo sustentable. Fue director del Centro de Estudios Integrales del Ambiente de la Universidad Central de Venezuela.

PIE DE IMPRENTA

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - ILDIS

Oficina de la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela,
Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal, Edf. San Juan,
Piso 4. Altamira. Apartado 61712 - Chacao,
Caracas 1060-A, Venezuela

Responsables:

Katharina Wegner/ Representante FES Venezuela
Anais López / Coordinadora de Proyectos

Para pedir publicaciones:

comunicaciones@ildis.org.ve

Se prohíbe el uso comercial de los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin un consentimiento escrito de la FES.

COLOMBIA-VENEZUELA: ¿DÓNDE ESTÁ Y ADÓNDE VA LA RELACIÓN BINACIONAL?



La tesis principal de este papel de trabajo es que ha habido un cambio de rumbo en las políticas exteriores de Colombia y de Venezuela; en el caso venezolano desde 1999 y en el caso colombiano desde el año 2022. Estos cambios se han originado por la llegada al poder en



ambos países de coaliciones partidistas diferentes a las tradicionales y que de algún modo han formulado una diplomacia distinta, pero en diversos grados y con distintas expectativas. Las diferencias sustantivas con respecto a cómo se ejerce el poder en ambas nociones, así



como de capacidades y fortalezas institucionales, prefiguran un camino sinuoso para un restablecimiento pleno y equitativo de las relaciones binacionales. Pese a esto, no deja de ser una buena noticia la voluntad de empezar a caminar.

Más información sobre el tema se puede encontrar aquí:
www.fes.de/stiftung/internationale-arbeit