

La agenda de seguridad de Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil (2000-2005)

Elsa Cardozo



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

**La agenda de seguridad
Venezuela-Colombia en el contexto de
la subregión andina y Brasil (2000-2005)**

Elsa Cardozo

Caracas, Venezuela
Mayo 2006

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Chacao, Caracas 1060
www.ildis.org.ve

1ª edición, mayo/2006

Coordinación editorial y gráfica,
composición electrónica,
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Nora López

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal: If81120063202002
ISBN: 980-6077-48-2

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

ÍNDICE

PRESENTACIÓN _____	7
INTRODUCCIÓN _____	9
CONTEXTO: HECHOS Y CONCEPTOS _____	13
Antecedentes relevantes: ampliación y redefinición de la agenda _____	13
Evolución de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia _____	19
La década de los 80: reacciones y tensiones frente a la irrupción de viejos y nuevos temas de seguridad _____	21
La década de los 90: esfuerzo de institucionalización en torno a una agenda de seguridad cooperativa _____	30
Más allá de la agenda bilateral de seguridad: proyección internacional y giro conceptual _____	42
LA AGENDA PRESENTE: CAMBIOS ENTRE 1999 Y 2005 _____	45
Redefiniciones: grandes compromisos y temas _____	45
Declaraciones, desacuerdos y acuerdos _____	45
<i>El conflicto colombiano como constante</i> _____	50
<i>El complejo papel de las relaciones económicas</i> _____	50
<i>La pérdida de proyección regional conjunta</i> _____	51
Los cuatro conjuntos temáticos _____	52
<i>Cuestiones de demarcación, densificación de hitos y delimitación de áreas marinas y submarinas</i> _____	52

<i>Flujos transfronterizos</i> _____	53
<i>Desbordamiento de conflictos domésticos</i> _____	54
<i>Contexto geopolítico</i> _____	55
Ciclos en la relación y transformaciones en la agenda venezolana de seguridad con Colombia _____	56
Ciclos y “detonantes” _____	56
Dimensiones y transformación de la agenda de seguridad _____	64
<i>Diferenciación ideológica</i> _____	64
<i>Estados Unidos y la relación triangular</i> _____	72
<i>Acercamiento pragmático y peso del factor energético</i> _____	75
LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD TRAS LA AGENDA _____	77
Colombia: de la estrategia integral del Plan Colombia a la seguridad democrática _____	81
Venezuela: de la seguridad y defensa integral al nuevo mapa estratégico _____	89
Ámbito político-ideológico _____	96
Ámbito de seguridad y militar _____	97
Ámbito económico-petrolero _____	98
Lo común y lo diverso _____	106
CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES / VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD _____	109
Referencias _____	115

PRESENTACIÓN

La seguridad, en su sentido más amplio, constituye uno de los temas de política pública más complejos. Esta complejidad es la resultante natural de la gran diversidad de factores y variables que deben sopesarse simultáneamente al momento de formular e implantar políticas de seguridad.

Las amenazas y desafíos que impone la globalización, así como los problemas asociados con el terrorismo, el narcotráfico y otros delitos de carácter transnacional cada vez más sofisticados, nos obligan a reflexionar seriamente sobre la necesidad de abordar de una manera más rigurosa e integral, no sólo la temática de la seguridad nacional, sino, además, sus dimensiones subregionales, regionales y globales.

En América Latina y el Caribe toma cada vez más fuerza la idea de avanzar hacia una agenda común en materia de seguridad que haga posible un enfrentamiento más eficaz a las amenazas que atentan seriamente contra la estabilidad de la región. Así, la crisis de seguridad interna por la que transita Haití, las tensiones sociopolíticas que experimentan importantes países de la subregión andina, la reactivación de conflictos limítrofes y la internacionalización del conflicto colombiano, entre varias otras, son situaciones que no pueden ser enfrentadas únicamente con políticas nacionales.

Sin embargo, a pesar de la intensificación que han experimentado los esfuerzos por avanzar hacia agendas comunes en materia de seguridad, el debate sobre el tema no se ha extendido con suficiente fuerza a los actores políticos y sociales nacionales; con base en esta última consideración, la Fundación Friedrich Ebert, a través del Programa de Cooperación en Seguridad Regional, asumió la iniciativa

de promover la incorporación activa y creativa de las sociedades latinoamericanas en el debate sobre la seguridad, desde una perspectiva regional y global. En su Capítulo venezolano, coordinado desde el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), los esfuerzos iniciales se concentraron en la generación, sistematización y análisis de información relevante destinada a caracterizar la agenda de seguridad del Estado venezolano y su inserción en el contexto subregional, regional y hemisférico.

La presente publicación, titulada “La agenda de seguridad Venezuela-Colombia en el contexto de la subregión andina y Brasil”, es parte de esta iniciativa; su autora, Elsa Cardozo, se propone caracterizar y evaluar las relaciones de seguridad entre Venezuela y Colombia durante el período comprendido entre los años 2000 y 2005.

Como es usual en estos casos, las reflexiones y análisis contenidos en la publicación son de la exclusiva responsabilidad de su autora, y en nada comprometen al Ildis como organización que asumió el reto de promoverlo y ofrecerlo al debate público.

Kurt-Peter Schütt
Director del Ildis
Representante en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

INTRODUCCIÓN

Para la cabal comprensión de la agenda venezolana de seguridad en el contexto regional y subregional es indispensable el estudio de las relaciones de Venezuela con Colombia. Tales vínculos no sólo son relevantes para este estudio por el visible componente de seguridad que contienen en lo bilateral, sino por la trascendencia de su inserción subregional, regional y hemisférica. Esta imbricación no es nueva, pero sin duda se ha hecho especialmente visible, tensa y significativa en los últimos cinco años.

Bilateralmente, el hecho geopolítico, económico y cultural de una amplia y viva frontera compartida es generador de un enorme volumen y extensa variedad de asuntos vinculados a las más restrictivas y comprehensivas, tradicionales y críticas concepciones sobre la seguridad. La amplísima agenda común, convencionalmente considerada “de seguridad”, incluye cuestiones ligadas a la demarcación y delimitación espacial de los Estados; problemas de típica índole transfronteriza, cual es el caso de toda suerte de flujos ilegales; y otros asuntos de compleja naturaleza transnacional, tales como el desbordamiento y los efectos de las crisis y conflictos domésticos. En la medida en que las prioridades del temario binacional de seguridad se han movido desde los temas ligados a la identidad y la territorialidad hacia los más complejos del solapamiento de los conflictos subnacionales, es indispensable afinar los conceptos y reevaluar el significado de los problemas de seguridad –no sólo a escala bilateral, sino también subregional y regional– inevitablemente ligados al más amplio plano hemisférico.

En el círculo más cercano de relaciones, encontramos que la agenda de seguridad colombo-venezolana se ha entrelazado cada vez más

visiblemente con la de los países andinos y con la de Brasil. Por una parte, porque las situaciones de competencia y tensión binacional que han reducido los ámbitos de cooperación entre los dos países se proyectan hacia el más cercano vecindario; de allí, entre otras razones, las frecuentes iniciativas mediadoras de países de la región en crisis nacionales y bilaterales. Por otra parte, porque la volatilidad política andina y los complejos desafíos sociopolíticos y económicos subregionales y regionales, no sólo son el “ámbito” en el que se desarrollan y proyectan las tensiones binacionales, sino que son generadores de presiones adicionales a las de cada uno de los dos países y a las de sus relaciones.

En otra escala, la agenda de seguridad bilateral recibe insumos del conjunto hemisférico. Por un lado, está fuertemente condicionada por un tercer actor: Estados Unidos, fuerte aliado de Colombia como evidencia su apoyo al Plan Colombia, a la Iniciativa Andina y, en años recientes, al Plan Patriota. Por otro lado, en diferentes momentos desde 1999, pero especialmente desde finales del año 2004, es con referencia polarizadora a EE. UU. como se definen desde el gobierno de Venezuela los más importantes asuntos de seguridad nacional. En suma, políticamente y respecto a los más relevantes temas de la agenda hemisférica, la construcción de la alianza Colombia-EE. UU. luce tan fuerte como la erosión y aumento de tensiones Venezuela-EE. UU.

La agenda de seguridad de Venezuela con Colombia es, por lo tanto, muy amplia, muy diversa y mantiene conexiones subregionales regionales y hemisféricas. A las tensiones más y menos visibles subyace el cambio en la concepción de la seguridad que ha venido ocurriendo, por razones distintas, en los dos países. En cada uno ha reaparecido una visión restringida de la seguridad, no obstante los compromisos internacionales y constitucionales de amplia y multidimensional perspectiva. Ese es otro aspecto fundamental para comprender las tensiones binacionales y sus implicaciones.

Las páginas siguientes se proponen caracterizar y evaluar el estado de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia –su concepción, temas y estrategias– en el contexto subregional y regional durante el período 2000-2005. Son cuatro los objetivos específicos en torno a los cuales se estructura la argumentación. El primero es colocar en contexto conceptual e histórico reciente (1980-2000) la evolución de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia. La

caracterización y la evaluación de esa agenda entre 2000 y 2005 –los temas, los objetivos y las estrategias desplegadas– constituyen un segundo objetivo. El tercero es la identificación y comparación entre los cambios en la concepción de la seguridad y en su institucionalidad en los dos países a partir de 2000 *vis à vis* los compromisos subregionales, regionales y hemisféricos vigentes en esta materia. La evaluación y proyección de cada tema y sus implicaciones binacionales, subregionales y regionales, constituyen, finalmente, el objetivo que guiará la reflexión final.

Este informe se orienta, en suma, a responder tres preguntas:

1. ¿En que condiciones ha estado la seguridad venezolana mejor garantizada en las relaciones con Colombia?
2. ¿Cuáles son las condiciones actuales y el estado de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia?
3. ¿Qué resultados, consecuencias y tendencias bilaterales, subregionales y regionales anuncia la agenda hoy concebida y atendida?

CONTEXTO: HECHOS Y CONCEPTOS

¿En que condiciones ha estado mejor garantizada la seguridad venezolana en las relaciones con Colombia?

La contextualización de la amplia y compleja agenda de seguridad de Venezuela con Colombia es un útil recurso para sistematizar la identificación y caracterización de los asuntos más significativos. Ello supone colocarlos en la perspectiva de los eventos y discursos que han rodeado la evolución más reciente del temario nacional y binacional de seguridad.

Antecedentes relevantes: ampliación y redefinición de la agenda

En un estudio previo¹ se señalaba que la relación con Colombia ha sido muy importante para Venezuela a lo largo de toda su historia. Tanto los acercamientos e intentos unificadores, como los distanciamientos y momentos de tensión y ruptura, han sido referencia para la definición de la identidad y los intereses de Venezuela. Esa relación, no queda duda al mirar los más diversos indicadores –contactos oficiales, intercambio comercial, coincidencias de posiciones en foros internacionales (Cardozo, 1992, 1999)–, se fue haciendo más diversa, compleja y rica en posibilidades desde los años 60, cuando al tratamiento de temas usualmente generadores de tensión se fue superponiendo un conjunto de preocupaciones asociadas a la integración económica y a nuevas maneras de concebir y atender el temario tradicional de seguridad².

-
1. Elsa Cardozo: "Proyección regional de Venezuela y Colombia. Una perspectiva venezolana 1989-1999", borrador escrito en 1998 que contribuyó al capítulo "Colombia y Venezuela: proyección y relación bilateral" en Ramírez y Cadenas, 1999.
 2. Las rondas de negociación en torno a la delimitación de áreas marinas y submarinas al noroeste del Golfo de Venezuela son testimonio de la forma como un asunto tan

La Declaración de Sochagota suscrita por los presidentes Caldera y Carlos Lleras Restrepo en 1969, y la Declaración del Arauca, suscrita por los mandatarios Jaime Lusinchi y Belisario Betancur en 1985, son evidencia de cómo en dos circunstancias muy diferentes y de gobiernos venezolanos de distinto signo partidista se fue consolidando un amplio espacio de coincidencias y de oportunidades para tratar, a través de la negociación, los aspectos problemáticos de la relación. Entre esos dos momentos hay amplia confirmación del proceso de construcción de una agenda muy voluminosa y diversa, tanto en sus temas específicos, como en la innovación de sus estrategias y en las oportunidades que fue abriendo a la relación misma, más allá de lo bilateral.

En 1989, al inicio del segundo período presidencial de Carlos Andrés Pérez, sus encuentros con los mandatarios colombianos Virgilio Barco y César Gaviria culminaron con acuerdos muy importantes, que significaron una transformación de fondo en el tratamiento y proyección de los vínculos entre los dos países. Merecen ser recordados, por lo que a partir de ellos se fue construyendo:

- el *Comunicado Conjunto Pérez-Barco* de febrero de 1989, que sentó las bases para enfrentar las tensiones acumuladas desde la crisis que comenzó con la incursión de la Corbeta Caldas en aguas interiores venezolanas en agosto de 1987;
- la *Declaración de Ureña* de marzo de 1989, que designó a los integrantes de las comisiones permanentes de conciliación –en cumplimiento del Tratado de No Agresión, Conciliación y Arbitraje firmado en 1939– a la vez que a los Altos Comisionados que tendrían a su cargo identificar las principales cuestiones pendientes, así como proponer las metodologías para su tratamiento, más el

sensible recibe un tratamiento diplomático que, aun tras el fracaso de los proyectos de acuerdo, permite mantener o recuperar prontamente la fluidez de las relaciones. Las rondas de negociación se desarrollan entre 1971 y 1972, en Roma, durante los gobiernos de Rafael Caldera y Misael Pastrana Borrero; en 1974-1975 directamente entre los presidentes Carlos Andrés Pérez y Alfonso López Michelsen; en 1979-1980, bajo los gobiernos de Luis Herrera Campins y Julio César Turbay Ayala; a partir de 1990, al constituirse las comisiones presidenciales negociadoras, el tratamiento del tema es institucionalizado y trabajado desde la llamada aproximación global –no obstante que con desigual empeño– conjuntamente con los cinco temas que quedaron en manos de tales comisiones. También los temas fronterizos más sensibles y cercanos, a los que cada país definía como preocupaciones de seguridad, recibieron atención institucionalizada a partir de 1989 –también con desigual y en muchos casos decreciente eficacia– a través de una compleja red de acuerdos desde las comisiones nacionales de asuntos fronterizos.

- establecimiento de comisiones nacionales para asuntos fronterizos;
- finalmente, el *Acta de San Pedro Alejandrino* de marzo de 1990, que recogió y aprobó el informe de los Altos Comisionados en el que quedaron identificados y caracterizados los diez más importantes temas pendientes con sus respectivas propuestas de tratamiento. Los temas identificados entonces fueron: migraciones, cuencas hidrográficas, delimitación de áreas marinas y submarinas, ríos internacionales, trabajos de demarcación y densificación de hitos fronterizos, transporte internacional, tratamiento de los recursos naturales transfronterizos, tráfico de estupefacientes, sustracción de medios de transporte y procedimientos para su recuperación, así como cooperación y asistencia mutua en casos de emergencia. Los cinco primeros –considerados fundamentales y ligados por uno o ambos gobiernos a la seguridad– quedaron a cargo de las comisiones negociadoras presidenciales. Estas quedaron constituidas desde su instalación por personas representativas de las fuerzas políticas de cada país.

Sobre la nueva institucionalidad se materializaron importantes transformaciones en los muy diversos aspectos de los vínculos bilaterales:

- una visión integral de las relaciones, en todas sus dimensiones, que tendió a colocar en perspectiva al problema de delimitación de áreas marinas y submarinas en la zona noroccidental del Golfo de Venezuela, lo que algunos analistas calificaron como la “desgolfización”;
- un abordaje global o integrativo de las negociaciones, que no sólo facilitó el tratamiento de los temas más complicados, sino que abrió la posibilidad de identificar nuevas opciones y oportunidades para los dos países;
- una institucionalización de los vínculos gubernamentales, que contribuyó a darles la necesaria continuidad, a la vez que a hacerlos sensibles a los ajustes necesarios;
- y la no menos importante apertura de la agenda y su tratamiento a diversos sectores de los dos países, que ayudó significativamente a trascender la dimensión gubernamental y oficial, a la vez que estimuló la creación de vínculos cada vez más fluidos e importantes entre las dos sociedades³.

3. Comisión Nacional para Asuntos Fronterizos, 1991; Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 1993; Rey, 1989.

Así se impulsó entonces una percepción más compleja de las relaciones y su significación desde cada una de las sociedades, a la vez que una mayor prioridad y eficiencia en la proyección de los dos países –desde sus gobiernos y desde sus sociedades– en los espacios subregional, regional, hemisférico y mundial.

En 1994, los presidentes de los dos países confirmaron su compromiso con estos acuerdos mediante el Acta de la Casa Amarilla suscrita por Caldera y Gaviria, y la Declaración de Miraflores de Caldera y Ernesto Samper. Estos papeles, con el antecedente del Comunicado Conjunto Pérez-Barco de 1989 y los recién aludidos acuerdos a los que dio lugar, colocaron en más amplio contexto la relación binacional.

Cuadro 1
**Definiciones gubernamentales sobre principios e iniciativas internacionales
comunes entre 1989 y 1998**

Comunicado Conjunto
Carlos Andrés Pérez/Virgilio Barco
3 de febrero de 1989

- Establecimiento de la permanente y activa coordinación de los gobiernos para lograr acciones más efectivas en los foros regionales de integración, dentro de los principios de independencia y democracia que orientan la política internacional de ambos Estados.

Acta de la Casa Amarilla
Rafael Caldera/César Gaviria Trujillo
6 de mayo de 1994

- Reafirmación de la plena adhesión de sus gobiernos a los propósitos y principios consagrados en las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en particular el respeto a los derechos humanos, la soberanía e independencia de los Estados y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.
 - Creencia y defensa del sistema democrático.
 - Voluntad política de mantener y profundizar el esfuerzo integrador ligado al destino común de unión, solidaridad y vecindad.
 - Instrucción a sus Ministros de Relaciones Exteriores para la presentación de un propuesta conjunta de revisión institucional de los organismos del Grupo Andino.
 - Decisión de continuar fortaleciendo la integración y la solidaridad y cooperación entre Latinoamérica y el Caribe, para lo cual enfatizan su interés en la creación de la Asociación de Estados del Caribe como foro de concertación, cooperación y consulta
 - Apoyo bilateral y regional a la creación de cátedras de integración que forjen una cultura de la integración.
 - Convicción de que el sistema democrático, pleno y participativo constituye el marco adecuado para la satisfacción de las necesidades de los pueblos.
 - Otorgar máxima atención al tema del combate de la pobreza extrema y a programas de desarrollo social como asunto que debe ser atendido en los foros internacionales.
-

-
- Interés en que la integración amplíe la distribución de sus beneficios a las poblaciones fronterizas.
-

Declaración de Miraflores
Rafael Caldera/Ernesto Samper
11 de octubre de 1994

- Reafirmación de la plena vigencia de propósitos y principios consagrados en las Cartas de la ONU y de la OEA, en particular la no injerencia en los asuntos internos, el respeto a los derechos humanos, la soberanía e independencia de los Estados y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.
 - Apoyo a la propuesta del Grupo de Río respecto a los objetivos de la Cumbre de las Américas (diciembre de 1994), atribuyendo importancia prioritaria a los siguientes temas:
 - democracia y buen gobierno,
 - expansión del comercio,
 - inversiones,
 - transferencia de tecnología y el desarrollo sostenible, con énfasis en lo social.
 - Acuerdo de los Presidentes para presentar como temas comunes el establecimiento de un sistema de integración energética hemisférica, la lucha contra la pobreza y la negociación de instrumentos internacionales para combatir la corrupción, así como el lavado de dinero.
 - Conjunción de esfuerzos para preservar la soberanía, el equilibrio ecológico y el futuro de la Amazonía y la Orinoquía como sistemas ecológicos, en su potencialidad económica y en su realidad humana.
 - Promoción de un modelo alternativo de desarrollo que preserve al Estado sus responsabilidades y que forme conciencia sobre la necesidad de educar ciudadanos más productivos en lo económico, más participativos en lo político, y más solidarios en lo social.
 - Voluntad de revitalizar al Grupo Andino y de promover la convergencia de los distintos procesos de integración –Grupo Andino, Asociación de Estados del Caribe, Grupo de los Tres, acuerdos con Centroamérica y el Caribe, Mercosur, la propuesta del Área de Libre Comercio de América del Sur y el Acuerdo de Libre comercio de América del Norte para lograr la meta de una zona hemisférica de libre comercio.
 - Apoyo a la pronta aprobación legislativa de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, instrumento importantísimo para lograr el acceso a mercados internacionales.
 - Estímulo al establecimiento y consolidación de vínculos académicos: proyecto de Escuela de Gobierno (USB-UA) y cátedras (UCV-UNAC).
-

Fuente: elaboración propia para el estudio colectivo "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral", en Ramírez y Cadenas, 1999. p.187.

Se trata de tres documentos muy importantes; buenas muestras del discurso prevaleciente sobre la importancia de la proyección regional de las relaciones entre los dos países. En primer lugar, evidencian el compromiso con el fortalecimiento de la institucionalidad internacional, especialmente de la hemisférica y la regional, sobre la

base de principios muy importantes para ambos –especialmente los de soberanía y no intervención, respeto a los derechos humanos, así como al sistema democrático– tanto en atención a sus logros y desafíos dentro de cada sociedad, como en cuanto a su extensión a las relaciones entre sociedades y a las organizaciones internacionales. Entre esas organizaciones son expresamente aludidas la ONU y la OEA, especialmente esta última, y muy particularmente en virtud de las responsabilidades que le fueron asignadas a partir de la Declaración y Plan de Acción de la Cumbres de las Américas de 1994 y reafirmadas en las que le siguieron.

En segundo lugar, entre los asuntos subregionales y regionales de interés común destaca la prioridad dada a la renovación y consolidación de espacios de integración económica, a la vez que –en un sentido más amplio– de concertación, coordinación y consulta. Allí se ubicó, en primer término, el interés por fortalecer el espacio inmediato y más importante de encuentro: el Grupo Andino, renovado institucionalmente desde 1996 como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Igualmente, el interés común por el impulso a la integración se manifestó entonces en la preocupación por la búsqueda de convergencia entre los diferentes espacios integrados.

Finalmente, en estas expresiones gubernamentales de intereses comunes fueron también identificados temas más específicos alrededor de los cuales los dos países coordinarían sus actuaciones en diversos foros regionales: la democracia y el buen gobierno, a los que están asociadas la lucha contra la pobreza y la negociación de instrumentos internacionales para combatir la corrupción y el lavado de dinero; la expansión del comercio e inversiones; la transferencia de tecnología y el desarrollo sostenible, con énfasis en lo social; y la integración energética hemisférica. Quedaron expresadas, en suma, trascendentes coincidencias alrededor de tres grandes conjuntos de temas: democracia, integración y seguridad, cada uno de los cuales se fue perfilando de manera diferente a la tradicional, para incorporar con creciente intensidad el componente cooperativo.

A lo largo de casi diez años –entre 1989 y 1998– hubo una sana continuidad de fondo en esas relaciones, a pesar de los momentos de sobresalto que las marcaron entre 1992 y 1996 y que estuvieron asociados a situaciones muy particulares del debate interno en cada país, así como a incidencias específicas de las relaciones bilaterales tan diversas como: las críticas y reacciones domésticas contra la po-

lítica exterior del gobierno del presidente Pérez de acercamiento a Colombia, la competencia por la Secretaría General de la OEA entre el ex presidente colombiano Gaviria y el canciller venezolano Miguel Ángel Burelli Rivas, y la escalada de ataques guerrilleros en la frontera venezolana que llegó a su punto de mayor virulencia con la ofensiva contra la base militar de Cararabo, en marzo de 1995.

Evolución de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia

Históricamente la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia estuvo marcada por el largo y tenso proceso de definición de límites, por la permeabilidad fronteriza al desbordamiento de los conflictos internos, por las amenazas de naturaleza regional, hemisférica y global significativas para ambos Estados, y por las tensiones que fueron derivando de la dinámica de flujos de naturaleza cada vez más diversa a lo largo de una extensa frontera común.

La *definición de límites* marcó durante más de un siglo lo esencial de las relaciones de gobierno a gobierno y, aunque nunca llevó al enfrentamiento armado, como fue el caso entre otros países latinoamericanos, si ha dejado, hasta el presente, huellas de desconfianza y motivos para repetidos episodios de tensión. Tras superar las dificultades técnicas, jurídicas y políticas para llevar al terreno las sentencias arbitrales de 1891 y 1922, la delimitación terrestre quedó resuelta con la ratificación del Tratado de Límites, Comercio y Navegación firmado en 1941. Sin embargo, con el paso de los años tanto la inestabilidad de algunas de las referencias demarcadoras como la necesidad de determinar áreas marinas y submarinas replantearon asuntos fácilmente vinculables a los intereses vitales del Estado venezolano.

El *desbordamiento de los conflictos domésticos* es un asunto tan generador de tensiones como antiguo. Como bien recuerda Javier Torres Velasco (1999, pp. 209, 210), ha habido una continuidad histórica impresionante en los fenómenos que –como insurrecciones políticas y movimientos de rebeldes, proyectos autonomistas, colonización de la frontera, desplazamientos de poblaciones y movimiento de refugiados– han tenido un impacto nunca suficientemente estudiado en las relaciones entre los dos países. Episodios como la invasión que en 1901 comandara el jefe tachirense de los conservadores, general Carlos Rangel Garbiras, desde Colombia y con tropa mayoritariamente de colombianos, como respuesta de Bogotá al apoyo del

gobierno de Cipriano Castro al jefe liberal colombiano Rafael Uribe Uribe, ilustran un caso extremo de desbordamiento. Pero en su dimensión crítica, también ilustran la otra cara de las relaciones binacionales: al apoyar a Uribe Uribe, el presidente venezolano tenía en mente la posibilidad de aliarse para reconstituir la Gran Colombia, con el mismo Castro como primer mandatario. Desde las décadas de los 50 y 60, la violencia en Colombia fue ganando espacio político con la consolidación de movimientos guerrilleros, generando nuevos riesgos para la seguridad binacional, ya no simplemente por el desbordamiento del conflicto interno colombiano, sino por lo que Socorro Ramírez ha caracterizado como *entrelazamiento* de las crisis y de los conflictos subregionales y regionales⁴.

Los *flujos transfronterizos* de creciente relevancia social, económica y política, cambiaron sustancialmente en las décadas finales del siglo XX. A cuestiones tradicionales como contrabando, hurto de vehículos, contaminación, sedimentación y cambio en el cauce de los ríos, se sumaron asuntos de más graves consecuencias y complejo tratamiento. El narcotráfico y la intensificación de la actividad guerrillera y paramilitar en zonas fronterizas, junto al tráfico ilegal de armas y municiones, figuran entre los más prominentes. La frontera se constituye en lo que el intelectual Arturo Uslar Pietri llamó “el tercer país”, es decir, la suerte de “tierra incógnita” o franja espacial y de relaciones que escapa a los controles domésticos e internacionales. Allí se mezclan la violencia y los negocios ilegales aunque también –valga ampliar el concepto– relaciones espontáneas de comunidad y complementación de intereses entre las dos sociedades, muchas veces para atenuar o protegerse de las amenazas a su seguridad.

Desde la perspectiva de la dinámica *geopolítica mundial y hemisférica*, el período de la Guerra Fría definirá para ambos países –ideológicamente colocados sin ambages en el bloque occidental– la definición de amenazas comunes y alianzas naturales. Estas se mantendrán e

4. En “El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos”, la profesora Ramírez escribe: “Hemos venido insistiendo en la necesidad de mostrar no sólo los efectos externos de la confrontación colombiana sino también de analizar sus interacciones con el contexto y las prioridades internacionales, con la política antidrogas y antiterrorista norteamericana, y con los procesos que ocurren en la región andina, propios de las zonas fronterizas y de la situación interna de cada uno de los países vecinos” (2004, p. 57).

incluso se intensificarán tanto en la etapa de distensión como durante la llamada “nueva Guerra Fría” (1975-1985), durante la cual, ante las crisis centroamericanas, Venezuela y Colombia desarrollan amplias coincidencias políticas y estratégicas en el seno del Grupo Contadora y al hacerse parte del relanzamiento y fortalecimiento político del Grupo Andino.

Tras el descalabro del bloque socialista y la caída del Muro de Berlín, los dos países amplían su espectro de coincidencias en el ámbito subregional, regional y hemisférico. Conviene recordar significativas similitudes históricas en la política exterior de dos naciones que perciben de forma parecida su lugar en el sistema internacional: además de la identidad occidental, que se expresa en el predominio de tradiciones democráticas, cristianas y de libre mercado, se perciben como países en desarrollo, que valoran especialmente su condición de americanos y, particularmente, de latinoamericanos y caribeños; como naciones con niveles de desarrollo comparables, ocupan un lugar semejante en la escala global (de desarrollo mediano-medio en la estratificación económica del Banco Mundial y de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD), y comparten principios jurídico-políticos como sustento de sus políticas exteriores, tales como la no intervención y la autodeterminación, el respeto y perfeccionamiento de los medios pacíficos de solución de controversias, y el desarrollo del multilateralismo y la institucionalidad internacional para promover el desarrollo, la seguridad y la paz internacionales. La significación geoestratégica de la vecindad, de los vínculos subregionales y regionales y, particularmente, de las relaciones de los dos países con EE. UU., han sido componentes de gran trascendencia en el desenvolvimiento histórico de las relaciones bilaterales y su proyección regional.

A partir de estos cuatro grandes temas, conviene ahora revisar en dos momentos diferentes los antecedentes de la configuración actual de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia, y sus implicaciones más allá de lo binacional.

La década de los 80: reacciones y tensiones frente a la irrupción de viejos y nuevos temas de seguridad

a. El fracaso del proyecto de delimitación de áreas marinas y submarinas conocido como “Hipótesis de Caraballeda” marcó el inicio

de la década de los 80. Era este el tercer intento desde que en 1969 los dos países acordaran mediante la Declaración de Sochagota iniciar negociaciones para delimitar esas áreas al noroccidente del Golfo de Venezuela. Los previos –de 1971 a 1972 entre negociadores especiales, y de 1974 y 1975 entre cancilleres y presidentes– habían terminado sin acuerdo, pero discretamente.

Ahora era diferente: la expectativa colombiana de que lo negociado entre 1979 y 1980 contaba con el conocimiento y anuencia del mandatario venezolano chocó con la fuerte resistencia que en Venezuela encontró la propuesta, sometida a un procedimiento abierto de consultas. El rechazo dejó un ambiente tan tenso en las relaciones bilaterales y dentro de Venezuela que por casi diez años imposibilitó que se reasumieran las negociaciones sobre un asunto que había vuelto a convertirse en tema bilateral prioritario, vinculado a la seguridad del país. Cabe recordar que una y otra vez voceros y asesores del gobierno venezolano insistieron en el carácter vital del Golfo para Venezuela: por razones geopolíticas vinculadas a la preservación de la seguridad de sus aguas interiores, geoeconómicas ligadas a los recursos económicos de la zona, y geoviales en virtud del corredor estratégico para el tráfico del grueso de las exportaciones petroleras venezolanas⁵.

-
5. A finales de la década de los 90, el académico venezolano Juan Carlos Rey (1989, pp. 212-213) resumió con gran claridad las aspiraciones de los dos países en este asunto:
- a. Respecto a la delimitación del mar territorial de doce millas náuticas entre las costas adyacentes de los dos países, la posición colombiana ha sido que debe aplicarse una línea media, lo que adentra la proyección marítima colombiana al sur del paralelo Castillete-Punta Salinas que cierra las aguas definidas históricamente como interiores para Venezuela; la tesis venezolana es que debe resolverse mediante la prolongación de la línea que se proyecta desde la frontera terrestre, desde Castillete hasta su intersección con la línea media entre Los Monjes y la Goajira.
 - b. En cuanto a los mares territoriales que corresponden al archipiélago venezolano de Los Monjes y a la Goajira colombiana, puesto que la distancia es menor a veinticuatro millas, Colombia ha mantenido el principio de proporcionalidad, que da menos extensión al mar territorial venezolano, y Venezuela en cambio sostiene la utilización de una línea media o de equidistancia.
 - c. Sobre las áreas marinas y submarinas entre la costa de la Goajira colombiana, Los Monjes y la península venezolana de Paraguaná, la aspiración colombiana ha sido trazar una línea media sin reconocer a Los Monjes derecho a zona económica exclusiva ni plataforma continental, tesis objetada por Venezuela”.

La década de los 80 transcurre en medio de incidentes de creciente intensidad, llegándose a considerar entonces que:

... en los últimos años se vienen produciendo una serie de hechos que parecen indicar que Colombia no entiende o no acepta las razones de la posición venezolana y que, llevada por una peligrosa impaciencia y un grave error de cálculos ha iniciado una estrategia deliberada que consiste en la creación de una serie de confrontaciones e incidentes en el área que deberá ser objeto de delimitación, que presentan una amenaza al *statu quo* para, de esta manera, tratar de forzar a Venezuela a que, a falta de una solución negociada, acepte que la decisión sea puesta en manos de terceros (Rey, 1989, p. 208).

En efecto, hubo fuerte insistencia desde Bogotá para que el gobierno venezolano aceptase renovar la conformación de la comisión prevista en el Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial de 1939, no obstante que ese acuerdo, que se mantiene vigente hasta el presente, excluye expresamente asuntos ligados a intereses vitales, tal y como desde Venezuela habían quedado calificados los asociados al Golfo de Venezuela.

Con todo, en junio de 1985 los presidentes de Venezuela y Colombia suscriben un documento –la Declaración del Arauca– en el que esbozan un amplio temario común y resuelven iniciar el estudio de una metodología para la negociación sobre delimitación de áreas marinas y submarinas. Pero el ambiente no era propicio. Se produce un grave incidente que llegó al nivel de una verdadera crisis merecedora de atención e iniciativas mediadoras internacionales: las incursiones de la corbeta ARC-Caldas y la de la corbeta ARC-Independiente al sur del paralelo de Castilletes durante la segunda semana de agosto de 1987. Los mensajes intercambiados por los dos gobiernos revelan tanto la gravedad de la tensión binacional, como la determinación de la movilización política y militar venezolana para confirmar sus posiciones en materia expresamente definida por Venezuela como de interés vital⁶.

6. El minucioso estudio de Edgar C. Otálvora *La crisis de la corbeta Caldas* recoge las comunicaciones entre los dos gobiernos, incluida una nota venezolana, muy cuidadosamente redactada, que reafirmaba el ejercicio reiterado y no protestado de soberanía por parte de Venezuela en la zona al sur de la línea de prolongación de la dirección general de la frontera terrestre. Señala Otálvora que “Los análisis internacionales sobre las capacidades militares de ambos países concluían que en 1987 el equipo militar

b. En materia de flujos transfronterizos, la recién citada Declaración del Arauca también recogía temas que iban ganando espacio en la agenda binacional y que, desde entonces, Venezuela proponía considerar como parte del temario que los dos países debían abordar. Allí, en efecto, quedan definidos como temas pendientes: el desarrollo armónico de las cuencas hidrográficas, siendo Venezuela país “aguas abajo” respecto a Colombia, al punto que más de la mitad del cauce del Orinoco se alimenta de tributarios colombianos; la restauración y preservación del cauce del río Arauca, parte de cuyo recorrido define el límite entre los dos países; la definición de medidas para controlar problemas fronterizos tales como tráfico de personas, comercio, inseguridad y tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos. En efecto, la agenda fronteriza se ha ampliado: el contrabando, los secuestros, el abigeato y el robo de vehículos ganan espacio en la agenda pública; aumenta en Venezuela la sensibilidad y conciencia de las consecuencias de la degradación de las cuencas hidrográficas; y el narcotráfico ya se manifiesta como una perversa corriente transnacional. Ya entonces se debate en qué proporción los problemas planteados son efectivamente de seguridad o son de orden público. Dicho de otro modo, desde la concepción de seguridad prevaleciente: cuánta competencia y cuánta cooperación admiten.

c. En cuanto al desbordamiento de conflictos domésticos, durante esta década se produce un cambio significativo en la magnitud del conflicto interno en Colombia y, consecuentemente, se hacen cada vez más visibles sus efectos en las regiones fronterizas. Así queda muy bien planteado por Socorro Ramírez (2004, p. 58):

Durante décadas, los grupos armados ilegales han aprovechado la debilidad o ausencia del Estado en zonas de fronteras internas para construir sus propios “santuarios” en áreas apartadas del amplio territorio colombiano, ricas en recursos de muy diversa naturaleza. A esto se suma la articulación de dichos grupos al problema de las drogas ilícitas para financiar su accionar que, además de amplificar el conflicto, los ha llevado a una lucha por el control de territorios estratégicos, en particular en las

venezolano era más poderoso y moderno, considerado como instrumento para un conflicto exterior, en tanto que las fuerzas militares colombianas poseían una mayor práctica de combate, y equipamiento más apto para lo que se denomina ‘conflictos de baja intensidad’, tales como la lucha antiguerrillera” (Otálvora, 2003, p. 152).

fronteras internacionales, con el fin de usarlos como corredores para el tráfico de armas, precursores o drogas; y por conseguir apoyos logísticos de muy diversa naturaleza.

Respecto a Venezuela, en un trabajo previo (Cardozo, 2004, pp. 83-117) se ha señalado que corresponden precisamente a estos años las primeras manifestaciones de la tendencia al desbordamiento de la conflictividad colombiana hacia la frontera con Venezuela. La posición de gobiernos venezolanos de diferente signo político –el socialcristiano de Luis Herrera Campins (1979-1984) y el socialdemócrata de Lusinchi (1984-1989)– es coincidente: el conflicto colombiano y, particularmente, las actividades de la guerrilla son un problema del vecino y a su gobierno y fuerzas armadas debe exigirse el control dentro de sus fronteras. Queda implícita la solidaridad con un gobierno amenazado por la subversión de izquierda. En el transcurso de la década se va desarrollando una posición sustentada en la valoración de la paz y en la percepción venezolana sobre la interdependencia y las prioridades de la agenda común.

En 1981, aún en medio de las fuertes tensiones que habían provocado la discusión y el fracaso del proyecto de Caraballeda, en su mensaje al Congreso Nacional el presidente Herrera Campins expresaba su solidaridad y complacencia por la forma eficiente como el gobierno colombiano había actuado ante el asalto guerrillero a la Embajada de la República Dominicana en Bogotá. Allí habían sido tomados como rehenes diplomáticos de varios países, incluido el embajador de Venezuela. La referencia del mandatario fue muy escueta y cuidadosa, condenando las acciones, pero indicando que sólo a Colombia competía manejar la situación (v. Herrera Campins, 1981). En efecto, la posición del gobierno venezolano fue muy discreta en esta materia, no obstante que diversos temas de la región fronteriza comenzaban a presionar fuertemente sobre la agenda común.

La ya citada Declaración suscrita en 1985 por los presidentes Betancur y Lusinchi en el puente sobre el fronterizo río Arauca hizo sucinta pero expresiva referencia a la necesidad de “enfrentar de la manera más eficaz la situación de inseguridad que se vive en algunas áreas de las regiones fronterizas de los dos países y los incidentes que en ocasiones ocurren en las mismas” (MRE, 1985), a la vez que expresó la determinación de incrementar la efectiva colaboración entre las Fuerzas Armadas de los dos países para enfrentar la

violencia y la inseguridad en la frontera. En los años siguientes se intensificarían esos problemas.

Como registra el investigador venezolano Juan Carlos Sainz Borgo (2000), a pesar de que el 17 de septiembre de 1983 había sido asesinado por la guerrilla el primer soldado venezolano, fue sólo hacia 1987 que la actividad insurgente escaló hasta convertirse en una preocupación gubernamental venezolana que se fue moviendo de la consideración del conflicto interno como problema estrictamente colombiano hacia su percepción como problema común⁷. En octubre de ese año es creado el Comando Específico José Antonio Páez (Ceja) con la misión de responder, entre otros problemas, al del recrudecimiento de la presión de los irregulares en la frontera.

Lo cierto es que a lo largo de la década de los 80 se va haciendo evidente no sólo la sensibilidad, sino la vulnerabilidad de Venezuela ante los eventos que ocurren en Colombia y, muy particularmente, a las “interdependencias negativas”. Tanto es así que aspectos positivos tales como la creciente significación del comercio bilateral y de la coordinación regional quedan opacados por hechos que trastocan las prioridades en la relación bilateral.

En la agenda bilateral prevalecerán hasta 1989 los asuntos que producen mayores tensiones –la delimitación y la inseguridad fronteriza–, aumentará desde Venezuela el rechazo a la guerrilla, y una y otra vez se pondrá de manifiesto la exigencia al gobierno de Colombia para que dedique más esfuerzos y recursos al cuidado de las zonas fronterizas. La opinión pública atenta y los medios de comunicación venezolanos, fuertemente marcados por el incidente de la corbeta Caldas, tuvieron desde entonces un peso creciente sobre las definiciones y propuestas gubernamentales frente a Colombia, reclamando al gobierno actitudes firmes en todos los ámbitos de la relación. En efecto, ante el incremento de los incidentes fronterizos, ese clima doméstico presionará a los gobiernos venezolanos para que rechacen a la guerrilla y presenten exigencias a Colombia. Los dos presidentes de esa época –Herrera Campins y Lusinchi– fueron más bien discretos y, con la salvedad del manejo de la consulta sobre la Hipótesis de

7. En ese año, recuerda este autor, “el número de venezolanos asesinados alcanzó la cifra de 22. La muerte de 9 Guardias Nacionales, 1 capitán y 8 guardias, en una emboscada en la sierra de Perijá, es la primera masacre de soldados venezolanos” (Sainz Borgo, 2000, p. 64).

Caraballeda, públicamente muy cuidadosos en el tratamiento de los problemas de las relaciones con Colombia. Esto no sólo obedecía al estilo de presidentes ciertamente no muy volcados a la actuación internacional, sino también a unas pautas no escritas de consulta, discreción y no debate público de temas prioritarios de la política exterior que desde 1959 y hasta mediados de los noventa estuvieron presentes en la formación y ejecución de esta política pública (Josko de Guéron, 1978; Rey, 1983).

A medida que se fue haciendo más significativo el flujo del comercio entre los dos países, este se convirtió en un recordatorio de las posibilidades de la interdependencia. A pesar de que aumentó la presión del conflicto sobre la frontera común, esa nueva interdependencia favoreció un cambio de actitud por parte de los gobiernos venezolanos. Así pues, finalizando la década se produjo un cambio de enfoque hacia la promoción de una agenda que atendiera integralmente el temario binacional, incluida la cooperación militar.

En suma, en este primer momento se va perfilando muy lentamente la visión y actitud de Venezuela ante el desbordamiento fronterizo del conflicto interno colombiano. Primero, dentro de la concepción democrática y de compromiso con la paz regional; luego, bajo la presión de los problemas de seguridad fronteriza. La mayor conciencia de interdependencia y el cambio de gobierno en 1989 favorecerían un viraje en la posición de Venezuela. Ese giro está estrechamente vinculado a las transformaciones en la geopolítica mundial y continental.

d. Las transformaciones que sufren la relación y la agenda bilateral de seguridad en la década de los 80 han de ser comprendidas, en efecto, en el marco de la evolución de la política internacional en general, y hemisférica en particular.

Respecto a la evolución de la política mundial, en la segunda mitad de la década de los 70 el resurgimiento del clima de Guerra Fría (tras la intervención soviética en Afganistán) se extiende hasta avanzado el siguiente decenio, con la consecuente regresión a una agenda mundial de seguridad fuertemente concentrada en la competencia geopolítica y, por ende, en la acumulación de poder militar y económico. Se trata de la llamada "agenda dura" de seguridad, que, sin embargo, reaparece en abierto contraste con difundidos estudios sobre la interdependencia mundial y sobre la nueva y más compleja naturaleza del poder.

Pese a la inconsistencia y finalmente breve vigencia de los conceptos estratégicos que entre 1975 y 1985 irradia al mundo la neoconfrontación este-oeste, es innegable su impacto hemisférico a través de la crisis centroamericana. El giro explícitamente formulado primero por la “doctrina Carter” –utilizar la fuerza, de ser necesaria, para asegurar el suministro petrolero del Medio Oriente– y, especialmente, por la “doctrina Reagan” –utilizar la fuerza cuando fuese necesaria para evitar la extensión del comunismo en países del tercer mundo– tendría fuerte impacto en el “problemario” de seguridad hemisférico. El rearme estadounidense y el anuncio de la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica retrotraían la seguridad global a términos geopolítico-militares clásicos. En Las Malvinas, Grenada y Centroamérica se evidencia en intensidad el cambio geoestratégico mundial⁸. A estas situaciones se suman los efectos negativos de la crisis del endeudamiento externo⁹ y los positivos del avance de la democratización regional.

Escapa al propósito de estas páginas el examen de lo específico de cada una de esas circunstancias; en cambio, conviene detenerse en tres visibles implicaciones sobre la agenda regional y subregional de seguridad, y sobre la relación y proyección de las relaciones entre Venezuela y Colombia:

-
8. En la crisis centroamericana –que se inicia tras el derrocamiento de Anastasio Somoza y con la instalación del gobierno revolucionario sandinista, y estimula la extensión de la violencia a El Salvador, con efectos sobre otros países de la región (Honduras, Guatemala y Costa Rica)– la intervención de Cuba y EE. UU. contribuyó a que una compleja transición social y política derivara en un polarizador y destructivo conflicto armado ante el cual se comenzaron a manifestar importantes divergencias estratégicas de los países latinoamericanos ante Washington, y también respecto a Cuba. Durante la guerra de Las Malvinas, en 1982, EE.UU. tomó partido a favor de Gran Bretaña contra Argentina, lo que abrió una profunda grieta en la estructura de la seguridad hemisférica. En 1983, la invasión estadounidense de la isla caribeña de Grenada para desplazar a un gobierno de izquierda, aunque generó reacciones diferentes entre los países de la cuenca caribeña y el resto de naciones latinoamericanas, contribuyó a fortalecer las reservas y diferenciaciones regionales frente a EE.UU.
 9. Puede resumirse así el impacto del masivo endeudamiento externo latinoamericano cuando, en 1982, cambiaron abruptamente las condiciones para los deudores: las tasas de interés subieron del 6% en 1975 al 14% en 1982; comenzando el año, México anunció su moratoria y al cabo de pocas semanas se detuvo el flujo internacional de préstamos. Tanto el problema del endeudamiento como el retroceso en crecimiento económico y en los más significativos indicadores de desarrollo humano llevaron a calificar a década de los 80 como «la década perdida» para el desarrollo.

1. El retorno a las prioridades regionales de seguridad.
2. Su redefinición a partir de “nueva agenda de seguridad”, que amplía el espectro de amenazas y oportunidades.
3. La creación y fortalecimiento de ámbitos de coordinación y concertación de posiciones e iniciativas regionales y subregionales.

La creación, por parte de Venezuela, Colombia, México y Panamá, del Grupo Contadora en 1983, con su reivindicación de una estrategia que atendiese la crisis centroamericana a través de sus propios actores y desde sus especificidades regionales, es la primera y más importante manifestación del giro en la agenda regional (y hemisférica) de seguridad. Se condensan en esta iniciativa los tres cambios: espacial, conceptual y organizativo. A partir de 1986 el Grupo de Río, resultado de la extensión del cuarteto de Contadora a toda la región, será expresión ampliada de la nueva perspectiva, asentada, por una parte, en graves problemas comunes –endeudamiento y estancamiento económico, retroceso social, crisis políticas centroamericanas– y, por la otra, en las oportunidades que abre al acercamiento la democratización sin precedente que se extiende por prácticamente toda Latinoamérica. Desde el entonces Grupo Andino se manifiesta la nueva visión regional a partir de la Carta de Riobamba, como compromiso democrático subregional, y de las iniciativas políticas andinas para preservar la vida democrática en Bolivia, Ecuador y Perú.

Bilateralmente, la agenda de seguridad con Colombia termina la década entre dos tendencias. De un lado, la desconfianza y aumento del gasto militar que dejó la crisis de agosto de 1987¹⁰; del otro, la ampliación de la concepción regional y subregional de la seguridad y la creciente conciencia de interdependencia binacional, regional y subregional.

Cuadro 2

Los grandes temas y la diversificación de la agenda binacional de seguridad en la década de los 80

Delimitación y demarcación	Fracaso del proyecto de delimitación de áreas marinas y submarinas. Tensiones políticas nacionales y binacionales en torno al “diferendo”.
----------------------------	--

10. En perspectiva histórica, la caracterización de la desconfianza que se cultiva en el sector militar venezolano en materia de delimitación queda muy bien resumida por Müller Rojas y Vivas Gallardo en “Política de seguridad y defensa de la soberanía”, 1992, pp. 198-211.

	<p>Intento de retorno a la negociación con agenda amplia en 1985, con la Declaración del Arauca.</p> <p>Tensiones en torno a la renovación de la Comisión prevista por el Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial.</p> <p>Crisis provocada por incursión de la corbeta Caldas.</p>
Flujos fronterizos	<p>Contrabando, secuestros, abigeato y robo de vehículos.</p> <p>Degradación de cuencas hidrográficas comunes.</p> <p>Narcotráfico.</p> <p>Comienzo e incremento de acciones de la guerrilla colombiana en las zonas fronterizas: secuestros, voladura de oleoducto Caño Limón-Coveñas.</p>
Entrelazamiento y desbordamiento de crisis y conflictos nacionales	<p>Incursiones que llegan hasta ataques de la guerrilla en territorio venezolano.</p> <p>Incremento de las actividades para obtener recursos a través de la extorsión, el secuestro y el narcotráfico.</p>
Geopolítica mundial, hemisférica y regional	<p>Nueva Guerra Fría.</p> <p>Final de regímenes autoritarios. Crisis centroamericana.</p> <p>Creación y actuación del Grupo Contadora; ampliación geográfica y temática de la concertación en el Grupo de Río.</p> <p>Acción política concertada desde la CAN.</p> <p>Crisis de la deuda externa.</p> <p>Crisis de Las Malvinas.</p> <p>Fin de la Guerra Fría e importancia creciente del tema del narcotráfico en la agenda de EE. UU.: apoyo a la guerra contra las drogas e inicio de los procesos de certificación de la lucha contra el narcotráfico.</p> <p>Cooperación-tensión EE. UU.-Colombia (v. Matthiesen, 2000).</p> <p>Apoyo venezolano tácito al proceso de paz colombiano 1982-1986 y 1988.</p> <p>Recaída del comercio bilateral y pérdida de dinamismo de la CAN.</p>

La década de los 90: esfuerzo de institucionalización en torno a una agenda de seguridad cooperativa

A partir de 1989, al iniciarse en Venezuela el segundo mandato de Carlos Andrés Pérez, se produce un significativo cambio en la estrategia para abordar las relaciones con Colombia. La Declaración de Caracas y la Declaración de Ureña suscritas por los presidentes Pérez y Barco en 1989 permitieron la definición y designación de comisio-

nes para definir y atender el temario común. En marzo de 1990, mediante el Acta de San Pedro Alejandrino, los Altos Comisionados de los dos gobiernos dejan definidas “las grandes cuestiones por resolver entre ambos países”, y se presentan propuestas de metodología para su tratamiento y solución. Los diez grandes temas quedan definidos así: migraciones, cuencas hidrográficas internacionales, delimitación de áreas marinas y submarinas, ríos internacionales, trabajos de demarcación y densificación de hitos, transporte internacional, metodología y tratamiento para la utilización de recursos naturales transfronterizos, y tráfico de estupefacientes. Paralelamente, el gobierno venezolano se ofrece para la facilitación de las negociaciones de paz que el presidente colombiano César Gaviria se propone iniciar recién llega al gobierno en agosto de 1990.

Es este el nuevo marco de referencia para las relaciones bilaterales, en las que será evidente el replanteamiento de los asuntos de seguridad en los cuatro conjuntos de asuntos cuyos antecedentes venimos trazando.

a. En materia de delimitación, valga comenzar recordando que de las diez “principales cuestiones” identificadas por los Altos Comisionados cinco quedaron en manos de la Comisión Presidencial para la Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y otros Temas, y que esa Comisión fue entonces deliberadamente conformada por el gobierno venezolano con tres representantes de los principales partidos políticos.

La ampliación de la agenda a fin de atender no sólo el asunto del diferendo, que se había convertido en el más visible y sensible, significaba un cambio importantísimo en la ruta de la negociación. La globalidad será la estrategia que se propone para vincular el conjunto de la agenda pendiente y recuperar el espacio de negociación que se había perdido tras el fracaso de la Hipótesis de Caraballeda y la crisis de la corbeta Caldas. La gradualidad será la táctica propuesta para construir un conjunto de acuerdos mutuamente aceptables, preservando los intereses vitales de Venezuela en materia de áreas marinas y submarinas¹¹. Así, la reiteración de la naturaleza vital de los

11. Ver al respecto los trabajos de quien fuera secretario ejecutivo de la Comisión Presidencial Negociadora, Leandro Area, especialmente *¿Cómo negociar con los países vecinos? La experiencia colombo-venezolana* (2003), y de Pompeyo Márquez –negociador miembro de la Comisión mencionada–, especialmente los contenidos en la publicación conjunta con Area, *Venezuela y Colombia. Política e integración* (1994).

intereses venezolanos sobre una zona como la noroccidental del Golfo de Venezuela, asentados en razones históricas, jurídicas, económicas y estratégicas, no sólo se hacía compatible con la reapertura de las negociaciones, sino con la atención más equilibrada al conjunto de la “nueva” agenda de seguridad que se había ido perfilando a lo largo de una década.

En lo relativo a la institucionalización de las negociaciones en materia de delimitación, a partir de 1989 y hasta el presente uno de los grandes cambios y logros fue, precisamente, la llamada “desgolfización” de las relaciones bilaterales, y por tanto la reducción de riesgos de escalada en esta materia: tanto entre los gobiernos y entre las Fuerzas Armadas de los dos países, como en el seno de la opinión pública nacional.

Terminando la década, tres comisiones tienen en sus manos la atención de la agenda política: la Comisión Presidencial Negociadora creada en 1990 que se ocupa de los cinco temas ya enunciados; la Comisión Permanente de Conciliación, reconstituida en marzo de 1989, siguiendo lo pautado en el Tratado firmado en 1939; y el Mecanismo de Alto Nivel de Consulta y Concertación de Vicecancilleres, creado en 1994 para hacer seguimiento a los acuerdos adoptados. A estas comisiones se añade en 1996 el Grupo Parlamentario de Amistad Colombo-Venezolano, orientado a la cooperación en materia legislativa, binacionalmente y en el Parlamento Andino.

También se beneficiaron de la creación de comisiones y metodologías otros temas sensibles en la perspectiva más restrictiva de la seguridad: la navegación de los ríos internacionales, la preservación de las cuencas hidrográficas, y los trabajos de demarcación y densificación de hitos fronterizos.

b. El esfuerzo por atender de manera sistemática la agenda fronteriza común incluyó la creación y constitución de comisiones para asuntos fronterizos que, inicialmente, se ocuparon de doce grandes temas sectoriales: energético y minero; transporte y tránsito fronterizo; zona de integración fronteriza; agropecuario; agroindustrial; medio ambiente; comercio, aduanas, migraciones y turismo; educativo, científico y cultural; salud; etnias indígenas binacionales; comunicaciones; y cambiario. El temario se va ampliando y diversificando, y paralelamente aumenta el número y especialización de las comisiones creadas para atenderlo. En registro publicado en 1999 son identificados quince equipos, comisiones y grupos de trabajo en materia

fronteriza, a los que se suman otros catorce en materia de narcotráfico, relaciones económicas, energía y cultura (Ramírez *et al.*, 1999, pp. 190-206). En un completo análisis presentado en el año 2000 por el ex comisionado y ex ministro de Asuntos Fronterizos Pompeyo Márquez fueron identificados los sesenta temas que entonces quedaban agrupados en siete grupos. Su enumeración revela ya, no sólo la ampliación de la agenda común, sino un importante cambio de perspectiva respecto a la concepción misma de la seguridad. Los grupos temáticos son: ambiente y recursos naturales renovables; infraestructura y ordenamiento territorial; educación, cultura y desarrollo social; economía comercio y turismo; aduanas; medios de comunicación; y seguridad fronteriza (Márquez, 2000, pp. 155-169).

A final de la década queda en estas materias un balance mixto: un gran esfuerzo institucionalizador que echa a andar vínculos y dinámicas que van ganando su propio impulso y contribuyen a crear interdependencias positivas y a moderar las negativas; importantes altibajos en el funcionamiento de comisiones y equipos de trabajo cuya operación se ve disminuida como efecto de los sobresaltos políticos nacionales y del agravamiento de ciertos problemas fronterizos, visiblemente los del narcotráfico, los movimientos de ciudadanos colombianos a territorio venezolano bajo la presión del conflicto en las zonas fronterizas, y las incursiones de la guerrilla colombiana en territorio venezolano. Es este último tema –también atendido de manera novedosa– el que va ganando mayor prioridad como cuestión de seguridad a lo largo de esta década.

c. A partir de 1989 cambia la aproximación del gobierno venezolano al conflicto colombiano. Tomando lo esencial, lo característico de la nueva postura es la consideración de la guerrilla como problema común (Cardozo, 2004). Entre 1989 y comienzos de 1999 los gobiernos venezolanos enfrentarán la presión que sobre la frontera ejercerá el desafío conjunto de la guerrilla, el narcotráfico y una nueva escala de manifestaciones de violencia y criminalidad. Si bien la consideración de la guerrilla como problema es denominador común de los gobiernos de Pérez (1989-1993), el provisional de Ramón J. Velásquez (1993-1994) y Caldera (1994-1999), cabe distinguir dos versiones en la concepción y tratamiento de la guerrilla como problema común: la del gobierno de Pérez y la del gobierno de Caldera. El primero promueve una participación activa en la facilitación de la solución negociada del conflicto; el segundo asume una posición más defensiva y

pragmática. Ambos, en todo caso, estuvieron comprometidos con los principios democráticos y cooperativos de la seguridad, es decir, con una salida que preservase la autonomía y seguridad del Estado de derecho en los dos países.

El presidente Pérez ofreció a Venezuela como sede para los diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar iniciados en 1991 por el gobierno del mandatario colombiano César Gaviria. Se asume entonces desde Miraflores que la conflictividad colombiana afecta a tal punto al país que es necesario desempeñar un papel activo en la búsqueda de soluciones, manteniendo en todo caso el principio de la solución pacífica y democrática del conflicto interno por parte de los propios colombianos.

El avance en la resolución negociada de los conflictos centroamericanos, los progresos en las negociaciones de programas de ajuste económico, el clima regional de cooperación y concertación entre regímenes democráticos en prácticamente toda Latinoamérica, junto al ambiente mundial de final de la Guerra Fría y de derrumbe del socialismo, fueron elementos del entorno mundial y regional que sin duda crearon condiciones favorables para iniciar los diálogos de paz. En este contexto, la visión que el gobierno de Pérez tenía sobre el lugar y papel de Venezuela en los asuntos internacionales era muy diferente a la de sus dos predecesores. Aun reconociendo la gravedad de los problemas financieros que el país acumulaba en 1989, se consideró entonces que una intensa presencia internacional era acompañante imprescindible para el agresivo programa de modernización y reformas propuesto por el gobierno. Como parte de ese programa, la solidaridad con los procesos de democratización centroamericana era uno de los compromisos centrales de la política exterior. Venezuela participó entonces en la promoción de acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador, y aunque sólo por breve tiempo, también en Guatemala. En el caso de Colombia, su gobierno vio en la circunstancia internacional enormes posibilidades para el logro de un acuerdo de paz que, por muchas razones, interesaba a Venezuela.

No sólo había en el gobierno venezolano conciencia de los aspectos tensos y difíciles de la relación, sino una mayor valoración de las "interdependencias positivas" que podrían potenciarse si se trabajaba cooperativamente en la agenda bilateral y si se lograba impulsar un acuerdo de paz. Con el convencimiento de que era ese un momento de cambios que podía ser aprovechado regionalmente, Venezuela

asumió una posición de compromiso con el proceso de paz colombiano, no obstante los peligros domésticos que esto entrañaba¹². El tamaño del riesgo –que quedó evidenciado en el intento de golpe de febrero de 1992¹³– no detuvo la iniciativa de acercamiento a Colombia, demostrando la prioridad que el gobierno de Pérez concedía a mejorar las relaciones y a contribuir a la pacificación del vecino, teniendo como referencia la prioridad estratégica de la integración.

A partir de 1994 la política exterior del gobierno de Caldera se plantearía explícitamente modificar el balance geopolítico de las relaciones regionales. En tal sentido, privilegiará expresamente las relaciones con Brasil y el Mercosur, concebidas en gran medida como contrapeso a las sostenidas con Colombia y la CAN. Mermó así la atención a las comisiones, mientras seguía aumentando la presión del conflicto colombiano sobre la frontera común¹⁴.

-
12. Desde las Fuerzas Armadas había fuerte presión por nuevos recursos para enfrentar a la guerrilla en la frontera, a lo que se sumaban las quejas de los ganaderos afectados por las actividades de los insurgentes. La sola presencia de guerrilleros en Caracas, como sede de los diálogos, era una jugada de mucho riesgo, manejada por lo tanto con gran discreción. Por otra parte, el regreso a la mesa de negociaciones para conversar sobre el diferendo sobre áreas marinas y submarinas también había producido reacciones adversas entre sectores de opinión que consideraban el reinicio de las negociaciones como una concesión a Colombia. En cuanto a la situación socioeconómica y política, los primeros indicios de rechazo al programa de reformas económicas se habían manifestado trágicamente con los disturbios, saqueos y represión –el llamado “caracazo”– a pocas semanas de haber asumido el nuevo gobierno.
 13. Una de las razones aludidas por los golpistas del 4 de febrero de 1992 sobre su inconformidad con el gobierno de Pérez era el trato que el presidente daba a la cuestión de la delimitación con Colombia. Así queda evidenciado en el documento “La posición de Carlos Andrés Pérez le hace reo de traición a la patria”, que el 28 de marzo de 1992 hicieron público los líderes del fallido golpe como miembros del Movimiento Bolivariano Revolucionario, detenidos en el Cuartel San Carlos. Ese documento exigía la paralización de todas las negociaciones con Colombia en torno a temas relativos a “los más altos y sagrados intereses de la nación”: el golfo de Venezuela y la integración fronteriza. Ver Garrido, 2000, pp. 77-84.
 14. La publicación *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio* (Fundación Pensamiento y Acción/Fundación Rómulo Betancourt/IESA/CAF/Fundación Banco Mercantil, 1998) recogió en valiosos trabajos un completo balance de la relación bilateral. El ministro de Fronteras Pompeyo Márquez presentó allí las dos caras de la frontera –conflicto y desarrollo– y describía lo primero destacando que “en este momento en la frontera con Colombia tenemos una acción casi permanente de los grupos guerrilleros, del narcotráfico y de la delincuencia común, que se expresa en el abigeato, el robo de vehículos, el robo de avionetas en acciones que cuestan la vida de soldados y civiles venezolanos, en daño de bienes, en daños al ambiente, como ha sucedido con estas voladuras de oleoductos que van a caer en la cuenca del Catatumbo, surtidora del 60% del agua dulce del Lago de Maracaibo”. Insistía Márquez en que estos problemas

Es de destacar que el 20 de enero de 1994, poco antes de que el presidente Caldera asumiera el gobierno, desde la presidencia provisional de Velásquez se acordó con Colombia la creación de la Comisión Militar Binacional Fronteriza (Combifron), conformada por los ministros de la Defensa y los comandantes de fuerza de los dos países, con el propósito de coordinar acciones militares en la frontera.

El ataque al puesto de la Armada venezolana a las orillas del Meta (Cararabo), el 26 de febrero de 1995, constituirá el momento más difícil en las relaciones bilaterales desde la crisis de 1987 y se erigirá como obstáculo para la amplia agenda común. En efecto, la retrotrae a los aspectos más conflictivos y restringidos de la seguridad. En 1996 el canciller Burelli Rivas expresaba el malestar de las relaciones bilaterales en términos que removían aspectos muy sensibles:

Es penoso el itinerario de nuestras relaciones, para salvar las cuales Venezuela se despojó en paz de más de 200.000 kilómetros cuadrados, asignados al vecino por un Laudo Arbitral. Esa realidad histórica constituye un telón de fondo que no deberíamos recordar, mas la conciencia popular lo evoca a propósito de los incidentes fronterizos, así su autoría sea imputable sobre todo a los irregulares (Burelli Rivas, 1996, p. XLV).

El ataque a Cararabo tuvo ciertamente un fuerte impacto en las relaciones y el presidente Caldera llegó a decir en su Mensaje al Congreso de ese mismo año que “el derecho a la legítima defensa no puede estrellarse contra la línea fronteriza”. Se planteó entonces la tesis de la “persecución en caliente”, que finalmente sería rechazada.

Las dificultades domésticas del gobierno de Ernesto Samper hicieron difícil el desarrollo del temario común. Sin embargo, desde Venezuela siempre se mantuvo el principio del compromiso con la paz y la coincidencia en la lucha contra la subversión. De hecho, como reacción al ataque guerrillero de febrero de 1995 el canciller Burelli Rivas señalaba que se justificaba una retaliación proporcionada que

de seguridad conspiraban contra las políticas de desarrollo y, por tanto, requerían atención inmediata y prioritaria (pp. 205-206). Por su parte, el embajador de Colombia en Caracas –Mario Suárez Melo– recogía allí un amplio inventario del conjunto de temas de la agenda común, señalando en registros comparativos “lo que nos une” y “lo que nos separa”. En ese inventario se anotaba la disminución de incidentes, en número y gravedad, entre 1996 y 1997 (pp. 41-71).

... debe ser contra un enemigo de ambos países –Colombia y Venezuela– que actúa por sorpresa, es mimético, pues apenas realizada su agresión torna a confundirse con la población común, y escapando al control de la autoridad nacional a la cual permanentemente combate es hoy el brazo armado del narcotráfico, el cual lo provee de armas sofisticadas y otros recursos para provocar en la frontera a los Estados que la compartan (Burelli Rivas, 1996, p. XLVI).

Allí se precisaba y reafirmaba, entonces, la tesis del enemigo común, acompañada, en los días que siguieron a la masacre, por la expresión de que “si de algo sirve la sangre de las víctimas de Carabobo es para que tengamos de aquí en adelante esa seguridad fronteriza que debe ser prioridad de Colombia y agenda compartida de los dos Estados”¹⁵. El 25 de febrero de 1997, como evidencia de que prevalece la conciencia de interdependencia en esta delicada materia, fue creada la Comisión de Verificación de Incidentes, conformada por funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, con el propósito de examinar las circunstancias de eventuales incidentes fronterizos.

Valga recordar, antes de cerrar este punto, las divergencias en las perspectivas del ministro de Asuntos Fronterizos y presidente del Consejo Nacional de Fronteras –Pompeyo Márquez– y el ministro de Relaciones Exteriores en el tratamiento de las cuestiones fronterizas. Esto será invocado en los años siguientes. Las diferencias de criterio se manifestaron en torno a la tesis que Márquez ha definido como de libertad para manejar “la mano izquierda” en la relación bilateral. Es este un importante antecedente que conviene colocar en perspectiva. En 1999 se aludía a Márquez en la prensa en estos términos:

El ex ministro de Asuntos Fronterizos durante el gobierno de Rafael Caldera confesó que hace año y medio pidió a las comandantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) respetar un acuerdo, suscrito en 1992, por el cual los irregulares se comprometían a respetar la soberanía, no operar en este país ni secuestrar a venezolanos. La conversación informal fue en Mérida, México, durante un encuentro internacional de la Coordinadora de Partidos Populares de América Latina (Coppal), y tuvo resultados satisfactorios, porque durante el último año

15. Así lo expresó el canciller en su discurso de instalación de la XI Reunión de las Comisiones Fronterizas Presidenciales Colombo-Venezolanas, en Mérida, el 30 de marzo de 1995. Ver Burelli Rivas, 1997, p. 104.

de la administración Caldera ocurrieron pocos incidentes fronterizos. Posteriormente, los dirigentes de las FARC se dirigieron a Caldera y le plantearon que permitiera que Márquez fungiera como mediador.¹⁶

A pesar de lo señalado por Márquez respecto al acuerdo de 1992, no hemos encontrado evidencias ni razones para sustentar que el acuerdo logrado por Pérez fuese más allá del período durante el cual los entonces miembros de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar permanecieran en Caracas. Lo que sí es cierto es que hubo aproximaciones con un sentido muy pragmático, pero intentando a la vez que Venezuela pudiera tener un papel importante en el momento en el que se reiniciarán negociaciones de paz.

d. Durante la última década del siglo XX, pese a los altibajos en las relaciones bilaterales, ganaba espacio la proyección común de los dos países, en un contexto internacional lleno de incertidumbres y a la vez propicio para la revisión de las concepciones, prácticas e institucionalización de la seguridad mundial, hemisférica y regional.

En 1990, al calor de la crisis del Golfo Pérsico, el presidente George Bush declaraba que el mundo estaba entrando en una nueva etapa, que él no dudó en bautizar como el *nuevo orden internacional*. Se trataba de un orden en el que la democracia liberal y la economía de mercado se reforzarían mutuamente y tendrían un impacto homogeneizador y pacificador.

Sin embargo, pronto se hicieron ostensibles las contradicciones e incertidumbres del mundo de la post-Guerra Fría. Avanzaban las iniciativas de integración, y las redes globalizadoras de las comunicaciones, el comercio y las finanzas hacían el mundo más pequeño, en tanto que la renovada preocupación por la extensión de la democracia y la protección de los derechos humanos parecía hacerlo más responsable. Paralelamente, sin embargo, también proliferaron manifestaciones de fragmentación y conflictividad subnacional y regional, graves crisis financieras de rápido alcance mundial, nuevas e inclementes pandemias, multiplicación de redes de operaciones ilegales y criminales beneficiarias de los recursos de la globalización, y evidencia en aumento de la pérdida de eficacia de las más importantes instituciones internacionales.

16. "Pompeyo Márquez: Estoy dispuesto a mediar ante la guerrilla colombiana", *El Nacional* digital, 18-3-1999, <www.el-nacional.com/l&f/archive/leftx.asp>.

Mientras desde las Naciones Unidas el Programa para el Desarrollo (PNUD) introducía el índice de desarrollo humano y renovaba la concepción misma de seguridad al incorporar los aspectos preventivos, institucionales y humanos, en el hemisferio americano varios eventos propiciaban cambios fundamentales en el pensamiento y práctica de la seguridad.

La consolidación de la ola democratizadora en toda Suramérica y Centroamérica tras el final de los últimos regímenes autoritarios, la coincidencia en la aplicación de políticas económicas de apertura que permitieron dar nuevo impulso a los esquemas subregionales de integración económica, y la solución o canalización institucional de tradicionales conflictos fronterizos se sumaron para hacer posibles importantes coincidencias en materia de seguridad subregional y hemisférica.

En 1994, la Primera Cumbre de las Américas recogerá en su declaración final –Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas– una concepción amplia de la seguridad, que incluye la preservación y fortalecimiento de las democracias; la promoción de la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; la erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio; y la garantía del desarrollo sostenible y de la conservación del medio ambiente. Al trazar su plan de acción, la preservación y fortalecimiento de las democracias americanas especifica compromisos que evidencian los componentes cooperativos, democráticos y humanos de la seguridad que se seguirán desarrollando en la Segunda Cumbre.

Cuadro 3

Ampliación de los temas de la seguridad hemisférica en la década de los 90

Primera Cumbre de las Américas 1994	Segunda Cumbre de las Américas 1998
<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de la democracia. • La promoción y protección de los derechos humanos. • El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria. • La promoción de los valores culturales. • La lucha contra la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia y derechos humanos. • Educación para la democracia. • Sociedad civil. • Trabajadores migrantes. • Fortalecimiento de las administraciones municipales y regionales. • Corrupción. • Prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de

-
- La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos.
 - La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional.
 - El fomento de la confianza mutua.
 - estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y otros delitos conexos.
 - Terrorismo.
 - Fomento de la confianza y seguridad entre los Estados.
 - Fortalecimiento del sistema de justicia y de los órganos judiciales.
 - Modernización del Estado en la administración de materia laboral.
-

También subregionalmente se desarrollarán nuevas agendas. Son precisamente las medidas para el fomento de la confianza practicadas entre Argentina y Brasil las que facilitan la superación de históricas tensiones geopolíticas y permiten la construcción del Mercosur. Precedido en 1992 por la Declaración de las Leñas, en junio de 1996 los cuatro países firmantes del Tratado de Asunción, creador del Mercosur, más Chile y Bolivia como asociados, suscribieron el Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el Mercosur. Dos años más tarde, los seis países suscribirán la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”, en la que se proponen cultivar el clima de confianza y cooperación que les ha permitido “la consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros (...) así como avanzar en la cooperación en las medidas de fomento de la confianza y la seguridad”.

Como parte del fuerte impulso dado a la renovación y fortalecimiento de la integración subregional a partir de 1989, los países andinos abordan explícitamente el tema de la seguridad con óptica cooperativa con la Declaración Presidencial de Galápagos - Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, que asocia la posibilidad de la integración andina a la creación de relaciones de solidaridad y de fomento de la confianza mutua orientadas al

establecimiento de procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas para evitar o superar incidentes fronterizos; al intercambio de información entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de Altos Mandos militares a efectos de evaluar las medidas de fomento de la confianza.

En 1998, la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración, y en 2000 el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena - Compromiso de la CAN por la Democracia, definen la asociación que establecen los cinco socios andinos entre democracia e integración. La seguridad cooperativa y la seguridad democrática se irán complementando en los años siguientes con acuerdos en otras materias vinculadas a una más amplia y humana comprensión de la seguridad.

Cuadro 4

Los temas y la diversificación de la agenda binacional de seguridad en la década de los 90

Delimitación y demarcación	Tratamiento de la delimitación y cuestiones de demarcación y cuencas a través de mecanismos bilateralmente institucionalizados. Estrategia que permite volver a la mesa de negociaciones a la vez que “desgolfizar” las relaciones.
Flujos fronterizos	Incremento de los flujos ilegales: narcotráfico; precursores químicos; equipo militar, armas, municiones. Definición de amplia agenda y mecanismos institucionales para atenderla y fortalecer ámbitos de cooperación. Degradación de cuencas hidrográficas comunes y creciente relevancia de las cuestiones ambientales.
Entrelazamiento y desbordamiento de crisis y conflictos nacionales	Incremento de la presencia guerrillera en territorio venezolano. Facilitación venezolana de las conversaciones de paz 1990-1991. Política venezolana de apaciguamiento frente a la guerrilla. Creación seguida de debilitamiento de las comisiones fronterizas y de cooperación militar.
Geopolítica mundial, hemisférica y regional	Amplias coincidencias subregionales y regionales y hemisféricas en materia de seguridad, particularmente a partir de la Primera Cumbre de las Américas. Nuevos impulsos iniciales a la integración desde la CAN y el Mercosur. Peso creciente de Brasil en el nuevo escenario regional y hemisférico. Pérdida gradual de peso geopolítico conjunto de Venezuela y Colombia. Estados Unidos: continuación de la estrategia de guerra contra las drogas; asociación cada vez más precisa entre grupos irregulares y narcotráfico; acercamiento y tensiones con Colombia hasta llegar a la formulación y financiamiento del Plan Colombia.

Con todo, valga añadir para cerrar esta sección que no se trata de idealizar el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales en esta etapa. Hubo importantes episodios de fricción a lo largo de la que Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández (2003, pp. 193-199) califican como “década de cooperación”, recogiendo el tono general de estos diez años. Ramírez y Hernández presentan un buen recuento de eventos y decisiones que muestran la dimensión conflictiva, y que incluyen entre los más significativos el aumento de los secuestros; el ataque a la base de Cararabo en marzo de 1995, que había sido precedido por dos incursiones contra puestos militares venezolanos en 1993; la práctica venezolana de la persecución en caliente; el establecimiento del Teatro de Operaciones Nro. 1 en Guasualito; la deportación de ciudadanos colombianos de la sierra de Perijá antes de que se cumpliera el plazo acordado entre Caracas y Bogotá; un conjunto de veinticuatro incidentes protagonizados por Guardias Nacionales venezolanos y varias denuncias de sobrevuelos sobre el espacio aéreo colombiano. Así, los años 1996 y 1997 fueron de gran tensión y distanciamiento: fue pospuesto cuatro veces el encuentro de las comisiones para asuntos fronterizos (Copaf) y suspendida a última hora una cita entre los presidentes Caldera y Samper. En ese ambiente, además, se alentó desde la guerrilla de las FARC-Ejército del Pueblo (EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) una relación pragmática con el gobierno venezolano, a la vez que se presentaron nuevas propuestas de participación venezolana en un posible proceso de paz.

Más allá de la agenda bilateral de seguridad:
proyección internacional y giro conceptual

La proyección regional y hemisférica de las relaciones bilaterales y el cambio en la concepción de seguridad que subyace a ellas merecen un comentario de cierre de esta sección de antecedentes.

La transformación que sufre la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia a lo largo de las dos décadas finales del siglo XX no sólo estuvo rodeada y estimulada por cambios en la agenda global y regional, sino que se proyectó desde las relaciones que hasta la primera mitad de los años 90 permitieron actuaciones coincidentes y coordinadas en diversos ámbitos, todos fundamentales para la seguridad de cada cual y de la subregión andina. Así ocurre en foros políticos como la ONU, la OEA, el Grupo Contadora, el Grupo de

Río y las Cumbres Iberoamericanas; socioeconómicos como el Sistema Económico Latinoamericano; económico-ambientales como el Tratado de Cooperación Amazónica; de integración como la CAN, el Grupo de los Tres; y de amplio interés hemisférico como las Cumbres. Es de destacar que el Grupo de los Tres no sólo incluyó previsiones para la concertación de políticas exteriores hacia el Caribe, sino una clara intencionalidad estratégica de proyección de los intereses y políticas de sus miembros –Venezuela, Colombia y México– hacia la cuenca.

De especial trascendencia, por la complejidad e importancia de la relación “trilateral”, es la vinculación de los dos países con EE. UU. Entre 1980 y 1999, esa relación triangular se va haciendo más intensa y será cada vez más importante de estudiar para la cabal comprensión de las relaciones binacionales. Colombia y Venezuela han cultivado “relaciones especiales” con Washington¹⁷, cada cual a partir de sus propios recursos y necesidades estratégicas. Los dos países, sin descuidar las relaciones estratégicamente valiosas con EE. UU., destinaron creciente interés al vecindario latinoamericano desde la década de los 70¹⁸, y lograron desde entonces ampliar su agenda de seguridad común, atenderla cooperativamente y proyectarse subregional y regionalmente. Por otra parte, la ampliación de la agenda de seguridad y la creciente importancia que, al término de la Guerra Fría, fueron ganando temas como los cada vez más perturbadores problemas del narcotráfico y el terrorismo, complicaron el desarrollo de esa agenda de seguridad común. Y en ello mediará, cada vez más, la presencia de EE. UU. y la transformación de su política de seguridad, en general, y hacia Latinoamérica en particular. Por diversas razones, Venezuela y Colombia estarán expuestas al impacto centrífugo de esa política, a la vez que, cada vez más, al de las transformaciones geopolíticas regionales y subregionales, en las que el

17. Así corresponde a la explícita posición de Colombia enunciada en 1918 por el presidente Marcos Fidel Suárez –y reafirmada hasta fines de la década de los 60– como la doctrina del *respice polum* o alineación al polo estadounidense, y la tesis que en Venezuela enunciara el presidente Rómulo Betancourt en 1959 –con vigencia que antecede a esa fecha y se mantiene hasta finales del siglo XX– de mantener una relación sin sumisión colonialista ni desplantes provocadores.

18. Lo que desde Bogotá definió el canciller Alfonso López Michelsen como *respice similia* (mira a tus semejantes), y desde Venezuela fuera reafirmado en la misma época por el canciller Ignacio Iribarren Borges como *la identidad latinoamericana de Venezuela*.

acercamiento de Venezuela a Brasil que se perfila en la segunda mitad de los 90 se profundizará y reorientará a partir de 1999.

Pese a todos los esfuerzos e iniciativas de institucionalización, hubo problemas fronterizos difíciles de abordar, particularmente a medida que el conflicto colombiano y las actividades ilegales que le están asociadas se movían hacia la frontera. También a medida que disminuía desde Venezuela la confianza y respaldo gubernamental a los mecanismos de vecindad. Así dejaron su huella una sucesión de ataques fronterizos –entre los cuales destaca el de Cararabo– y la frecuencia de la práctica de secuestros y extorsiones. Precisamente por ello conviene destacar lo que conceptualmente se fue perfilando como más positivo en materia de seguridad a lo largo de dos décadas de intensas relaciones binacionales:

- El esfuerzo, no obstante que accidentado, para superar la desconfianza.
- La identificación de una amplia agenda común de seguridad que incluye asuntos tradicionales y nuevos.
- La estructuración de procedimientos e instancias institucionales para atender los problemas más y menos sensibles, de forma discreta, pero procurando la participación de diversidad de actores.
- La explícita valorización de las dimensiones cooperativa y democrática de la seguridad, y la incorporación de preocupaciones por la seguridad humana en la agenda binacional.
- El fortalecimiento de la proyección conjunta de este esfuerzo a través de la participación en iniciativas y compromisos internacionales tendentes a la renovación y fortalecimiento de prácticas de la seguridad cooperativa, democrática y humana.

LA AGENDA PRESENTE: CAMBIOS ENTRE 1999 Y 2005

¿Cuáles son las condiciones actuales y el estado de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia?

En el tránsito entre los siglos XX y XXI se produjo un giro en aspectos fundamentales de las prioridades y concepciones venezolanas sobre la agenda regional y binacional de seguridad. Tales giros son atribuibles tanto a las mudanzas políticas domésticas, no obstante que diversas, sufridas por los dos países, como a ostensibles transformaciones en la dinámica política y de seguridad regional, hemisférica y mundial.

Redefiniciones: grandes compromisos y temas

Una revisión general de los más importantes compromisos generales suscritos por los dos países para definir y atender la agenda binacional permite una primera aproximación para colocar en perspectiva los grandes temas de la agenda, junto a los acuerdos y desacuerdos que la acompañan en materia de principios y de procedimientos.

Declaraciones, desacuerdos y acuerdos

En las relaciones de Venezuela con Colombia no son nuevos los “ciclos”, definidos por momentos en los que predomina la cooperación y momentos en los que prevalece lo conflictivo. Previamente se ha señalado la forma en que ciertos incidentes –como el del fracaso del proyecto de acuerdo sobre delimitación de áreas marinas y submarinas de 1980, la llamada crisis de la Corbeta Caldas en 1997, y el ataque a la base militar venezolana de Cararabo en 1995– se convirtieron en disparadores de períodos de alta tensión, tras los cuales fue necesario un especial esfuerzo de los gobiernos y actores interesados

para reconstruir la confianza y una cierta normalidad. Pues bien, a partir de 1999 esos ciclos se hacen más cortos y aunque la superación de los momentos conflictivos es más rápida, van dejando tras de sí unos desacuerdos subyacentes que explican, precisamente, la facilidad con la que se presentan complejas situaciones conflictivas. Ese trasfondo también contribuye a explicar el debilitamiento de los mecanismos institucionales de las relaciones bilaterales –precisamente cuando han sido más necesarios– y su excesiva dependencia del acentuado presidencialismo que cada vez más caracteriza a los dos países.

Cuadro 5

**Declaraciones presidenciales como referencias de principios
e iniciativas internacionales comunes entre 1999 y 2005**

Declaración del Táchira
Hugo Chávez Frías/Andrés Pastrana Arango
4 de mayo de 1999

Negociaciones sobre los cinco grandes temas de la Comisión Negociadora (Coneg): determinación de mantener negociaciones directas y enfoque de la globalidad.

Asuntos fronterizos: importancia de la paz para la integración binacional; apoyo al Programa de Desarrollo Integral Fronterizo auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Instituto para la Integración de América Latina, y compromiso para asignar los recursos nacionales necesarios.

Comercio: beneplácito por el aumento de los flujos comerciales y acuerdo para intensificar la coordinación bilateral y en el ámbito andino; ratificación del interés y compromiso de los dos países con la CAN.

Conflicto en Colombia: análisis; agradecimiento de Colombia por apoyo internacional a la diplomacia para la paz; ofrecimiento venezolano de contribuir activamente en ese proceso.

Compromiso de Santa Marta¹⁹
Hugo Chávez Frías/Andrés Pastrana Arango
4 de mayo de 2000

Marco institucional para las relaciones bilaterales: reconocimiento de los efectos positivos de la ejecución de lo acordado en el Acta de San Pedro Alejandrino en 1990; resolución de apoyar los trabajos de la Comisión Negociadora –respetando la metodología originalmente acordada– y de las comisiones de asuntos fronterizos; saludo a la reunión de la Combifron como iniciativa “que permitió retomar y fortalecer las medidas de confianza” entre las instituciones militares de los dos países²⁰.

19. Precedido por la Declaración de Guasualito, suscrita por los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y Justicia el 14 de febrero; por los vicecancilleres el 14 de marzo y por los cancilleres el 31 de marzo. En Guasualito se estableció como compromiso la reactivación de las comisiones presidenciales y el respaldo a sus mecanismos y programas. Específicamente, se acordó realizar una reunión de la Combifron en la primera semana de abril de 2000.

Comercio e integración: reconocimiento de la evolución y efectos favorables del comercio y la integración binacional y regional; decisión de continuar trabajando en el fortalecimiento de la integración en la CAN, el Grupo de los Tres y las negociaciones del libre comercio hemisférico (Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA) y de la CAN con el Mercosur; impulso a los encuentros empresariales.

Conflicto en Colombia: expresión de aprecio por las gestiones de facilitación del gobierno venezolano para la aproximación del gobierno de Colombia con el ELN.

Declaración conjunta en Bogotá

Andrés Pastrana Arango/Hugo Chávez Frías²¹

5 de mayo de 2001

Marco institucional para las relaciones bilaterales: ratificación de los compromisos de Santa Marta y los entendimientos de Ciudad Guayana para la profundización de la relación bilateral y la efectiva reactivación de la Coneg, la Copiaf, la Comisión Binacional Fronteriza y el Comité de Asuntos Puntuales en materia de comercio, y todos los demás mecanismos bilaterales vigentes.

Comercio e integración: expresión de beneplácito por incremento del comercio²²; compromiso de trabajar en la profundización de la integración andina y dar renovado impulso al Grupo de los Tres y la Asociación de Estados del Caribe; coincidencia en la importancia de las iniciativas de cooperación sur-sur.

Institucionalidad internacional: reconocimiento de la importancia de la oportunidad de renovar y fortalecer la OEA y los sistemas interamericanos para la preservación de los derechos humanos y consolidación de la democracia; reconocimiento al trabajo de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Conflicto en Colombia: expresiones de apoyo al proceso de paz; agradecimiento del gobierno colombiano por contribución venezolana a la facilitación de las negociaciones con las FARC y por su participación en la III Reunión del Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Bruselas, en abril de 2001; expresión de apoyo venezolano a estrategia colombiana de desarrollo social y fortalecimiento institucional.

20. La Declaración de Santa Marta fue acompañada por un Plan de Acción que definió de modo bastante detallado las tareas a atender desde los gobiernos y, específicamente, desde la Coneg y la Comisión de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf), creada el 13 de septiembre de 2000.
21. Este encuentro estuvo precedido por el de los dos presidentes en Guayana, tras las tensiones provocadas por dos incidentes: el caso del guerrillero José María Ballestas, capturado en Caracas y reclamado por Bogotá, y el de la invitación a representantes de las FARC para asistir a un seminario sobre el Plan Colombia organizado en Caracas por parlamentarios venezolanos del Parlamento Latinoamericano. Esta cita Chávez-Pastrana permitió "restablecer el diálogo directo bilateral al más alto nivel y establecer un cronograma para la reactivación de los mecanismos y comisiones mixtas de trabajo", según registra la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2002 (p. 192). Colombia había llamado a Bogotá a su embajador en Caracas. Dentro del acercamiento propiciado por la reunión en Guayana, se produjeron encuentros entre autoridades militares de los dos países y la XII Reunión de la Combifron, el 3 de mayo de 2001.
22. Esta declaración fue complementada con otra, en la misma fecha, que elaboró lineamientos para fortalecer las relaciones comerciales bilaterales.

Declaración conjunta en Santa Marta
Hugo Chávez Frías/Álvaro Uribe Vélez
3 de noviembre de 2002

Marco político-institucional bilateral: voluntad para afianzar una nueva dinámica de las relaciones entre los dos países, para analizar y continuar impulsando los diferentes mecanismos binacionales establecidos, y para impulsar el diálogo y la concertación política; respaldo a las tareas realizadas por la Coneg y decisión de reactivar la comisión técnica en materia de cuencas hidrográficas de uso común; reconocimiento de la importancia de la Copiaf y de la necesidad de reactivar y reforzar los trabajos de la Combifron para una mayor coordinación en materia de seguridad fronteriza.

Comercio e integración: interés en intensificar el comercio bilateral y en una mayor complementación de las dos economías en el marco de la integración andina; apoyo a proyectos de integración binacional, incluidas obras de infraestructura e interconexión gasífera y eléctrica; respaldo al Grupo Académico Binacional.

Institucionalidad internacional: reconocimiento al liderazgo venezolano en el Grupo de los 15 y en el Grupo de los 77; agradecimiento venezolano al apoyo colombiano en esas tareas y a su respaldo a la propuesta de creación de un Fondo Humanitario Internacional.

Declaración conjunta en Puerto Ordaz
Álvaro Uribe Vélez/Hugo Chávez Frías
23 de abril de 2003

Marco político-institucional bilateral: reiteración de la voluntad de impulsar los diferentes mecanismos binacionales vigentes “con el propósito de que la relación fluya de manera continua, armónica y equilibrada dentro de los canales acordados”, así como de reafirmar el diálogo y la concertación política; respaldo a las tareas realizadas por la Coneg y la Comisión Técnica de Cuencas, y expectativa por la designación pendiente de un nuevo presidente de la parte venezolana de la Copiaf.

Comercio e integración: el gobierno venezolano informó de la precedencia acordada para superar las dificultades que el control de divisas generó al comercio binacional; impulso a la integración energética binacional y acuerdo para proseguir con el proyecto de construcción del gasoducto Ballena-Maracaibo y deseo común de explorar con países centroamericanos la factibilidad de líneas de interconexión gasífera a través de la conexión Colombia-Panamá para integrar el proyecto al Plan Puebla-Panamá; enunciado de iniciativas de cooperación en materia ambiental.

Otros temas: Junto a la Declaración, los cancilleres suscribieron un “Memorandum de entendimiento sobre el tratamiento de las personas desplazadas en territorio colombiano que llegan a la frontera venezolana”.

Declaración de El Tablazo
Álvaro Uribe Vélez/Hugo Chávez Frías
14 de julio 2004²³

Marco político-institucional bilateral: convocatoria, en acuerdo con la Coneg, de la Comisión Técnica Binacional para el estudio de cuencas hidrográficas comunes.

23. Fue precedida por un comunicado conjunto de la Coneg del 28 de marzo y por un “Memorando de entendimiento en materia de interconexión gasífera”, fechado 14 de julio.

Comercio e integración: estudio de consecuencias eventuales de un tratado de libre comercio (TLC) Colombia-EE. UU. sobre el comercio bilateral.

Otros temas: coincidencia en la importancia de forjar alianzas estratégicas; apoyo a la integración energética regional y específicamente a la interconexión gasífera y eléctrica bilateral; atención a aspectos ambientales, de infraestructura y de estudio de las cuencas hidrográficas de uso común.

Declaración de Cartagena
con motivo del IV encuentro de los presidentes
Hugo Chávez Fías/Álvaro Uribe Vélez
9 de noviembre de 2004²⁴

Marco político-institucional bilateral: apoyo a los mecanismos existentes, instrucción de poner en marcha la Comisión Técnica Bilateral encargada de dar solución y hacer seguimiento a los problemas puntuales relacionados con el comercio, taxativamente enunciados en el texto.

Comercio e integración: compromiso de resguardar y mejorar el intercambio comercial; apoyo a las propuestas de Petroamérica y Petrocaribe; registro de los adelantos en los estudios y entendimientos en materia de interconexión gasífera, junto a la instrucción para iniciar estudios de factibilidad para un proyecto de oleoducto o poliducto desde Venezuela hasta el Pacífico colombiano; propuestas para ampliar la interconexión eléctrica y referencia a la continuación de los estudios sobre transporte y rutas del carbón en la frontera.

Otros: interés en la recuperación de la navegabilidad del eje Orinoco-Meta y en estudios sobre manejo ambiental de las cuencas hidrográficas.

Declaración conjunta
tras el encuentro sostenido en Caracas
Hugo Chávez Fías/Álvaro Uribe Vélez
15 de febrero de 2005

Marco político-institucional bilateral: acuerdo de creación de la Comisión Binacional de Alto Nivel (Coban). Entre sus objetivos se encuentra la revisión integral del estado de las relaciones, especialmente en materia de integración, y la revisión de los temas sociales, políticos y ambientales, así como de los avances referentes al diseño de una estrategia binacional en materia de seguridad, con el propósito de enfrentar efectivamente el terrorismo, el problema de las drogas, así como toda manifestación de delincuencia transnacional organizada.

Los cancilleres instalan la Coban el 1º de julio, en Bogotá, cuando firman el acta de San Carlos.

Fuente: elaboración propia con la colaboración de Carol Rajoy, a partir de las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

24. Menos de cuatro meses antes, el 15 de julio, los dos presidentes se encontraron en Venezuela y desde el complejo petroquímico El Tablazo declararon superado el más reciente impasse, debido a la captura de un grupo de supuestos paramilitares en las cercanías de Caracas, y renovaron el compromiso con el proyecto de construcción de un gasoducto entre Colombia y el occidente venezolano y el oleoducto o poliducto hacia la costa colombiana en el Pacífico.

El conjunto de declaraciones, vistas como expresión diplomática de la agenda bilateral de seguridad, revela la evolución de los temas, tanto por lo que se hace explícito, como por lo que queda implícito. No obstante que esta primera aproximación debe ser complementada con el análisis del contexto, es útil tomar de las posiciones públicas, preliminarmente, tres de los rasgos más salientes que caracterizan los ciclos de la agenda binacional de seguridad y los cambios en su proyección regional.

El conflicto colombiano como constante

En las declaraciones suscritas con el gobierno de Pastrana Arango se mantiene el tema del conflicto interno y a través de ellas se procura consolidar un compromiso explícito del gobierno venezolano con el proceso de paz que se desarrolló entre 1999 y 2002. En las suscritas con el presidente Uribe Vélez no hay mención explícita del conflicto, en una situación en la que las tensiones que este tema provoca en las relaciones bilaterales son mucho mayores que las acumuladas en las relaciones con el gobierno de Pastrana; la insistencia en mantener y fortalecer los mecanismos institucionales binacionales es la expresión formal y pública de los desacuerdos en torno al desbordamiento del conflicto interno y en relación con la estrategia que asume el gobierno venezolano ante ese desbordamiento y el creciente apoyo de EE. UU. a Colombia.

El complejo papel de las relaciones económicas

No obstante las variaciones en las relaciones con los gobiernos de Pastrana y Uribe, en dos circunstancias diferentes –la de las negociaciones de paz con las FARC y la de suspensión de los diálogos y retorno a la estrategia gubernamental de confrontación armada– los vínculos económicos han desempeñado un papel estabilizador de las relaciones bilaterales. Esto es así pese a que desde Venezuela se ha ejercido presión económica sobre esos vínculos en dos momentos de fuerte tensión política: en los meses que siguieron al paro petrolero y en medio de la delicada situación planteada por la captura del guerrillero Rodrigo Granda en territorio venezolano. El peso que finalmente ha venido ejerciendo lo económico se reflejó en la declaración de los presidentes Chávez y Uribe en abril de 2003 –en lo que

ampliamente alude a la búsqueda de solución al problema del control de cambios para los exportadores colombianos– y en lo dicho por ambos en la rueda de prensa al final del encuentro del 15 de febrero de 2005 en Caracas, en cuanto a la normalización de las relaciones y proyectos económicos. Lo energético en general y lo petrolero en particular se han convertido, como se nota a grandes rasgos, en temas de alta prioridad para ambos países, que entran a sus agendas de seguridad por diferentes motivos.

Cuadro 6
Comercio bilateral de Venezuela con Colombia
(millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Comercio global
1992	497	487	10	984
1993	910	470	440	1.380
1994	1.320	418	902	1.738
1995	1.318	871	501	2.135
1996	1.089	691	398	1.780
1997	1.625	989	636	2.614
1998	1.294	925	369	2.219
1999	810	920	-110	1.730
2000	947	1.293	-347	2.240
2001	800	1.665	-865	2.465
2002	753	1.122	-369	1.875
2003	688	693	-5	1.381
2004	1.030	1.603	-573	2.633

Fuente: Cámara de Integración Venezolano-Colombiana (Cavecol).

Más allá de la significación económica propiamente dicha del comercio, que hizo de Venezuela y Colombia socios bilateral y regionalmente fundamentales, lo que tradicionalmente se consideró de interés estratégico fue la variedad del comercio bilateral y, para Venezuela, el hecho de que el colombiano fuese el mercado más importante de colocación de exportaciones no tradicionales. Sin embargo, las razones que vuelven a colocar este asunto en lugar prominente son, como veremos en la segunda parte de este capítulo, de diferente naturaleza.

La pérdida de proyección regional conjunta

Al lado de las importantes divergencias estratégicas más generales entre los dos países, es evidente el peso que lo económico va

ganando al paso de los años, asunto que, en efecto, no sólo refleja la coincidencia en los intereses económicos gubernamentales –en ámbitos como el comercial tradicional y el energético ampliado a más ambiciosos proyectos de interconexión–, sino un entramado de vínculos económicos privados. Pero en cuanto a los proyectos de integración de los que hacen parte los dos países –desde la CAN y el Grupo de los Tres (y ampliando la lista a iniciativas de cooperación y concertación como la Asociación de Estados del Caribe), hasta las negociaciones de escala regional y hemisférica– dejó de existir una coincidencia de intereses como la que en algunos momentos había permitido la proyección geoestratégica conjunta. En ello vuelve a ser necesario considerar el peso que tienen las divergencias en torno al conflicto colombiano y la estrecha alianza de Bogotá con Washington, por una parte, y el profundo cambio que ha tenido la concepción y definición gubernamental venezolana sobre los temas de su agenda de seguridad a escala hemisférica, regional, subregional y binacional.

Los cuatro conjuntos temáticos

Tras una primera y general aproximación a la agenda binacional, conviene mirar más en detalle la redefinición de sus grandes temas. Sigamos para ello los cuatro aspectos examinados en la presentación de los antecedentes.

Cuestiones de demarcación, densificación de hitos y delimitación de áreas marinas y submarinas

Pese al debilitamiento que sufrieron las comisiones binacionales, y no obstante la expectativa de dificultades que habían creado las posiciones enunciadas en 1992 por los militares –Chávez entre ellos– que intentaron el golpe de Estado contra el gobierno del presidente Pérez, el tema de la delimitación de áreas marinas y submarinas y los otros cuatro asuntos a cargo de la Comisión Negociadora (Coneg) –reconstrucción y densificación de hitos, cuencas hidrográficas comunes, ríos internacionales y migraciones– han sido atendidos ciertamente que con altibajos, pero en todo caso con gran discreción. De modo que un asunto de la agenda de seguridad que en otros momentos fue tan sensible se ha mantenido al margen del discurso guber-

namental y no ha sido removido en la sucesión de momentos tensos que ha vivido la relación bilateral desde 1999.

De todas maneras cabe señalar que fue sólo en septiembre de 2000, en la fecha de la firma de la Declaración de Santa Marta, cuando el gobierno venezolano reconstituyó la Coneg y la Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (Copiaf); esta última fue creada con tres grandes funciones: comisión asesora permanente del Presidente en materia de desarrollo económico y social de la frontera con Colombia y de seguimiento de las decisiones gubernamentales; comisión de alto nivel para la coordinación, tratamiento y seguimiento de los procedimientos binacionalmente adoptados y para concretar acciones conjuntas que favorezcan la integración; comisión nacional de enlace entre el Estado venezolano y la comisión homóloga de Colombia. En esa misma fecha fueron designados por decreto presidencial los miembros de la Copiaf, presidida entonces por Kaldone Nweihed, y los de la Coneg, que quedó presidida por el entonces vicepresidente, Isaías Rodríguez y conformada por otros tres miembros –Blancanieves Portocarrero, Gustavo Márquez y el vicealmirante Gonzalo Gómez Jaén– con lo que se rompía con la idea original de incorporar a esa comisión una representación política plural.

Flujos transfronterizos

Contrabando, especialmente de combustibles; narcotráfico; tráfico ilegal de drogas, precursores y armas; movimiento de grupos irregulares, hacia y desde territorio venezolano, son parte de los más negativos flujos transfronterizos que han continuado afectando la seguridad de Venezuela. Lo que ha trascendido más al debate público en ambos países y lo que más ha irritado las relaciones bilaterales ha sido, sin duda, el último asunto. Conviene vincularlo al siguiente conjunto temático –el desbordamiento de los conflictos domésticos– sin desconocer, sin embargo, que es este el flujo transfronterizo que, al lado de las relaciones comerciales, ha merecido mayor atención por parte del gobierno colombiano, generando grandes desacuerdos públicos entre altos funcionarios militares y civiles de los dos países, y ha despertado muy duras críticas hacia la política de seguridad del gobierno venezolano.

El comercio, los proyectos de interconexión eléctrica y los vínculos generados en otra escala por los proyectos académicos que se

ocupan de la agenda binacional han seguido estimulando un ciclo constructivo y generador de confianza entre las dos sociedades, aspecto sobre el cual volveremos al final de este estudio.

Desbordamiento de los conflictos domésticos

Es esta la dimensión más compleja y conflictiva en la agenda de seguridad binacional. Mientras desde Colombia se ha buscado fortalecer alianzas internacionales en las distintas estrategias para abordar el conflicto interno –la de las negociaciones de paz y la de la confrontación militar– el gobierno venezolano redefinió las políticas que habían prevalecido hasta 1999 y asumió tempranamente una postura de neutralidad acompañada por una explícita disposición de oferta de facilitación, pero también de entendimiento directo con los actores de la guerrilla. Alrededor de este asunto se definen otros que son centrales para comprender el giro y sentido de las redefiniciones de la agenda venezolana de seguridad. Siendo tan importante este tema, conviene detenerse especialmente en él tras dar una mirada al conjunto de la política regional y hemisférica en la que se produce el replanteamiento de la agenda de seguridad de Venezuela.

El tema de los desplazados por el conflicto y de las solicitudes de refugio se constituyó en otra fuente de fricciones. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), a mediados del año 2004 ascendían a 2.691 las solicitudes de refugio en Venezuela²⁵. Tanto la no solicitud de asilo como la lentitud en su procesamiento, limitan seriamente derechos fundamentales de los afectados (laborales, de salud y educativos).

Conviene también recordar que la conflictividad política que comenzó a manifestarse en Venezuela desbordó lo nacional y dejó sus huellas en las relaciones con Colombia. La intranquilidad política que comienza con protestas desde finales de 2001 culminó en la masiva manifestación antigubernamental en Caracas, a mediados de abril de 2002, seguida por el anuncio de renuncia del Presidente, un inconstitucional acto de juramentación de un nuevo mandatario –el doctor Pedro Carmona– y el retorno de Chávez al poder. Las reacciones de algunos funcionarios gubernamentales en Colombia (y tam-

25. Según datos de Acnur, las solicitudes de asilo aumentaron en más del 190% en 2004, pasando de 1.077 en 2003 a 3.797 al año siguiente.

bién en otros países) y el hecho de que, escapado de su retención, Carmona solicitara y obtuviera el asilo de Bogotá, dejó señales de manifiesta inconformidad en el gobierno del presidente Chávez.

Contexto geopolítico

Valga un acercamiento esquemático al ambiente en el cual se produce un cambio significativo en la perspectiva gubernamental venezolana sobre la agenda de seguridad con Colombia.

En Colombia, el fracaso de la iniciativa de paz impulsada por el gobierno de Pastrana dejó en evidencia la falta de voluntad de la guerrilla para negociar un acuerdo de paz. Así se estrechó la alianza con E. UU., se fortaleció la tesis de la opción militar, y ganó las elecciones presidenciales Álvaro Uribe, el candidato que ofrecía en su programa “mano firme y corazón grande” una primera estrategia: la de seguridad democrática.

Los ataques terroristas de septiembre de 2001 en territorio estadounidense favorecieron el ambiente de rechazo a ataques indiscriminados como los que las FARC desarrollaba en aquel momento; ya en la lista de terroristas del Departamento de Estado, este organismo y el gobierno de Colombia comenzaron a pedir a otros países del hemisferio que también calificaran a las FARC como terroristas. Así se fortalecía la alianza Bogotá-Washington y se autorizaba el uso de los recursos militares del Plan Colombia para el combate contrainsurgente. Pese al unánime rechazo a los ataques contra EE. UU. –el mismo día en que ocurrieron, desde la Asamblea General de la OEA que se desarrollaba en Lima–, y no obstante la coincidencia generalizada de condena al terrorismo, comenzaron a aparecer voces críticas y rechazos a las políticas estadounidenses, posiciones que se exacerbaban a raíz de la decisión de Washington, con apoyos de Gran Bretaña, España y sus aliados –entre ellos Colombia–, de intervenir militarmente en Irak aun sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de la ONU.

Regionalmente, los triunfos electorales de candidatos con posiciones críticas frente a los programas de ajuste y al libre comercio, y cuando menos recelosos o muy cautelosos ante la hegemonía de EE. UU., formaron parte del cuadro en el que los gobiernos de Venezuela y Colombia comenzaron a ser vistos, y a verse a sí mismos, muy diferenciados respecto a la agenda de seguridad global y hemisférica: tanto en su sentido más restringido vinculado al problema de los

equilibrios de poder militar y de influencia estratégica, como en el más amplio, asociado a las definiciones sobre democracia, derechos humanos e integración económica.

En la percepción gubernamental venezolana de ese contexto pesa, precisamente, el rechazo a la hegemonía estadounidense, al modelo de integración que no sólo caracteriza al proyecto hemisférico (ALCA) sino a la CAN, al modelo de democracia liberal representativa y sus instituciones, y a las instituciones internacionales que los promueven y protegen.

Ciclos en la relación y transformaciones en la agenda venezolana de seguridad con Colombia

A partir de 1999 los ciclos de acercamiento y tensión bilateral se hicieron más cortos, manteniéndose subyacentes desacuerdos de nueva naturaleza, no asociados fundamentalmente a los temas fronterizos y de delimitación tradicionales sino a cuestiones que adquirieron mayor sensibilidad, a saber: los desacuerdos respecto al trato del conflicto interno colombiano y sus desbordamientos hacia Venezuela, por una parte, y las divergencias respecto a la seguridad regional y el papel de EE. UU., por la otra. Anotemos algo que merecerá luego especial atención: tras estas diferencias se encuentra el giro en la concepción de seguridad en los dos países. Identifiquemos en primer lugar los ciclos más significativos en la relación bilateral para luego analizar tres momentos en el desarrollo de la agenda binacional y los cambios en la percepción de amenazas y oportunidades, predominantemente desde la perspectiva del gobierno venezolano.

Ciclos y “detonantes”

La primera escalada de desacuerdos alcanzó su máxima expresión a finales del año 2000 y comienzos de 2001²⁶. Luego, tras el encuentro de los presidentes Pastrana y Chávez en Ciudad Guayana se

26. La decisión del gobierno venezolano de revisar el régimen de transporte y de imponer el trasbordo fronterizo; varios casos acumulados de aplicación de salvaguardias; duras críticas al Plan Colombia desde Venezuela, señalando los riesgos de la vietnamización de ese país; las expresiones de Chávez contra la oligarquía colombiana; la invitación en noviembre de 2000 a una representación de la guerrilla de las FARC para participar en una sesión organizada por la sección venezolana del Parla-

produjo un reaceramiento que se tradujo en la promesa de reactivación –no obstante que accidentada y pobremente cumplida– de las comisiones binacionales²⁷ y en la invitación para que Venezuela se hiciera parte de las gestiones dirigidas a prorrogar y ampliar el Acuerdo de Preferencias Andinas ante EE UU. Desde entonces y hasta avanzado el 2002, siempre con altibajos, se mantuvo una cierta normalidad en las relaciones diplomáticas. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis y el frustrado golpe de abril de 2002 que mantuvo a Chávez fuera del poder por dos días crearon nuevas fricciones bilaterales. Estos eventos también limitaron temporalmente el margen de maniobra internacional del gobierno venezolano, al punto que este comenzó a cuidar su retórica internacional, a preservar en lo posible el respaldo recibido después del golpe del 12 de abril, y a cultivar una aproximación más pragmática a temas sensibles en sus relaciones con EE. UU. Veamos esa evolución con mayor detenimiento.

mento Latinoamericano, para discutir el Plan Colombia; ya en enero de 2001, la retención del guerrillero colombiano José María Ballestas, indiciado por el secuestro de una aeronave, abortando un operativo policial conjunto que permitiría trasladarlo a Colombia.

27. En efecto, las comisiones más visibles –la Comisión Negociadora (Coneg) de los cinco grandes temas, la Copiaf y la Combifron– fueron reinstaladas, después de varios anuncios, durante el año 2001, pero con poco compromiso. Por su parte, la cooperación militar se debilitó ostensiblemente: esa cooperación, que se comenzó a institucionalizar en 1989, dio lugar durante el gobierno de Caldera (1994-1999) a la Combifron y al Plan Operativo Vigente (POV), creado para permitir la actuación conjunta de las fuerzas de seguridad contra la delincuencia, el narcotráfico y la guerrilla. Esos acuerdos dejaron de cumplirse desde la llegada del presidente Chávez al poder. Es más, el 30 de abril de 2001, el propio Chávez, uniformado, declaraba en Caracas en una reunión de la Combifron, con asistencia de militares y ministros de la Defensa de los dos países, que la guerrilla no era enemiga de Venezuela. Luego, su entonces ministro de Interior y Justicia rectificaría esa expresión ante los ganaderos venezolanos en los siguientes términos: “Los que han asesinado a venezolanos no pueden ser amigos nuestros (...) Mientras prometen que cesarán sus agresiones contra los productores, continúan el cobro de vacuna, la extorsión y el secuestro”. En su interpretación de las posiciones del Presidente, señalaba también que la declaración presidencial de que la guerrilla no es enemiga de Venezuela intentaba neutralizar las acciones de la guerrilla en la frontera, pero que la gravedad de las situaciones planteadas obligaría al gobierno venezolano a “considerarla como agresora de la integridad territorial del país.” Ver “El gobierno ya no es amigo de la guerrilla colombiana”, *El Nacional*, Caracas, 17-05-2001. Entre mayo de 2002 y marzo de 2003 no se reunió la Combifron, tampoco fue acordado el POV.

Frente al proceso de paz iniciado por el presidente Pastrana, el discurso del gobierno venezolano siguió sosteniendo su apoyo a la solución negociada, sólo que con referencias muy distintas a las de sus predecesores. Aun antes de asumir la presidencia en enero de 1999, Chávez insistió en tener un papel importante –conjuntamente con Cuba y desde La Habana (como “mediadores naturales”)– en el diálogo con la guerrilla, apoyando el establecimiento de una zona neutral para el ELN cerca de la frontera venezolana. Al ofrecer su territorio para las negociaciones gobierno colombiano-ELN e incluso para la Convención Nacional que ese grupo proponía, el gobierno venezolano exigió a esta guerrilla el cese de sus ataques en la frontera. Desde entonces, las declaraciones sobre la neutralidad venezolana marcarían la estrategia del gobierno de Chávez hacia el proceso de paz.

El 9 de febrero de 1999 el Presidente declaraba: “No somos enemigos del Gobierno ni de la guerrilla de Colombia” (Cortés, 2002). Alegó además que “Tenemos una posición neutral, sin darle beligerancia a la guerrilla. Ha sido el mismo Gobierno colombiano, la gestión de Andrés Pastrana, en su búsqueda de paz, la que le dio beligerancia y estatuto político a la guerrilla” (*ibíd.*). El 17 de enero el líder rebelde de las FARC-EP, Manuel Marulanda, alias Tirofijo, había planteado que esta guerrilla “como otro gobierno dentro del gobierno” aspiraba al reconocimiento internacional como fuerza beligerante, planteamiento que repetiría una y otra vez, buscando su reconocimiento internacional antes de sentarse a negociar²⁸. El 22 de enero, el presidente venezolano añadió: “Si se repliega un soldado colombiano en cualquier condición, herido o no, nosotros lo atenderemos. Si se repliega un guerrillero colombiano, igualito, porque es un combatiente en un conflicto interno en el cual nosotros somos neutrales”²⁹.

28. “En la práctica, nosotros somos otro Gobierno dentro del Gobierno. Por eso estamos buscando el reconocimiento como fuerza beligerante”, declaraba Tirofijo a la revista *Semana*. Citado en “Pastrana ofrece colaborar con Venezuela en el proceso constituyente”, *El Nacional*, Caracas, 19-01-02.

29. “Chávez ofrece asilo a guerrilleros colombianos”, *El Nacional*, Caracas, 23-02-02. Otras declaraciones de sus primeros meses de gobierno revelan ostensible ambigüedad: “Eso tiene que acabar y con acciones militares. Es un problema político y social profundo” (Caracas 9 de febrero de 1999). El 11 de marzo de 1999 señalaba: “¡Ya basta! Son cincuenta años de guerra; queremos paz... [los guerrilleros] no son nuestro problema, pero si ellos incursionan en territorio venezolano, actuaremos y los rechazaremos” (Márquez y Soto, 1999).

El gobierno colombiano rechazó de inmediato este reconocimiento de beligerancia, muy diferente al estatus político dado por Bogotá a los insurgentes para iniciar el diálogo de paz. Los primeros meses del gobierno del presidente Chávez estuvieron llenos de declaraciones y contradecaraciones sobre este asunto³⁰.

La participación del gobierno venezolano fue diferente en los casos del ELN y las FARC, y en ambos tuvo modalidades distintas a la de 1991-1992. En el caso del ELN, el gobierno venezolano –no obstante su insistencia– no llegó a ser parte del Grupo de Países Amigos designados en julio de 2000 (Francia, España, Suiza, Noruega y Cuba), pero el territorio venezolano sirvió como lugar de encuentro entre líderes de esa guerrilla y representantes del gobierno colombiano desde marzo de 1999³¹. En cuanto a las negociaciones con las FARC,

-
30. Diría su primer canciller, José Vicente Rangel, en una de las muchas aclaratorias, que “uno no puede sucumbir a la trampa de las palabras. Cuando el presidente Chávez habla, por ejemplo, de neutralidad, lo hace en sentido coloquial, lo hace como sinónimo de buenos oficios y no otorgándole rango igual al Gobierno y a la guerrilla”. Ver “Pastrana y Chávez se reunirán el sábado en la frontera”, *El Nacional*, Caracas, 27-02-1999.
31. Las conversaciones sostenidas el 9 y el 10, y luego el 14 y el 15 de febrero, fracasaron luego de que el ELN pusiera como condición la desmilitarización de territorios al norte de Colombia. En cuanto a la dinámica posterior, un reportaje de Adriana Cortés señalaba lo siguiente: “‘Las conversaciones entre la organización guerrillera Ejército de Liberación Nacional y diferentes fuerzas políticas de Colombia se mantendrán en territorio venezolano, en la medida en que el gobierno de Hugo Chávez Frías mantenga su apoyo a la iniciativa’, expresó el segundo comandante de esta agrupación armada, Antonio García. Desde Maracaibo, García expresó que los encuentros efectuados en Maracaibo con dos ex candidatos presidenciales colombianos, Noemí Sanín y Horacio Serpa, eran un esfuerzo para incorporar a otras personalidades a la propuesta de Convención Nacional que entonces formulaba el ELN con miras al establecimiento de un diálogo de paz. García expresaba que estaba a la espera de conversar en tierra zuliana con senadores colombianos y otras personalidades de su país, quienes vendrían a Venezuela ‘en la medida que el gobierno venezolano continúe apoyándonos con este escenario favorable’, añadiendo que ‘aquí en Venezuela estamos creando las condiciones para que se hagan viables las iniciativas de la Convención Nacional y un posible diálogo con el gobierno. Hemos encontrado el apoyo y las facilidades del gobierno venezolano para darle continuidad a este tipo de iniciativas, cosa que agradecemos’”. Igualmente importantes son los testimonios del Presidente y el entonces gobernador del Zulia recogidos en ese reportaje: “‘Tanto el primer mandatario como el gobernador del Zulia, Francisco Arias Cárdenas, han aclarado reiteradamente que la actitud de apertura del gobierno nacional exige, a cambio, que se paralicen las actividades de secuestro, cobro de vacunas y similares en territorio venezolano’”. Añadía el trabajo que “‘García elogió la actitud asumida por Chávez, ante la posibilidad de ofrecer refugio en Venezuela a guerrilleros que requieran acudir al derecho internacional humanitario’” (Cortés, 1999).

Venezuela fue miembro del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz constituido el 8 de marzo de 2001, junto con Suecia, Noruega, España, Francia, Cuba, México y Canadá. Italia y Suiza se incorporaron días más tarde. Este grupo –más cercano a la facilitación que a la mediación– se reuniría cada dos meses con los negociadores en la zona de distensión. Sólo se le hizo parte más activa como facilitador en las negociaciones cuando se intentó, en vano, cumplir con el cronograma acordado en enero de 2002 para salvar el proceso de paz.

Los diálogos del ELN y el gobierno colombiano en territorio venezolano en febrero de 1999 difirieron en cuestiones fundamentales –y no sólo formales– de los facilitados por el gobierno de Pérez en 1991-1992. Y esas mismas diferencias se mantuvieron en adelante en la aproximación al conflicto interno, tanto respecto a las FARC como al ELN. Los rasgos del trato dado a la situación colombiana por el régimen de Pérez fueron los siguientes: en primer lugar, los contactos con la guerrilla eran entonces conocidos y aprobados por el gobierno de Colombia; en segundo lugar, esos contactos sólo tenían como propósito apoyar el proceso de paz, aunque se logró un acuerdo temporal de no agresión en la frontera en beneficio de las conversaciones en Caracas; y, en tercer lugar, el desarrollo de las relaciones bilaterales era atendido simultáneamente a través de un esfuerzo sin precedentes para institucionalizar la identificación y el tratamiento de la agenda común.

Declaraciones del presidente Chávez en agosto de 1999 evidencian el contraste cuando, tras acciones de la guerrilla contra Venezuela que fueron minimizadas en su gravedad³², dijo entonces que estaba “planteada, por supuesto, una conversación mía con los jefes guerrilleros colombianos. Si es que no tenemos otra oportunidad de hacerlo en territorio colombiano, como lo hemos solicitado, al igual que la guerrilla, pues pudiéramos conversar en alguna parte del territorio venezolano”, añadiendo que “estamos obligados a asegurar la soberanía venezolana y a garantizar la seguridad en todo el terri-

32. En efecto, incidentes provocados por la guerrilla –el secuestro de dos aeronaves y el hostigamiento a una patrulla militar– fueron asumidos por el Presidente con la tesis de que “la posición estratégica es firme. No se va a cambiar una estrategia por hechos tácticos. Unos disparos en la frontera, un avión secuestrado y felizmente devuelto, son hechos tácticos, coyunturales, que habrá que investigar. Cada uno tiene su propio perfil y su hipótesis”. Ver “Chávez alerta a EE UU.: Colombia puede convertirse en un vietnamcito”, *El Nacional*, Caracas, 10-08-1999.

torio nacional”³³. Días antes, sin embargo, el propio Presidente había dado un sentido más amplio a su participación en el proceso de paz colombiano al declarar a la prensa “Yo he tenido paciencia, le he dicho mucho al presidente [Andrés] Pastrana que estoy dispuesto a colaborar (...); pero si pasado o mañana determino, junto al alto gobierno, en función de un análisis que tiene que ser muy frío, muy objetivo, que hace falta que el Presidente de Venezuela se reúna con los jefes de la guerrilla colombiana, pues yo lo haría”³⁴.

El canciller Rangel fue muy explícito al declarar en entrevista publicada el 11 de agosto de 1999 sobre la posición del gobierno: “Nosotros tenemos, como venezolanos y como Gobierno, la obligación de defender nuestra frontera y garantizar la seguridad interna (...) Han sido diferidas varias veces las negociaciones en Colombia, y los ritmos, los tiempos en esa situación, en lo que se refiere a Venezuela, los marcamos nosotros”, añadiendo que aunque no era un hecho, si fuese necesario habría conversaciones directas con la guerrilla, porque “las relaciones se tienen con quien tiene el poder”³⁵. Y en respuesta a la comprensible y previsible reacción colombiana agregó “para garantizar la seguridad del país estamos dispuestos a reunirnos con quien nos dé la gana (...) ha sido el gobierno de Andrés

33. “Gobierno reajustará Plan Nacional de Seguridad”, *El Nacional*, Caracas, 16-08-1999.

34. Así lo registró Yeneiza Delgado Mijares: “Chávez no descarta reunión con rebeldes colombianos sin autorización de Pastrana”, *El Nacional*, Caracas, 10-8-1999. Añadía Chávez: “Quiero ratificar que nosotros respetamos la autodeterminación de los pueblos, el problema de la guerrilla colombiana es un problema de Colombia; y como lo sabe el gobierno de ese país, lo sabe toda Venezuela, yo recibí una invitación hace varios meses para conversar con los jefes de las FARC; le informé al presidente Pastrana sobre esa invitación, manifestándole mi opinión que este es un gobierno del diálogo, abierto a la conversación con todos los sectores, nacionales e internacionales, en este caso con los colombianos. Le comuniqué mi respeto por el proceso interno de Colombia y que mi contacto en territorio colombiano, en la zona de distensión con la guerrilla, dependía de que los dos sectores enfrentados se pusieran de acuerdo y ambos lo aceptarían”. Ver “Chávez: editorial de *The New York Times* es una gigantesca mentira”, *El Nacional*, Caracas: 23-08-1999.

35. El “tratamiento político” al tema de los secuestros era resumido por Rangel en estos términos: “Las garantías que Venezuela está obteniendo actualmente de la guerrilla colombiana están en función de casos puntuales que se han resuelto satisfactoriamente y reitero que si se demostrara que este secuestro sí fue realizado por las FARC, y no por hampones venezolanos como argumentan lo rebeldes, entonces *tendríamos que revisar la política* que se ha aplicado para estas situaciones”. Y añadía el canciller que el propósito de esa política era “resguardar la seguridad de nuestras fronteras y de nuestro territorio. No aceptamos ninguna medida tendente a secuestrar venezolanos, a cobro de peajes y de vacunas, ni nada por el estilo” (Blanco, 1999).

Pastrana el que le ha otorgado beligerancia a la guerrilla”³⁶. Incluso afirmó que para hacerlo no se necesitaría del permiso de nadie, por ser Venezuela un país soberano. Esta afirmación resume el cambio total de perspectiva respecto al conflicto y las relaciones con Colombia. Reclamos de las Fuerzas Militares de Colombia por violaciones del espacio aéreo y territorial, la captura y encarcelamiento de un grupo de venezolanos en Villavicencio y la intervención de funcionarios militares y policiales venezolanos en procesos de liberación de secuestrados, no siempre con conocimiento del gobierno colombiano, fueron acumulando hechos a las palabras y deteriorando la relación bilateral.

A lo largo de las negociaciones, el gobierno venezolano se mantuvo cerca de los diálogos, aunque mucho menos de lo que desde sus inicios se había propuesto el gobierno de Chávez. Al final de ese proceso, la declaración venezolana fue muy cuidadosa al lamentar el término de las negociaciones, reconocer los esfuerzos del presidente Pastrana, y condenar de manera general al terrorismo, sin hacer alusión alguna a la violencia guerrillera³⁷.

La campaña presidencial de Álvaro Uribe tuvo entre sus temas más importantes la promesa de mano dura frente a los insurgentes

36. “Bogotá espera que Chávez respete parámetros fijados para hablar con la guerrilla”, *El Nacional*, Caracas, 12-02-1999.

37. El comunicado del 22 de febrero de 2002 señaló: “El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, ante la determinación del Gobierno de la República de Colombia de no continuar con el proceso de paz y poner fin a la zona de distensión, desea expresar su respaldo al Gobierno del presidente Pastrana por esta decisión, que puso término a sus reconocidos esfuerzos para alcanzar la tan ansiada paz en Colombia.

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela se solidariza con el Gobierno, las instituciones democráticas y el pueblo de Colombia, que aspiran a una paz negociada y duradera, en libertad, en democracia y con justicia social.

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela renueva su firme condena al terrorismo en sus múltiples expresiones y, como miembro de la Comisión Facilitadora Internacional, deplora que no se hubiesen obtenido resultados positivos del gran esfuerzo nacional e internacional en la búsqueda de una salida política negociada al conflicto interno de Colombia.

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ratifica su actitud de respeto ante la difícil decisión del Señor Presidente Andrés Pastrana y reitera, una vez más, su indeclinable voluntad de continuar cooperando, al lado del Gobierno de Colombia y de la comunidad internacional, para construir escenarios de entendimiento que contribuyan al restablecimiento del diálogo y la concertación política, para sentar nuevas bases que permitan alcanzar la paz, tan merecida y anhelada, por el hermano pueblo de Colombia”.

que habían hecho fracasar las negociaciones de paz tan tozudamente mantenidas por su antecesor. Desde finales del año 2002 y particularmente a comienzos de 2003 se agravaron las tensiones bilaterales, fuertemente condicionadas por el trato dado por el gobierno venezolano al tema de la guerrilla. En efecto, no sólo aumentó la previsible presión por la intensificación del conflicto en Colombia y las fronteras, sino que se hicieron públicas evidencias del establecimiento de campos de guerrilleros en territorio venezolano, traslado de secuestrados, actividades de apoyo a acciones de la guerrilla con armas, municiones y explosivos, a la vez que el descuido de la vigilancia militar y la renuencia del gobierno venezolano a concretar la coordinación militar. Así, las advertencias hechas por el presidente Uribe desde agosto de 2002 acerca del riesgo que corrían los países que aceptasen a la guerrilla se transformaron en abierta denuncia en voz de la ministra de la Defensa en febrero de 2003, cuando se quejó de la presencia de la guerrilla en territorio venezolano, de la desprotección militar de sus fronteras y de la dificultad para coordinar acciones con el gobierno de Venezuela.

Desde la segunda mitad del año 2003 disminuye la frecuencia de los ciclos en las relaciones binacionales, no obstante que las divergencias fundamentales se mantienen intactas. El caso de la captura de un grupo de más de cien supuestos paramilitares colombianos a mediados del año 2004 en Caracas fue superado sin que mediaran acusaciones contra el presidente Uribe. El más grave incidente, sin duda, fue el caso del guerrillero de las FARC Rodrigo Granda, detenido en Caracas mediante un operativo colombiano en diciembre de 2004. Algunos analistas llegaron a comparar la situación con la llamada “crisis de la corbeta Caldas”, por el ingrediente de violación de la soberanía que involucraba, la tensión que provocó en las relaciones bilaterales y por la mediación internacional que contribuyó a resolverlo. Tras varias semanas –luego del llamado a Caracas del embajador venezolano acreditado en Bogotá, la exigencia presidencial de disculpas y la amenaza parcialmente cumplida de suspender toda relación económica con Colombia– el encuentro de los presidentes Uribe y Chávez en Miraflores dio por terminado el asunto el 15 de febrero de 2005. Al término del encuentro, el mandatario venezolano declaró:

Hemos revisado los acuerdos económicos de cooperación comercial; hemos revisado los últimos acontecimientos que se fueron generando en

las últimas semanas por el acontecimiento que ya todos sabemos y del cual hemos decidido dar vuelta a la página, ajustar las cosas que se pudieron haber aflojado.

Dimensiones y transformación de la agenda de seguridad

Diferenciación ideológica

La dimensión que prevalece en la agenda de seguridad de Venezuela hacia Colombia entre 1999 y mediados de 2002 es la diferenciación ideológica frente al gobierno de Pastrana y su proyecto más importante: el Plan Colombia. El conflicto colombiano se convertirá en esos años en tema central que, como hemos visto, desata ciclos de alta tensión entre los dos países y se incorpora visiblemente en la agenda del debate público. Aunque es el tema que prevalece en esa época, no ha dejado de tener un lugar muy importante en la definición de las prioridades de seguridad de los dos países, como se evidencia materialmente en la justificación de las más recientes compras de armamento venezolano.

Comprender el giro en la posición gubernamental venezolana hacia el conflicto colombiano no sólo tiene interés por tratarse, precisamente, de un tema clave para analizar los altibajos y divergencias subyacentes en la relación bilateral, sino porque a través de él se pueden comprender las nuevas prioridades y significados del conjunto de la agenda de seguridad venezolana en sus relaciones con Colombia. La caracterización de ese giro sigue de cerca lo documentado y expuesto en un ya citado trabajo previo (Cardozo, 2004), no obstante que con énfasis en los aspectos propiamente de seguridad.

Desde 1999, como hemos visto en la sección previa, las definiciones y actitudes del gobierno venezolano ante el conflicto colombiano giran en torno a la concepción de la guerrilla como beligerante e interlocutora, en una relación política de acercamiento a sus posiciones y de distanciamiento respecto a las del gobierno colombiano.

Tras ese cambio en la concepción y trato gubernamental venezolano del conflicto se encuentra un replanteamiento de la visión del mundo en la que prevalece una perspectiva no sólo de inconformidad sino de desafío a la globalización y al "orden unipolar". En el texto de la Constitución de 1999 fueron introducidos cambios que reflejaron esa nueva visión, no sólo en materia de principios –en los

que aunque se mantuvo como orientación la solución pacífica de controversias se eliminó el de promover la democracia excepto en lo que respecta a la democratización de las instituciones internacionales³⁸— sino en la introducción de “la solidaridad con los pueblos en la lucha por su emancipación” como directriz muy polémica en su relación con los principios de no intervención y de libre determinación.

El trasfondo de la nueva relación fue expresado años después, en febrero de 2002, por el entonces embajador en Colombia y luego ministro de Relaciones Exteriores, Roy Chaderton Matos, cuando comentaba un video dado a conocer en Caracas que mostraba el encuentro de militares venezolanos con guerrilleros en territorio colombiano, sin conocimiento del gobierno de Pastrana:

Yo le confieso que me perturba mucho menos el exceso de celo en la defensa y protección de nuestros intereses nacionales que el exceso de precaución, por una sencilla razón: es una situación heterodoxa y nosotros nos encontramos como acorralados, sufrimos la violencia y no tenemos posibilidades de manejarla porque se nos viene desde otro territorio (...) lo ideal y lo solicitado oficialmente por Venezuela por años es la presencia del Estado colombiano en la frontera (...) En todo caso Venezuela no es el único país que ha realizado en alguna ocasión contactos de carácter heterodoxo para asegurar la protección de los intereses, la vida y los bienes de sus ciudadanos.³⁹

38. El artículo 152 de la Constitución de 1999 establece que “Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales”.

39. “Toques heterodoxos”, *El Universal* digital, 02-02-2002; este artículo incluía también las aclaratorias de representantes de las FARC: “La guerrilla de las FARC negó ayer en Porto Alegre (Brasil) que tenga vínculos políticos con el Gobierno de Venezuela. ‘Hay una simpatía entre los pueblos venezolano y colombiano’, aclaró a EFE el miembro de la comisión internacional de las FARC, Julián Romero, en una conferencia de prensa al margen del Foro Social Mundial. Romero atribuyó a una campaña de descrédito el contenido de un video divulgado en Caracas que sugiere nexos estrechos de autoridades de Venezuela con la guerrilla. El portavoz insurgente afirmó que grupos de poder de ambos países han promovido tales denuncias con la complicidad de grandes medios de comunicación”.

Aunque esos contactos heterodoxos no eran práctica nueva, no se puede definir la política desarrollada a partir de 1999 como continuación de los arreglos políticos previos. No se trataba de lo que, según el analista colombiano Hernando Gómez Buendía, hicieron otros gobiernos venezolanos: “Apaciguar a la guerrilla para evitar desmanes en su territorio”⁴⁰. Desde el comienzo de la gestión del presidente Chávez en febrero de 1999 hubo expresiones y posiciones que evidenciaban que el gobierno venezolano no sólo emplearía libremente la aproximación heterodoxa, sino que encontraba más dificultad para acompañar al gobierno colombiano en sus posiciones frente al conflicto que para dar el beneficio de la duda a la guerrilla o coincidir con sus propósitos antioligárquicos⁴¹. Las propuestas de definir una posición neutral ante el conflicto reconociendo beligerancia a la guerrilla, y de contactar directamente a la guerrilla aun sin consulta o conocimiento del gobierno colombiano, se resumieron en la ya citada expresión del entonces canciller, Rangel: “Las relaciones se tienen con quien tiene el poder” (Blanco, 1999). A esto se añadieron, entre el primero y segundo año de gobierno, situaciones como la participación de militares venezolanos en tratos con la guerrilla para la liberación de secuestrados y la escalada de críticas contra el Plan Colombia.

Las relaciones bilaterales estuvieron fuertemente marcadas por las concepciones y prioridades geopolíticas del nuevo gobierno venezolano. En primer lugar, el impulso de un orden mundial pluripolar/multipolar se tradujo en un intenso activismo presidencial para dar nuevo impulso a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y para buscar una relación especial con Cuba y con Brasil, países que de diferentes formas significaban la construcción de contrapesos frente a la presencia de EE. UU., a través de su fuerte alianza con Colombia. Así, la enérgica oposición que desde 1999 hasta marzo de 2001 se manifestó contra el Plan Colombia y que arremetió

40. Gómez Buendía: “El impasse con Venezuela”, *Semana.com*, 01-12-2001, <www.semana.com/archivo/articulosview.jsp?id=15914>.

41. En cuanto a lo dicho, hay una colección de declaraciones en las que, no obstante las contradicciones, el propio Presidente planteó desde el primer momento –el 22 de febrero de 1999– estar “dispuesto a ir a hablar con quien sea y donde sea para tratar de aportar mi granito de arena, que será a nombre del pueblo venezolano” (Márquez y Soto, 1999).

contra la militarización del conflicto y los riesgos ecológicos de las fumigaciones, tenía como trasfondo el rechazo al fortalecimiento de la influencia de EE. UU. que, luego veremos con más datos, ganará peso en la agenda de seguridad como la verdadera amenaza a la seguridad venezolana. En segundo lugar, la promoción de un modelo de democracia no liberal, participativa antes que representativa –acompañada por una explícita y contundente reafirmación del principio de no intervención– significó una diferenciación con otros países del hemisferio respecto a los compromisos para la preservación de la democracia suscritos en la CAN (2000), la Cumbre de las Américas (2001) y la OEA (2001). Tercero, y no menos importante, la propuesta de nuevas fórmulas de integración regional que privilegiasen lo político/defensivo por encima de la liberación del comercio –así como las duras y recurrentes críticas que aun desde la presidencia de la CAN hizo el propio Chávez al modelo de integración regional– marcó distancia respecto a otros países de la región, y muy especialmente con Colombia, antes socio decisivo dentro de la CAN (Romero y Cardozo, 2003).

La amplia agenda común que había sido identificada en los diez años previos fue perdiendo prioridad y apoyo gubernamental, lo que se evidencia en el retardo en la constitución y el reiterado anuncio de reactivación de las comisiones binacionales. Las relaciones quedaron así expuestas a frecuentes ciclos ante los cuales, hasta avanzado el año 2004, se pierde el efecto moderador que tenían otros asuntos de interés común. Los relativos a la agenda de la integración subregional también quedan debilitados por el discurso crítico y decisiones puntuales del gobierno venezolano en la CAN.

En la perspectiva del gobierno de Colombia –expresada repetidas veces por voceros del gobierno del presidente Pastrana y más explícitamente por los del gobierno de Uribe a partir de agosto de 2002–, las ambigüedades del gobierno venezolano ante la guerrilla colombiana abrían grietas en el proceso de paz, a la vez que exponían a Venezuela a nuevos peligros tales como el de la movilización de guerrilleros y paramilitares a territorio venezolano a medida que el conflicto se intensificaba. En 1999 hubo públicas alusiones al interés y la intención del presidente venezolano de lograr contactos con la guerrilla de las FARC, aun sin el conocimiento ni el consentimiento del gobierno colombiano. Tres años más tarde un video dado a conocer en Caracas se sumaría a evidencias publicadas en diferentes

momentos en la prensa colombiana y venezolana⁴². Y esta fue una constante razón de roces, aun después del encuentro en Ciudad Guayana en marzo de 2001, en el que los dos presidentes revisaron los temas más álgidos de la relación –en ese momento el Plan Colombia y el trato directo con la guerrilla– para bajar la tensión en las relaciones bilaterales. Importante es recordar que poco más de un mes después el presidente Chávez declaraba ante la Combifron –en presencia de militares de los dos países y ministros de la Defensa– que la guerrilla no era enemiga de Venezuela.

De la larga sucesión de denuncias e incidentes ocurridos entre 1999 y 2003 cabe resumir lo que fue la secuencia común a cada declaración y contradecación: los más altos voceros del gobierno venezolano evitaron calificar a la guerrilla y condenar sus acciones, mientras que, una y otra vez, se concentraron en descalificar los informes, las denuncias y a los denunciados. Un caso muy significativo para ilustrar este proceder fue el de la reacción ante el informe del jefe de la II División del Ejército colombiano, general Martín Carreño. El 22 de marzo de 2002 el general Carreño denunció que los guerrilleros que participaron en una emboscada contra el ejército colombiano contaban con un campamento para ciento cincuenta hombres en una zona boscosa del estado Táchira. Ese informe fue transmitido a la cancillería colombiana para que hiciera llegar la información al gobierno venezolano. Fue inmediata la reacción del gobierno venezolano, comenzando por el general Wilfrido Cruz Weffer, comandante del Teatro de Operaciones N^o 2, quien refutó el informe colombiano a través

42. “Fernández de Soto desconocía operación reflejada en el video”, *El Nacional* digital, 29-1-2002. Allí mismo se trata el tema de un video grabado el 7 de julio de 2001 y dado a conocer en Caracas el 23 de enero de 2002. Este mostraba imágenes de militares venezolanos negociando con el comandante de las FARC Rubén Zamora, sobre un venezolano no identificado y supuesto paramilitar que estaba en poder del grupo guerrillero. Conocida la noticia, el canciller colombiano replicó: “Nadie sensato podría entender o aceptar en las actuales circunstancias del mundo que se pudiesen establecer relaciones con grupos que están al margen de la ley y cuyas actividades por supuesto lindan con los actos de terrorismo”, añadiendo que “en este caso, ni hubo autorización ni el Gobierno de Colombia tenía conocimiento, y precisamente por eso estamos solicitando una aclaración satisfactoria (...) hay que distinguir entre gestiones de tipo humanitario, en las que efectivamente ha habido coordinación entre los dos gobiernos, con la presencia de fuerzas militares o miembros de servicios de inteligencia de otros países en nuestro territorio, que por supuesto el Gobierno de Colombia ni aprueba ni puede aceptar porque violan la Constitución Nacional”.

de un comunicado del Ministerio de la Defensa. El propio ministro de la Defensa, José Vicente Rangel, respondió en estos términos:

Los hechos ocurrieron en territorio colombiano y no hay ningún indicio de que esas unidades de guerrilla operen desde territorio venezolano. Puedo decir en forma categórica y terminante que ese comunicado no tiene ninguna base cierta. Además, conviene señalar que el gobierno colombiano debe resguardar su frontera porque no puede quedar a cargo únicamente del gobierno venezolano, como ha ocurrido hasta ahora.⁴³

Es más, la cancillería en su nota no exigía explicaciones, pero esperaba una respuesta del gobierno de Colombia. La réplica de la cancillería colombiana propuso la constitución de la Comisión para Verificación de Incidentes (creada en 1997), pero el gobierno venezolano no estuvo de acuerdo, por considerar que era un problema de responsabilidad de Colombia. Asimismo, desestimó una y otra vez la puesta en práctica de un procedimiento operativo para coordinar las Fuerzas Armadas de los dos países.

Una sucesión similar de eventos se reprodujo ante otras denuncias e informes sobre movilidad de la guerrilla en Venezuela, existencia de campos de entrenamiento, tráfico de armas y encuentros de funcionarios gubernamentales con insurgentes sin conocimiento del gobierno de Colombia, incluso en territorio colombiano. Las denuncias provinieron de los sectores más diversos: pobladores de las regiones fronterizas, ganaderos, periodistas e incluso cuerpos de inteligencia, cuyos informes trascendieron a la prensa.

Un cuadro con los más importantes temas vinculados al conflicto y al proceso de paz resume lo fundamental de la concepción y posición del gobierno del presidente Chávez en esta materia.

43. La Cancillería envió una nota en la que se señalaba: "Sorprende el malicioso hecho de difundir a través de ese comunicado la afirmación de que el territorio venezolano sirve de refugio o de base de operaciones a la guerrilla colombiana, particularmente en los recientes sucesos en el norte de Santander (...) Venezuela ha venido solicitando a Colombia el reforzamiento de la frontera común, por cuanto ello evitaría el desbordamiento hacia nuestro territorio de los factores de la violencia allí instalados, fuese guerrilla, narcotráfico o paramilitares, sin que esa solicitud haya sido suficientemente satisfecha, lo cual condujo a la constitución de los Teatros de Operaciones en la frontera venezolana (...) Venezuela se ha visto compelida, durante años, a defenderse de la amenaza que en contra de su orden y tranquilidad interna se deriva de la ausencia de suficientes y efectivas políticas de seguridad por parte del Estado colombiano, en una de las áreas de interacción y fluidez más dinámicas del continente" (Soto, 2002).

Cuadro 7

**El conflicto colombiano: posiciones del gobierno venezolano
entre 1999 y 2003**

Tema	
Papel del gobierno de Venezuela ante el proceso de paz	<p>Neutralidad –aunque varias veces redefinida–, con un confuso reconocimiento político a la guerrilla que se intentó equiparar al estatus político que le concedió el gobierno del presidente Pastrana durante las negociaciones de paz.</p> <p>Disposición a participar en cualquier forma, momento y lugar, así como a actuar en solitario.</p> <p>Oferta del territorio venezolano para conversaciones (ELN).</p> <p>Participación como facilitador, amigo del proceso de paz (FARC).</p>
Posición ante la guerrilla	<p>La guerrilla no es enemiga de Venezuela.</p> <p>Coincidencia en la tesis de reconocimiento de beligerancia y derecho del gobierno venezolano a entenderse directamente con los grupos guerrilleros.</p> <p>Coincidencia en las posiciones contra el Plan Colombia, contra las oligarquías, el neoliberalismo, la democracia liberal.</p> <p>Disposición a dar el beneficio de la duda a los grupos guerrilleros.</p> <p>Negativa a calificar de terroristas a los grupos guerrilleros, aunque sí a acciones específicas.</p>
Posición ante grupos paramilitares	<p>Rechazo a la violencia de los grupos paramilitares, calificados como terroristas.</p>
Posición ante el gobierno colombiano	<p>El gobierno venezolano no es enemigo de la guerrilla ni de Colombia.</p> <p>Respecto al Plan Colombia: crítica a la militarización de la lucha contra el narcotráfico, advertencias sobre la vietnamización de Colombia y rechazo a posiciones de la “oligarquía colombiana”.</p> <p>Tendencia a descalificar o desestimar posiciones y reclamos del gobierno colombiano.</p> <p>Reivindicación del derecho a entenderse directamente con la guerrilla, dando margen para acciones y negociaciones, incluso en territorio colombiano, con o sin autorización del gobierno de ese país.</p>

	Debilitamiento de los compromisos políticos y económicos en las esferas bilateral y multilateral.
Seguridad y presiones fronterizas	<p>Debilitamiento de los mecanismos de cooperación binacional.</p> <p>Debilitamiento de la presencia militar en la frontera y de los mecanismos de coordinación.</p> <p>Manejo directo de casos de secuestro, aun sin conocimiento del gobierno colombiano.</p> <p>Desestimación y descalificación de denuncias sobre tráfico de armas.</p> <p>Descalificación de denuncias sobre actividades de la guerrilla en y desde territorio venezolano, y de denuncias sobre participación de guerrilleros en actividades legales e ilegales en Venezuela.</p> <p>Trato a población movilizada hacia Venezuela como “desplazados en tránsito”, lentitud en procesamiento de solicitudes de refugio.</p> <p>Reivindicación de las relaciones políticas con la guerrilla “en beneficio de la seguridad de Venezuela”.</p>

Durante el año 2005, el trato venezolano del tema del desbordamiento del conflicto colombiano cambió tanto en cuanto a iniciativas puntuales⁴⁴, como respecto a la convocatoria de encuentros de la Copiaf y la creación –en febrero– de la llamada Comisión Binacional de Alto Nivel, cuyos objetivos ya han sido reseñados (cuadro 5, p. 49). Valga recordar que las comisiones para asuntos fronterizos (Copaf) habían dejado de reunirse entre octubre de 1998 y febrero de 2001⁴⁵, cuando fueron sustituidas por las comisiones de integración y asuntos fronterizos (Copiaf), cuyo funcionamiento no ha sido regular y periódico, como convendría. Es oportuno citar el comentario de Ramírez y Hernández sobre la pérdida de eficacia de las Copaf, válido para las comisiones que las sustituyeron:

44. La extradición del guerrillero Juan José Martínez Vega, alias “Chigüiro”, descrito como uno de los jefes del frente 16 de las FARC, acusado de narcotráfico, del secuestro de una venezolana y del secuestro y asesinato, en junio de 1995, de dos misioneros estadounidenses.

45. Ramírez y Hernández (2003, p. 187) registran las veintiocho reuniones de las Copaf entre 1989 y 1998.

Por su parálisis en tiempos de crisis las Copaf fueron perdiendo la capacidad de incidir políticamente, y por el mantenimiento de la desconfianza entre el personal estatal y político aparecieron como entes controlados por las cancillerías y no como órganos de vecindad y cooperación transfronteriza (Ramírez y Hernández, 2003).

Estados Unidos y la relación triangular

Solapando con las tempranas y duras críticas al Plan Colombia, aparece en la definición venezolana de la agenda bilateral un tercer actor y factor: EE. UU., como aliado del gobierno colombiano y enemigo del venezolano. El gobierno del presidente Chávez hizo explícita su percepción de ese Plan como plataforma de intervención de Washington: en Colombia, en la región andina y, cada vez más crudamente expresado en el discurso gubernamental venezolano, en la propia Venezuela.

En efecto, las primeras críticas al Plan Colombia se refieren al peso que el componente militar tiene en la ayuda otorgada por EE. UU., al riesgo de “vietnamización” del conflicto, y al desbalance militar-estratégico que significaría regionalmente la asistencia de Washington a Colombia que, entre 1998 y 2000, la convirtió en el tercer país beneficiario de ayuda estadounidense después de Egipto e Israel. Valga recordar la amplia formulación del Plan, que incluía desde 1998 cinco estrategias: antinarcóticos; de impulso al proceso de paz; de reforma del sector justicia y promoción de derechos humanos; de democratización y desarrollo social; y de estabilización de la economía. El fracaso de las conversaciones de paz iniciadas y concluidas durante el gobierno de Pastrana contribuirá a que se acentúe el sesgo militar del apoyo de estadounidense, como explícitamente lo comienza a solicitar Pastrana desde finales de 2001 y con mayor intensidad lo hace el presidente Uribe desde agosto de 2002.

A partir de ese año, EE. UU. se irá convirtiendo en factor de creciente importancia en las relaciones bilaterales como resultado de los atentados terroristas del 11 de septiembre, el final del proceso de paz, el cambio de gobierno en Colombia y los eventos políticos domésticos venezolanos que tienen importantes efectos en la orientación y prácticas de una política exterior en la que se hacen más explícitas y extremas las declaraciones y posturas antinorteamericanas. Es éste un factor de creciente importancia en la polarización entre Venezuela y Colombia en materia de seguridad nacional y regional, con antece-

dentes en la “relación especial” que ambos cultivaron con Washington⁴⁶, pero que ahora se manifiesta de formas extremas, tal y como examinaremos en la sección correspondiente a las concepciones de seguridad que predominan en cada país. Comentemos brevemente la que actualmente prevalece en EE. UU.

Los ataques del 11 de septiembre generaron un pronunciado giro en la política de seguridad estadounidense: el terrorismo como amenaza capaz de penetrar a la gran superpotencia fortalece en el gobierno los rasgos más cercanos a la *real politik* de la llamada “Doctrina Bush”; a comienzos de 2003 el documento “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos” presenta entre sus lineamientos tres orientaciones que generarán recelos y rechazos en el gobierno venezolano y que, por otra parte, alimentarán regionalmente el sentimiento antiestadounidense:

1. Actuar ante las amenazas antes de que éstas terminen de formarse, incluyendo la guerra preventiva entre esas actuaciones.
2. A partir de la convicción internacionalista de EE. UU., que refleja la unidad de sus valores y sus intereses nacionales, aprovechar el momento para extender los beneficios de la libertad al mundo entero, y llevar los mercados libres y el libre comercio a todos los rincones del mundo.
3. No obstante que EE. UU. tratará de obtener apoyo de la comunidad internacional, no dudará en actuar individualmente, en caso necesario, para ejercer el legítimo derecho a la defensa; “nuestra mejor defensa”, señala el documento, “es una buena ofensiva”.

La insistencia estadounidense en lograr la calificación de las guerrillas colombianas como grupos terroristas y la autorización para utilizar los recursos militares otorgados al Plan Colombia, después del 11 de septiembre de 2001, exacerbarán el discurso antiestadounidense del gobierno venezolano, el cual comenzará a ver cada vez más explícitamente en Colombia el puente y/o pretexto para una eventual intervención.

Por su parte, el final del proceso de paz, que se perfila desde finales de 2001 y se formaliza en enero de 2002, alteró sustancialmente tanto las políticas de los gobiernos de Colombia como la actitud del régimen venezolano. Pastrana desde el final de su mandato, y Uribe

46. Ardila, 2003, pp. 230-231; sobre excepcionalidad de Venezuela ver Kelly y Romero, 2002; Pétrash, 2000.

desde el comienzo del suyo, buscan abiertamente apoyo internacional para la campaña militar contrainsurgente. Mientras tanto, el gobierno de Chávez mantiene su actitud de rechazo a todas las denuncias y quejas sobre la movilidad de la guerrilla en territorio venezolano y su posición de calificar como terroristas a los grupos paramilitares, pero no a la guerrilla (posición esta última compartida por los demás vecinos de Colombia, excepto Panamá). Aunque la tensión producida por declaraciones y denuncias desde Colombia es constante hasta mediados de 2003, el ambiente de rechazo global al terrorismo reduce el margen para las ambigüedades y expresiones abiertas de reconocimiento de beligerancia a las guerrillas, y la importancia estratégica de ciertos vínculos económicos contribuye a moderar las confrontaciones: disminuirán en adelante las fricciones y momentos críticos –los más importantes serán el caso de los paramilitares en 2004 y el de Granda en 2004-2005–, en los que será constante la referencia a EE. UU. como el gran factor perturbador tras los incidentes.

Valga argumentar dos condiciones adicionales que explican el peso del factor EE. UU.: los problemas políticos domésticos en Venezuela, y el triunfo y las características del mandato de Uribe.

Los hechos de abril de 2002 darán nuevo peso a Washington en los escenarios de conflicto contemplados por el gobierno venezolano. El discurso oficialista insistió una y otra vez en las vinculaciones internacionales del golpe y posteriormente hizo repetidas acusaciones de planes de magnicidio, siendo constantes en ambos casos las alusiones a Colombia, y cada vez más a EE. UU., como centros de las supuestas conspiraciones. Así se fue perfilando la que ha terminado siendo definida como la gran amenaza a la seguridad del régimen venezolano: la intervención estadounidense, directamente o a través de Colombia.

Finalmente, la plataforma de combate a la insurgencia con la que llegó al poder el presidente Uribe Vélez, su mandato fuertemente centralizado, y su estilo comprometido en el quehacer y frontal en el hablar, cambiaron las condiciones de las relaciones con Venezuela. En los primeros meses de su gobierno se precisó claramente desde Bogotá lo que se esperaba de Caracas; como se leyó en las declaraciones conjuntas, el tema más delicado –relativo a la actitud venezolana hacia el conflicto interno– no fue objeto de elaboración en los textos, pero sí lo fue de conversaciones e intercambio discreto de informes. Lo cierto es que en muy críticos momentos entre 2004 y

2005, las reacciones y rechazos de altos funcionarios del gobierno venezolano –como fue ostensible en los casos de los paramilitares y del guerrillero Rodrigo Granda– evitaron agredir al presidente Uribe y desviaron la atención hacia Washington tanto como fue posible.

Acercamiento pragmático y peso del factor energético

Aunque no es nueva la importancia del factor económico en las relaciones bilaterales, como lo revelan en grueso los datos sobre comercio, sí lo es su significación particular a partir de 1999. Subregionalmente se produce un giro gradual en la concepción venezolana de sus alianzas estratégicas y de la integración económica. La crítica y la diferenciación frente a la CAN y el rechazo al ALCA se oponen a la visión comercial internacional colombiana y, sin embargo, a partir de 2003 son explícitas las propuestas venezolanas para dar renovado impulso al llamado “modelo de integración ALBA” (Alternativa Bolivariana para América Latina) y a sus “alianzas estratégicas” sustentadas en la integración energética. Dos proyectos son de particular importancia: el gasoducto, que en una primera etapa transportará gas colombiano necesario para la explotación petrolera del occidente venezolano, y el poliducto, que al conectar a Venezuela con la costa del Pacífico facilitaría la provisión de hidrocarburos venezolanos al mercado chino. En esta dimensión también está presente el interés por disminuir la dependencia del mercado estadounidense, a la vez que construir alianzas fuera del continente.

Lo económico ha seguido desempeñando un doble papel. Por una parte, como ocurrió durante la crisis planteada por el caso Granda, los sectores económicos privados mediaron y estimularon la solución del *impasse*. Por la otra, las fuertes amenazas gubernamentales venezolanas de suspensión de todo trato económico –incluidos los estratégicos proyectos energéticos– mostraron en ese mismo caso otra cara: la disposición a utilizar tales vínculos coercitivamente.

LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD TRAS LA AGENDA

Las tres dimensiones de la agenda de seguridad de Venezuela respecto a Colombia enunciadas al final del capítulo previo han ido predominando sucesivamente entre 1999 y 2005, aunque todas han estado siempre presentes, con mayor o menor visibilidad, a lo largo de estos años. Por lo tanto, las divergencias fundamentales se mantienen, no obstante el cambio de énfasis y de modalidad de atención al conjunto del temario.

El propósito de esta sección es presentar las concepciones de seguridad que prevalecen en uno y otro gobierno, con especial atención a la evolución de los conceptos venezolanos en esta materia en lo que respecta a las relaciones con Colombia.

Comencemos por tomar como referencias conceptuales e institucionales tres de los argumentos desarrollados por Mónica Hirst (2003, pp. 199-223):

- La especificidad de los problemas de seguridad de la subregión andina y, en ella, la de las relaciones entre Colombia y Venezuela.
- El marco institucional común en el que se diferencian y solapan principios, reglas y prácticas en materia de seguridad.
- El impacto que en los dos ámbitos previos tiene la ampliación y la crítica a las concepciones mismas de seguridad.

A partir de lo ya explorado acerca de la agenda de seguridad pendiente entre Venezuela y Colombia, conviene recapitular –desde una perspectiva más bien restringida de la seguridad– las amenazas percibidas por los dos países en la relación binacional a partir de 1999. Para los gobiernos de Pastrana y Uribe la amenaza fundamental pasó a ser la conducta del gobierno venezolano frente al conflicto interno, la que –pese al discurso y participación mediadora en los procesos

de paz con el ELN y las FARC– acumuló iniciativas, críticas y respuestas que debilitaron en la frontera y en el ámbito regional el esfuerzo de negociación de la administración de Pastrana y la ofensiva de la de Uribe. Los momentos de mayor tensión en las relaciones bilaterales (visiblemente, la presencia de representante de las FARC en el encuentro del Parlatino en Caracas y los casos de Ballestas y Granda) son aquellos en los que la actitud del gobierno venezolano toca este asunto tan sensible; las denuncias y presiones más abiertas hacia Venezuela (de permisividad, descuido e incluso tolerancia ante la presencia de guerrilla en territorio venezolano) forman parte del mismo esquema.

Desde Venezuela, el gobierno evidencia de diversas maneras y en distintos momentos que la amenaza fundamental percibida es la presencia de EE. UU en el país vecino a través del Plan Colombia y la alianza entre Bogotá y Washington, más estrecha después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el fracaso de las negociaciones de paz en enero de 2002, y el atentado explosivo contra el Club El Nogal en febrero del año siguiente. Lo interesante es que, paralelo a la escalada de fricciones en la relación del gobierno de Chávez con el de George W. Bush, corre la ya comentada relación visiblemente pragmática con el de Uribe, en la que pesan las razones energéticas de seguridad.

El solapamiento institucional constituye un segundo aspecto cuya relevancia conviene examinar. Hemisféricamente, luego de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca perdiera credibilidad y eficacia, surgieron acuerdos subregionales y regionales que conformaron un conjunto relativamente heterogéneo de compromisos. Los acuerdos que hoy definen las bases del sistema de seguridad en el hemisferio son los definidos en el sistema de Cumbres de las Américas y en la OEA: la Comisión de Seguridad Hemisférica, creada en la Cumbre de Santiago de Chile (1998); las Conferencias de Ministros de la Defensa de las Américas, y los acuerdos subregionales. Siguiendo a Miguel Camilo Ruiz Blanco (2003, pp. 113-131), entre estos últimos son fundamentales:

- el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), que postula la supremacía del poder civil, el balance razonable de fuerzas militares, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la erradicación de la violencia y la corrupción, la eliminación de la

- impunidad, y la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas;
- el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (1996), que define en su agenda la prevención del tráfico de estupefacientes, la prevención y atención a casos de emergencia nacional, el control de inmigraciones, la protección de recursos pesqueros, el control aduanero, la política marítima, la anticipación y respuesta ante desastres naturales, la contaminación y el contrabando;
 - la Zona de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile (1999), definida como zona libre de armas de destrucción en masa y de minas antipersonales, en la que se han de fortalecer los mecanismos de cooperación en materia de seguridad, particularmente las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, el logro del objetivo del desarme nuclear y el uso exclusivamente pacífico y seguro de la energía nuclear y la ciencia y tecnología del espacio;
 - y –más cercano a la problemática específica de la relación bilateral colombo-venezolana– el Compromiso de Lima, suscrito por los ministros de la Defensa de los países de la CAN (2002), que propone medidas comunes en la lucha contra el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, y contra el terrorismo, así como la formulación de una política comunitaria de seguridad, la creación de una zona de paz en la CAN, limitación de gastos de defensa, control de armas convencionales y ampliación y profundización de medidas de fomento de la confianza.

De este conjunto no sólo se infieren, como acertadamente anota Ruiz Blanco, las particularidades subregionales, sino la ampliación de la concepción y la agenda de seguridad para el conjunto continental.

Cuadro 8
**Compromisos de seguridad en el ámbito hemisférico y subregional
2000-2005**

Documento
Cumbres de las Américas <ul style="list-style-type: none"> • <i>Declaración de la ciudad de Quebec</i> <i>Plan de Acción</i> <i>Declaración de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia</i> III Cumbre de las Américas Quebec, Canadá, 22 de abril de 2001.

	<ul style="list-style-type: none">• <i>Declaración sobre Seguridad en las Américas</i> Conferencia Especial sobre Seguridad México, 28 de octubre de 2003.• <i>Declaración de Nuevo León</i> Cumbre Extraordinaria de las Américas Monterrey, México, 13 de enero de 2004.• <i>Declaración de San Francisco de Quito</i> VI Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas Quito, Ecuador, 21 de noviembre de 2004.
OEA	<ul style="list-style-type: none">• <i>Convención Interamericana contra el Terrorismo</i> Marzo de 2002.• <i>Declaración de Bridgetown</i> 4 junio 2002.
CAN	<ul style="list-style-type: none">• <i>Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo</i> II Reunión de Presidentes de América del Sur Guayaquil, Ecuador, 27 de julio de 2002.• <i>Anexo II: Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana</i> II Reunión de Presidentes de América del Sur Guayaquil, Ecuador, 27 de julio de 2002.• <i>Compromiso de Lima - Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa</i> Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la CAN Lima, Perú, 17 de junio de 2002.• <i>Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos</i> Bogotá, Colombia, 12 de marzo de 2003.• <i>Decisión 552: Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos</i> Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores Quirama, Colombia, el 25 de junio de 2003.• <i>Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina</i> Quito, Ecuador, 12 de julio de 2004.• <i>Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina</i> Quito, Ecuador, 10 de julio de 2004.

Fuente: elaboración propia con la asistencia de la licenciada Carol Rajoy.

Desde el año 2000, los principales acuerdos que son marco de referencia institucional para Venezuela y Colombia ponen de manifiesto que pese a la concentración binacional reciente en asuntos focales –el conflicto interno en el caso del gobierno de Uribe y la estabilidad y protección internacional de la revolución bolivariana en el de Venezuela–, los problemas de seguridad que afectan a los dos países son más variados y de mayor complejidad.

La clave para comprender la organización de la agenda de seguridad bilateral alrededor de un foco particular y su proyección regional desde cada uno de los dos países está en la concepción que ha venido a prevalecer en los últimos años en Caracas y en Bogotá.

Colombia: de la estrategia integral del Plan Colombia a la seguridad democrática

Entre los postulados de campaña de 2002 en el llamado “Manifiesto Democrático” y la publicación del texto de la “política de defensa y seguridad democrática” a mediados de 2003, se fue perfilando una concepción de la seguridad nacional colombiana destinada, como bien expone Francisco Leal Buitrago, a responder a las siguientes amenazas: el terrorismo, el negocio de las drogas y las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y los homicidios (Guáqueta, 2005b, pp. 197-199). La agenda así perfilada es resultado de la combinación de los cambios en el escenario hemisférico de seguridad y, especialmente, de la evolución de la conflictividad doméstica.

Se ha llegado a afirmar que la ruptura del más reciente proceso de paz “partió en dos la historia reciente de Colombia” (Guáqueta, 2005a, p. 27), argumentando de seguidas que “el conflicto se convirtió en el mayor problema de seguridad para el Estado, la democracia y la sociedad”. En efecto, tras el ya reseñado final del proceso de paz tozudamente impulsado por Andrés Pastrana se produjo un giro en la política de seguridad. Valga recordar el fallido intento de Pastrana para otorgar funciones de policía judicial a los militares, y su campaña internacional para lograr apoyo ante una guerrilla que, luego de los atentados terroristas de septiembre de 2001 contra EE. UU., el propio gobierno colombiano calificó como terrorista, mientras buscaba recursos y respaldo para combatirla militarmente.

La procura de asistencia militar, orientada inicialmente al combate del narcotráfico, se convirtió en una de las actividades más importantes de los gobiernos de Colombia desde mediados de la década de los 80. El reclamo de reconocimiento de corresponsabilidad simbólica y material en el problema de las drogas –como bien recuerda Alexandra Guáqueta (2005 a, pp. 41-48)– se tradujo en gestiones muy concretas, desde los tiempos del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), de solicitud de asistencia a EE. UU. y Europa con los propósitos de fortalecer la capacidad policial y judicial y llevar adelante algunos programas de desarrollo económico para contrarrestar los efectos del narcotráfico y del combate antidrogas. Sin embargo, es a partir de 1998, con la formulación del Plan Colombia, cuando la mayor atención internacional al conflicto interno se traduce en significativa asistencia internacional, no sólo de Europa y EE. UU., sino de entidades multilaterales. En 2002, cuando Álvaro Uribe Vélez asume el gobierno, se ha consolidado la asistencia internacional, con Washington como el principal donante de asistencia militar y aliado político para la política de seguridad democrática.

De los cien puntos del Manifiesto Democrático, recuerda Leal Buitrago, quince se refieren a lo que se presenta como seguridad democrática:

- Colombia sin guerrilla y sin paramilitares.
- Seguridad democrática en cuanto defenderá a todos frente a cualquier agresor.
- Enaltecimiento de la profesión de soldado y policía.
- Eliminación del servicio militar obligatorio una vez que se completen 100.000 soldados profesionales. Entrenamiento militar para todos los jóvenes.
- Dirección del orden público en manos del Presidente.
- Eliminación de la droga, mediante apoyo y mejora del Plan Colombia.
- Agilización de la justicia penal mediante juicios orales.
- Puesta en vigencia de un estatuto antiterrorista para facilitar detenciones, capturas y allanamientos: “violencia política y terrorismo son idénticos”.
- Aprobar penas más severas para delitos en general.
- Impulso a los medios alternativos en lo civil, comercial, administrativo y de familia.
- Ensayo con cárceles privadas.

- Reforma del poder judicial (eliminación del Consejo Superior de la Judicatura).
- Apoyo social a la fuerza pública, con informantes y redes de vigilancia.
- Concertación con transportistas para prevenir actos terroristas.
- Enseñanza de negociación de conflictos desde la vida familiar.

En esta primera versión, la seguridad democrática lo es porque se propone “proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor”.

El más cercano antecedente de esta sacudida en la política de seguridad había sido lo emprendido por el presidente César Gaviria (1990-1994), quien se propuso cambiar la relación de militares y civiles, para lo cual incorporó a estos a la discusión y manejo de cuestiones de seguridad, designó a un civil como ministro de Defensa y enunció la “Estrategia nacional contra la violencia” como política de seguridad que a partir de 1993 se tradujo en “guerra integral” contra los narcotraficantes y la guerrilla. No habiendo Gaviria logrado éxito ni en las negociaciones de paz ni en la arremetida militar, el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) intenta el retorno a la mesa de negociaciones en circunstancias de visible fragilidad del gobierno y de los militares. Pastrana centró su estrategia en el proceso de paz con el apoyo decisivo de EE. UU. al Plan Colombia⁴⁷; dio especial importancia a la reestructuración y equipamiento de las fuerzas militares, pero no pudo evitar el fortalecimiento de la guerrilla protegida en la zona de distensión. Aunque el propio Pastrana, ya hemos visto, fue quien desde finales de su mandato inició la búsqueda abierta de recursos para la lucha contrainsurgente, será Uribe Vélez quien –en un ambiente nacional en el que el tema de la seguridad domina la agenda pública– formule una política explícitamente centrada en el uso de la fuerza militar para llevar a guerrilleros y paramilitares a la mesa de negociación.

Durante el año 2003, acumulado un balance favorable para el gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo y el documento “Política de Defensa y Seguridad Democrática” dieron forma a los aspectos

47. Del total de fondos requeridos al promover el Plan Colombia –7.500 millones de dólares en cinco años– Washington aportó de inmediato 1.300 millones, fundamentalmente para el esfuerzo militar destinado a combatir el narcotráfico en las zonas controladas por la guerrilla y los paramilitares. Europa, cuyo aporte se preveía en 1.000 millones de dólares, finalmente aportó menos de 300 millones.

doctrinarios de la agenda de seguridad colombiana. Desde la carta de presentación del segundo documento, el presidente Uribe define lo que se entiende por seguridad democrática:

La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la “seguridad nacional” en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como “enemigo interno”. Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno.⁴⁸

En efecto, la concepción de la seguridad se centra en la preservación de espacios de discrepancia como “oxígeno de la democracia”, pero advirtiendo que “hay que trazar una línea nítida entre el derecho a disentir y la conducta criminal”. Prosigue señalando que “sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica”.

La seguridad democrática, en un clima en el que grupos irregulares armados la amenazan, adquiere ciertamente su propio perfil en el caso de Colombia. Así se lee en el propósito que explícitamente asume el documento de la presidencia y el ministerio de la Defensa:

“Política de Defensa y Seguridad Democrática” es el documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la seguridad democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. La “política de defensa y seguridad democrática” es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del Poder Judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad.

48. Presidencia de la República, Ministerio de la Defensa Nacional, <http://alpha.minddefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf>.

Los objetivos estratégicos de la política de defensa y seguridad democrática quedan enunciados como sigue:

- Consolidación del control estatal del territorio.
- Protección de la población.
- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia.
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Para esta concepción es pieza central el reforzamiento y garantía del Estado de derecho en todo el territorio, para lo cual es necesario el fortalecimiento de la autoridad democráticamente establecida. El Estado de derecho es considerado “condición necesaria” para la seguridad democrática de todos los ciudadanos. De tal forma, en una situación en la que el terrorismo –ligado a toda suerte de negocios ilícitos– es percibido y definido como la amenaza fundamental, esa condición necesaria se convierte en el gran foco de las políticas de seguridad. De allí que el documento señale que “Si el Estado de derecho rige plenamente, los derechos y libertades del ciudadano estarán protegidos; y en la medida en que el ciudadano se sienta protegido, se fortalecerá la participación ciudadana y la seguridad”. El peso de la “condición necesaria” tiene otras implicaciones: al decir que la seguridad es problema de todos, también se coloca en lugar central al Estado mismo:

La seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad.

Cabe destacar el esfuerzo por integrar responsabilidades civiles y militares en materia de seguridad, aunque finalmente materializado a través de polémicas iniciativas, tales como los soldados campesinos y las redes de informantes.

Es particularmente significativo que todo este planteamiento de la seguridad democrática, tan sesgado hacia la defensa del Estado y tan débil en sus aspectos más sociopolíticos⁴⁹, se haya venido ha-

49. Cuando el documento “Política de Defensa y Seguridad Democrática” alude al fortalecimiento institucional, se refiere al de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la inteligencia y las finanzas del Estado.

ciendo sobre la base del explícito no reconocimiento de tal conflicto interno por parte del gobierno de Uribe.

Para hacer un balance de la puesta en práctica de esta peculiar concepción de la seguridad resultan muy interesantes los señalamientos de Leal Buitrago:

- Debilidad del componente político frente al peso que alcanza lo militar, que reduce la presencia del componente democrático, con énfasis en el fin (fortalecer el Estado de derecho) sobre los medios (que deberían contribuir al fortalecimiento de los principios y procedimientos democráticos). Esto es especialmente delicado en un país en el que instituciones democráticas “con grandes falencias y distorsiones” son muy vulnerables ante el desarrollo de políticas que dejan un amplio margen de discrecionalidad y espacio para la corrupción y diferentes tipos de arbitrariedades.
- El predominio del Poder Ejecutivo en el desarrollo de esta política, ratifica el peso de lo militar en la estrategia de seguridad democrática, pero también presenta el liderazgo de un Presidente civil en la conducción de la política militar, superando fricciones y tensiones. El Presidente –registra Leal Buitrago– tiene el mérito de haber roto con la autonomía militar prevaleciente; sin embargo, en ocasiones lo ha hecho al precio de forzar y debilitar la institucionalidad en el ámbito de seguridad.
- Pese a lo descrito como un compromiso de toda la sociedad, salvo por la Iglesia, algunas organizaciones en materia de derechos humanos y la red de cooperantes, la participación de la sociedad civil es prácticamente inexistente en el desarrollo de la política de seguridad.
- Al definir el conflicto interno en términos de rescate de la democracia frente a acciones terroristas, la concepción de seguridad democrática se impone fuertes limitaciones y contradicciones. Limitaciones que provienen –como se polemizó en el caso del desarme de las autodefensas a partir del acuerdo de Santa Fe de Ralito– de la definición de terrorismo; contradicciones que derivan de la utilización de medios bélicos mientras se niega la existencia de conflicto.
- En cuanto al balance material, al hacer referencia a datos acumulados hasta el año 2004, Leal Buitrago enuncia como logros de la política de defensa y seguridad democrática del gobierno de Uribe –según datos del Departamento Nacional de Planeación– una caída de la tasa de homicidios a 44,15 por cada 100.000 habitantes,

“la más baja desde 1985”; la mayor posibilidad de movilización segura por las carreteras; una reducción de la cifra de secuestros, de 2.986 en 2002 a 776 en 2004; a lo que se suma la desmovilización de paramilitares, que se aproxima a los 4.000 desde 2002. Frente a estos datos se replica que la mayor seguridad no sería del todo atribuible a la política de defensa y seguridad democrática de Uribe, sino a los esfuerzos de autoridades locales en ciudades como Bogotá y Medellín⁵⁰. Por otra parte, también se ha anotado que el foco en el conflicto ha hecho olvidar una dimensión muy importante para la seguridad democrática más ampliamente concebida: el deterioro de la calidad de vida de los colombianos, que en parte deriva de los efectos del conflicto⁵¹.

- En perspectiva internacional, la estrecha alianza con EE. UU. –a través del Plan Colombia, la Iniciativa Andina y el Plan Patriota– ha significado sin duda un apoyo decisivo para el desarrollo de la estrategia de seguridad del gobierno de Uribe, no sólo cuantitativamente en aporte de material y equipos, sino en términos de ajustes organizacionales y doctrinarios indispensables para la guerra irregular⁵². También generó tensiones y presiones sobre el desempeño

50. “La estrategia de seguridad de la administración Uribe: un balance de oportunidades y retos”, Real Instituto Elcano ARI n.º 46-2005, <www.realinstitutoelcano.org/analisis/720.asp>.

51. En otro trabajo (Cardozo, 2005) hemos anotado que aunque las reformas políticas –particularmente la que permitirá la reelección presidencial inmediata– han recibido mayor atención que las reformas y políticas económicas propuestas y emprendidas por el gobierno de Uribe, estas últimas son pieza muy importante para la construcción de la gobernabilidad democrática colombiana. El protagonismo del conflicto y sus temas conexos en la agenda pública ocultan que, pese al crecimiento de la economía, el 51% de la población urbana y el 82% de la rural viven por debajo de la línea de la pobreza, en tanto que el desempleo urbano alcanzó, según datos de la Cepal, el 15,4% en 2004. No faltan por tanto analistas que señalen que si las reformas económicas que ha impulsado el gobierno no producen cambios favorables en la vida macroeconómica, podrían aparecer en Colombia explosivos eventos de protesta semejantes a los ocurridos en los otros países andinos”. Ver Sewig y McCarthy, 2005, pp. 13-14.

52. La asistencia militar creció exponencialmente en las últimas dos décadas. Así lo resume A. Guáqueta: “Entre 1989 y 1994 Colombia recibió del Departamento de Defensa un promedio anual de aproximadamente 48 millones de dólares, mientras que entre 1995 y 2004 recibió 90 millones de dólares, esto sin contar lo canalizado a través del Departamento de Estado para la lucha antidrogas, que pasó de 20 millones de dólares en 1994 a 200,11 millones de dólares en 1999 y 686,43 millones de dólares en 2000. La ayuda consistió en la dotación y mantenimiento de helicópteros y aeronaves, la provisión de combustible, equipos y armas, entrenamiento, provisión de inteligencia, asesoría para nuevas formas de organización y operación, la construcción de infraestructura

del gobierno colombiano en materia de derechos humanos, incluidas iniciativas del gobierno como el fallido estatuto antiterrorista o la recién aprobada Ley de Justicia y Paz, así como la exigencia de no extraditar a ciudadanos estadounidenses solicitados según los estatutos de la Corte Penal Internacional. El acercamiento a EE. UU. ha significado, por otra parte, distanciamiento de posiciones compartidas por otros países latinoamericanos (como respecto a la intervención en Irak, o las candidaturas para la Secretaría General de la OEA) y temores por el desbalance estratégico que la dotación militar colombiana genera en el vecindario regional⁵³. Es a fin de cuentas evidente que la estrategia de seguridad es muy costosa, muy difícil de mantener sin asistencia como la hasta ahora recibida de Washington.

En este marco, la relación con Venezuela tiene especial importancia desde la óptica de la seguridad democrática: el giro en la política exterior bajo el gobierno del presidente Chávez ha tocado los aspectos binacionales, regionales y hemisféricos más sensibles para Colombia.

militar como bases y pistas, y préstamos para que Colombia realizara compras militares a EE. UU. La ayuda militar de EE. UU. permitió la construcción de la base de Tres Esquinas y su central de inteligencia conjunta, la de Larandia, la dotación de Black Hawks, la conformación de escuadrones móviles de carabineros y de las Fuerzas de Despliegue Rápido (Fudra), la creación de la Escuela Conjunta de entrenamiento contra el secuestro, el programa de protección a la infraestructura energética en Arauca, la creación y puesta en funcionamiento del sistema de radares, y la realización de las campañas militares más importantes de la última década como el Plan Colombia fase I en el Putumayo (1999), la Operación Gato Negro (2001), el Plan Patriota (2004) y la operación que capturó a alias 'Sonia' de las FARC en 2004, entre otras". Ver Guáqueta, 2005a, p. 44.

53. Para considerar sólo el caso venezolano, vale mirar el siguiente cuadro:

Gasto militar*						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Colombia	2.508	2.537	2.862	3.138	(3.490)	(3.655)
Venezuela	1.211	1.369	1.552	1.285	1.128	1.235
Gasto militar como % del PIB						
Colombia	3,5	3,4	3,8	4,1	(4,4)	-
Venezuela	1,5	1,5	1,7	1,4	1,3	-

* En millones de dólares a precios y tipos de cambio constantes de 2003. El paréntesis indica cifras estimadas por el Instituto de Investigaciones Internacionales de Paz (Sipri, por su siglas en inglés).

Fuente: <<http://first.sipri.org>>.

El trato del conflicto interno como tal por el mandatario y altos funcionarios de su gobierno, las denuncias de movilidad de irregulares en la frontera y su muy frecuente trivialización por parte del gobierno venezolano, y las acusaciones de que Colombia es base de iniciativas golpistas y puente para una intervención estadounidense, son parte prominente del inventario.

Esto no ha impedido que pese a los ciclos recurrentes de tensión, tras el más grave incidente bilateral de los últimos años –provocado por la captura del guerrillero Rodrigo Granda en Caracas por “encargo” del gobierno colombiano– se haya reconstituido una relación pragmática, que elude los asuntos irritantes que subyacen a dos modelos diferentes de concebir la seguridad, con ostensible disposición a mantener los vínculos económicos de mutuo interés.

Venezuela: de la seguridad y defensa integral al nuevo mapa estratégico

Como ha argumentado documentadamente Ana María Sanjuán (2005), el tema de la seguridad es tan central en la agenda política nacional e internacional como compleja es su comprensión. La autora resume los primeros enunciados que en esta materia proponía defender el programa de gobierno del presidente Chávez, en el marco general de una nueva política exterior:

- Doctrina sobre autodeterminación de Venezuela y desarrollo de la soberanía de la Nación en sus más variados ámbitos: territorial, económico, cultural, militar, alimentario, energético.
- Principios de no intervención y respeto a la inmunidad de jurisdicción del Estado venezolano.
- Intangibilidad territorial.
- Protección y promoción de los derechos humanos.
- Aceleración de la integración latinoamericana.
- Apoyo a los pueblos como protagonistas o actores directos de las relaciones internacionales y de sus órganos representativos, como las ONG de índole humanitaria.
- Principio de igualdad entre los Estados atendiendo a la justicia internacional.
- Promoción de la democratización de la sociedad internacional, atendiendo a los términos de la Carta de la ONU, así como a las resoluciones de la Asamblea General y los instrumentos multilaterales.

- Promoción del nuevo orden económico internacional fundamentado en los principios de cooperación y colaboración recíprocas.
- Preservación de la paz internacional.
- Proclamación de la solidaridad con todos los pueblos del mundo sin discriminación de ninguna naturaleza o índole, afianzando el principio del pluralismo internacional.
- Sujeción a las normas del derecho internacional y a los tratados internacionales que hubiesen sido concertados sin menoscabo de la soberanía.
- Preservación del medio ambiente y promoción de los derechos ecológicos.
- Lucha contra el consumo y tráfico de drogas dañinas a la salud de los pueblos.
- Lucha contra cualquier manifestación del terrorismo y promoción de la doctrina sobre las áreas estratégicas de paz como forma superior y civilizada para resolver los conflictos entre los pueblos.

En el trasfondo de estos principios se encuentra ya una concepción amplia de la seguridad que sugiere un contexto internacional amenazador –marcado por los rasgos geopolíticos de la hegemonía de EE. UU., los geoeconómicos de la globalización y los geoculturales del liberalismo político. En cada uno de esos tres frentes se definen presiones y amenazas cuya centralidad va cambiando en los últimos cinco años.

En ese contexto, al presentar los lineamientos de la inserción mundial, el programa señalaba entre sus orientaciones:

- Proceso de relegitimación internacional y de formulación de la política exterior, privilegiando un posicionamiento diversificado en una relación pluripolar, dentro del proceso de globalización.
- Incorporación a la acción exterior del Estado de una visión integral de las fachadas estratégicas y su interpretación adecuada para las prioridades político-económicas.
- El nuevo Gobierno reafirmará la alianza geopolítica con los países exportadores de petróleo y una política energética no disociada de la política exterior.
- El nuevo Gobierno practicará una diplomacia paralela con los pueblos, con la sociedad civil y con las organizaciones no gubernamentales.
- La política exterior venezolana deberá visualizar adecuadamente, para sus mejores relaciones internacionales, a los Estados de ca-

rácter prioritario, cuya relación es de cooperación, y a los Estados de carácter altamente estratégico.

Sin contradecir los postulados de 1998, el programa de gobierno presentado en el año 2000 hace más explícita la percepción de amenazas internacionales:

La autodeterminación del país y la firme defensa de los fueros soberanos que le son inmanentes son mandamientos sagrados de un irrenunciable compromiso. Es absolutamente imprescindible defenderlos, so riesgo de que el destino nacional pueda ser hipotecado a los indeseables efectos de la globalización. De lo contrario, la Nación perdería la brújula y quedaría a merced de los intereses extranjeros que manejen o puedan dominar el contexto internacional contemporáneo.

A primera vista, estos enunciados sugieren una concepción amplia de la seguridad, vinculada a la procura de condiciones de seguridad humana; sin embargo, un examen más detallado muestra componentes tradicionales de la seguridad nacional, que la separan de la perspectiva “polivalente, de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo, de connotaciones cualitativas y cuantitativas, y que responde a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades”⁵⁴.

El modelo de seguridad y defensa nacional es, en efecto, especificado normativamente en la Constitución de 1999, en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002), en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, y en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (2005).

La nueva concepción de la seguridad se define constitucionalmente como “competencia esencial y responsabilidad del Estado”, pero también como “corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil”. Se orienta a dar cumplimiento a los “principios de independencia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos”, a la vez que a la “satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas”, abarcando los ámbitos “económico, político, social, cultural, geográfico, ambiental y militar”. Así, no se trata simplemente de la ampliación de la

54. A partir de la concepción elaborada en el PNUD, citada por Sanjuán, 2005, p. 153.

agenda o de un nuevo foco en la seguridad (autonomía) personal⁵⁵, sino de una concepción que se va mostrando cada vez más abiertamente como totalista y con sesgos autoritarios, en la que el fin justifica los medios, incluida entre estos últimos la aprobación de leyes y medidas que afectan derechos que aparecen garantizados en el texto constitucional.

Esa concepción “integral”, que se expresa más detalladamente en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, se manifiesta en una concepción también “integral” de la defensa nacional, que la ley define como el “conjunto de sistemas, métodos y medidas” cuyo propósito es “salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación”.

Ahora bien, los temas de seguridad nacional que en los primeros dos años del gobierno del presidente Chávez hacen parte de la agenda amplia –de seguridad económica vista fundamentalmente desde el ámbito de la defensa de los precios del petróleo, y de promoción de un orden multipolar a través de la participación en foros internacionales y del giro más y menos pronunciado en las relaciones bilaterales (especialmente con Cuba, Colombia y EE. UU.)– van siendo especificados y redefinidos al ritmo de la escalada de conflictividad política nacional, y de importantes eventos internacionales, entre los que tuvieron especial impacto los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la posterior política exterior y de seguridad de EE. UU.; el final del proceso de paz y el cambio de la estrategia de seguridad en Colombia, especialmente tras el triunfo electoral de Uribe Vélez; y los cambios políticos en el mapa latinoamericano a partir del los triunfos electorales de candidatos de izquierda, pero también en medio de las revueltas populares que costaron el cargo a varios jefes de Estado.

Esas circunstancias, combinadas con la secuencia de paros, manifestaciones de calle, golpe, presencia de la comunidad internacional y proceso del referendo revocatorio entre 2001 y 2004 no sólo alteran la agenda doméstica y producen una mayor centralización del control político, económico y de seguridad nacional, sino que clarifican las amenazas a partir de las cuales la “seguridad integral” es redefi-

55. Recuérdese que uno de los rasgos fundamentales de la concepción genuinamente humana de la seguridad es el control cívico democrático del sector de la seguridad (Sanjuán, *ibid.*), que no es el caso de Venezuela: ni conceptualmente ni en la constitución efectiva de las instituciones y canales de contrapeso y control.

nida en el enunciado de “La nueva etapa: nuevo mapa estratégico de la revolución bolivariana”⁵⁶ como estrategia para los años 2005 y 2006 que anticipa la formulación de una nueva doctrina de seguridad.

La visión del mundo a partir de la que el “nuevo mapa” redefine a Venezuela y sus relaciones internacionales viene dada por: el rechazo a la hegemonía de EE. UU. y a su agenda internacional de libre comercio y de seguridad; el diagnóstico de fracaso del liberalismo económico y político, con sus valores, sus políticas y sus instituciones; y la posibilidad de impulsar nuevos polos de poder mundial, incluido un polo latinoamericano, sustentado en una amplia alianza de gobiernos, organizaciones y movimientos sociales con orientaciones ideológicas semejantes.

Con tales orientaciones, el gobierno bolivariano ha reevaluado las potencialidades tradicionales de Venezuela como país rico en recursos de energía y encrucijada geopolítica entre regiones y países de gran peso en la política hemisférica y mundial. Desde finales del año 2004 ha acelerado sus políticas de diversificación de relaciones continentales y extracontinentales, nacionales y subnacionales, mientras acentúa su discurso e iniciativas políticas de distanciamiento frente a EE. UU.

Veamos la propuesta en su contexto político nacional, que cambiando lo cambiante es, al igual que en Colombia, el filtro a través del cual son gubernamentalmente definidas las amenazas a la seguridad. Entre agosto y octubre de 2004, una vez superada por el gobierno la prueba del referendo revocatorio y evidenciada en las elecciones regionales la desarticulación de la oposición política, el gobierno trazó su “nuevo mapa”, esbozado por el propio Presidente ante gobernadores, alcaldes, diputados, dirigentes políticos de los partidos de la alianza gubernamental, el alto mando militar, dirigentes sociales, ministros, el vicepresidente y otros asistentes. La visión del mundo allí

56. Plan presentado por el presidente Chávez en noviembre de 2004, en discursos pronunciados los días 11 y 12 y en láminas presentadas el día 17. Un análisis exhaustivo de sus propuestas evaluadas a partir del marco normativo que definen la Carta de San Francisco (1945) y la Carta de Bogotá (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y la Carta Democrática Interamericana (2001), puede leerse en el trabajo de Asdrúbal Aguiar: “Sistematización de ‘La nueva etapa: el nuevo mapa estratégico de la revolución bolivariana’”. Hipótesis de violaciones a los estándares de la Carta Democrática Interamericana”, papel de trabajo publicado en < www.urru.org/papers/papersIndex_2005.htm>.

presentada sigue siendo la contenida en documentos previos: un mundo multipolar que tenga a Europa, Asia, África, América del Norte y América del Sur como polos de poder. La ubicación de Venezuela en ese esquema sigue el lema presidencial de explorar y desarrollar vínculos “con todos los países aliados y hermanos, y con todos aquellos países respetuosos de nuestra soberanía”. Se profundiza así una política exterior en la que, para el ambicioso propósito de alterar el equilibrio mundial de poder, las razones ideológicas y geoestratégicas relegan a un segundo plano las consideraciones de eficiencia económica.

El mapa que describe “el nuevo momento estratégico” se desarrolla teniendo en la mira el año 2006, el de las elecciones presidenciales. Señala lineamientos que se vienen materializando en discursos, decisiones y políticas del gobierno en un conjunto muy significativo de relaciones internacionales.

La consolidación del proceso revolucionario bolivariano se convirtió en propósito central de los lineamientos estratégicos para el período 2004-2006. Para lograrlo, cada uno de los diez objetivos trazados por el gobierno⁵⁷ exige cuidadosa atención a la dimensión internacional: es indispensable asegurar que no habrá ni aislamiento, ni intromisión en el proceso revolucionario proclamado abiertamente como socialista en abril de 2005. Para prevenir el aislamiento y la intromisión se desarrolla una política muy activa e incluso agresiva en torno a dos de los diez objetivos: profundizar y acelerar la conformación de la nueva estrategia militar nacional, y seguir impulsando el nuevo sistema multipolar internacional. Ambos, como el conjunto del “mapa”, se apoyan en los recursos económicos y de “palanca” estratégica que provee la potencialidad energética venezolana.

Conviene también valorar la enorme significación de los recursos simbólicos presentes en el discurso de un líder carismático como Hugo Chávez, que sintoniza nacional e internacionalmente con sectores,

57. Los diez objetivos enunciados son: avanzar en la conformación de la nueva estructura social; articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional; avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular; acelerar la creación de la nueva institucionalidad del aparato del Estado; activar una nueva estrategia integral y eficaz contra la corrupción; desarrollar la nueva estrategia electoral; acelerar la construcción del nuevo modelo productivo, rumbo a la creación del nuevo sistema económico; continuar instalando la nueva estructura territorial; profundizar y acelerar la conformación de la nueva estrategia militar nacional; seguir impulsando el nuevo sistema multipolar internacional.

grupos, movimientos y organizaciones de la más diversa naturaleza: quienes con impaciencia reprueban el pobre desempeño de sus gobiernos e instituciones nacionales, y/o quienes ideológicamente ven en el discurso bolivariano la oportunidad de ventilar viejos y nuevos desacuerdos con el capitalismo, la democracia liberal, y la hegemonía estadounidense.

Una nueva estrategia militar y la conformación de un orden multipolar son entonces los elementos centrales para la defensa y proyección internacional del modelo bolivariano. La nueva estrategia militar incluye la formulación –ya prevista en la Constitución de 1999– de un nuevo “concepto estratégico nacional” y, por tanto, la redefinición de amenazas, hipótesis de guerra, amigos y enemigos⁵⁸, dotación de personal, equipos, y armamento y municiones requeridos. Asume que, debilitada la resistencia política interna, la amenaza fundamental para la pervivencia del proyecto es la acción internacional de aislamiento o de intervención. Considera que esa amenaza, esencialmente externa, puede apoyarse en actores domésticos y es de naturaleza económica, cultural y militar, en tanto que el gobierno de EE. UU. es considerado el más visible enemigo: directamente o a través de Colombia, su principal aliado en la región. En este giro del pensamiento militar se encuentra parte muy importante de la explicación de las abultadas compras de armamento para la defensa interna-externa de la revolución; el cambio de proveedores de armamento y equipos; la reorganización de la Fuerza Armada y la creación de una enorme reserva civil-militar; y la difusión de conceptos como los de “guerra asimétrica” y “frentes de resistencia” y de consignas tales como “soberanía o muerte” para cultivar el odio hacia EE. UU., prepararse para una guerra larga y, en lo inmediato, dejar planteado un escenario de emergencia que amplía las posibilidades de control interior: social, económico y político.

El impulso a una concepción de la multipolaridad que enfrenta a EE. UU. y a las instituciones internacionales liberales coloca la defensa del proceso bolivariano en un marco de referencia muy amplio, que le genera simpatías –o cuando menos comprensión– por

58. Se traslada al ámbito internacional la afirmación del presidente Chávez en su presentación, según la cual “el plan estratégico debe considerar que hay un adversario o que hay un enemigo”, a lo que luego añade: “Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí”.

parte de gobiernos, organizaciones políticas y movimientos sociales en muchos lugares del mundo y, especialmente, en las convulsionadas regiones andina y centroamericana. Lo favorecen circunstancias en las que el liderazgo estadounidense ha sido duramente cuestionado y desafiado, las instituciones democráticas representativas fuertemente criticadas, y las políticas económicas de apertura siguen generando gran rechazo.

Conviene, sin embargo, señalar que el tipo de multipolaridad favorable al proceso revolucionario bolivariano es muy distinto al que entienden otros países –incluso en Latinoamérica– que aspiran a que el multilateralismo se fortalezca y a que el respeto a principios y reglas generales de convivencia democrática estimule la prosperidad y la vigencia integral de los derechos humanos. Lo característico del ideal de multipolaridad promovido desde Venezuela a partir de 1999 es un tenso sistema de contrapesos, marcado por profundos conflictos, el fortalecimiento del principio de no intervención y el debilitamiento de las instituciones internacionales, en el que Latinoamérica debe integrarse en torno a postulados ideológicos antiliberales.

Para lograr ese ambiente internacional favorable, el gobierno venezolano ha desarrollado conjuntos de acciones en los ámbitos político-ideológico, de seguridad y militar, y económico.

Ámbito político-ideológico

El ya comentado temprano distanciamiento frente a Colombia y EE. UU. evolucionó con el tiempo –en virtual escalada tras las crisis políticas venezolanas entre finales de 2001 y mediados de 2004– y ya puede verse expresamente definido, efectivamente, como un nuevo “mapa estratégico” de relaciones políticas a cultivar para defender-consolidar el proyecto político. La también temprana aproximación a Cuba ha quedado perfilada como la relación político-ideológica de mayor identidad y prioridad, particularmente después de las proclamas de la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) y de la naturaleza socialista del modelo venezolano. El nuevo acercamiento a España, el interés puesto en estrechar vínculos con Irán, Rusia, India y China, y –regionalmente– en las relaciones con Brasil y Argentina para la constitución de un “eje”, son parte del nuevo trazado de relaciones internacionales con el propósito de fortalecer la contención de la influencia de EE. UU. y sus aliados hemisféricos.

Regionalmente, poco a poco se han ido “filtrando” los gobiernos afines al proyecto de los que no lo son. En el extremo más alejado del espectro se encuentran Colombia y El Salvador –los más estrechos aliados de EE. UU. en la lucha contra el terrorismo–, y luego los otros países que negocian acuerdos de libre comercio con Washington en las regiones andina y centroamericana; mientras que en el lugar más cercano del espectro ideológico-político están Cuba y, luego, Argentina y Brasil.

Salvo respecto a Cuba, es necesario destacar que las relaciones y vínculos más importantes que ha venido cultivando el gobierno del presidente Chávez, aun antes de ganar las elecciones de 1998, son las que desarrolla con actores sociales y políticos nacionales y transnacionales muy diversos, a los que considera aliados estratégicos por ser: opción política afín, con posibilidad de alcanzar posiciones de poder –local o nacional– en el corto o mediano plazo (como el Movimiento al Socialismo en Bolivia, el partido Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik en Ecuador, los sandinistas en Nicaragua o el Frente Farabundo Martí en El Salvador); actores con capacidad de influencia para precipitar cambios sociales semejantes a los del proyecto bolivariano en Latinoamérica y el Caribe (movimientos de los sin tierra, de los sin techo, de los sin empleo; bloqueadores de carreteras; movimientos indígenas; organizaciones antiglobalización; foros más y menos radicales como los de São Paulo y Porto Alegre; nuevos foros de referencia para crear “redes de solidaridad” como el Congreso Bolivariano de los Pueblos); individualidades o grupos de intelectuales, analistas y comunicadores sociales con posibilidad de crear opinión favorable y contrarrestar la opuesta a la revolución bolivariana; y finalmente, las relaciones cultivadas con empresarios y empresas en diversos sectores (especialmente el agroalimentario, el de construcción de obras de infraestructura y el de energía) que, al decir de un cercano asesor del proyecto bolivariano, Heinz Dieterich, constituyen uno de los apoyos más importantes del poder internacional de contención e influencia del gobierno de Chávez.

Ámbito de seguridad y militar

La propuesta que en sus primeros años de gobierno hiciera el presidente Chávez de crear una Confederación de Ejércitos Latinoamericanos o de fundar una “OTAN latinoamericana” quedó atrás. Esto

se explica, en parte, por el descalabro del sistema hemisférico de seguridad –el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)– y porque, pese a las fuertes presiones de Washington tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 para lograr una definición de la seguridad continental que asumiera los postulados de la guerra preventiva, regionalmente sólo se logró consenso para una definición amplia y multidimensional de la seguridad. Ahora bien, el gobierno de Chávez no ha dejado de rechazar el desarrollo del Plan Colombia y su finalmente decisivo componente militar, la autorización estadounidense para emplear los cuantiosos recursos para enfrentar tanto al narcotráfico como a los insurgentes, y el amplio apoyo militar de Washington a una estrategia esencialmente militar: el Plan Patriota. Súmese a ese elemento “crónico” de rechazo, la expresa definición de EE. UU. como el gran enemigo, denunciado recurrentemente por el propio Chávez en los últimos meses, desde Caracas y en el exterior. De forma tal que el cuantioso gasto en armamento y las compras militares a Rusia, España, Brasil e incluso –según algunos reportes– a Corea del Norte, tienen entre sus propósitos: equipar el balance estratégico frente a Colombia; eliminar la dependencia de la dotación de equipos y repuestos estadounidenses; cambiar las bases conceptuales estratégicas venezolanas formulando nuevas bases doctrinarias; y, dentro del nuevo concepto estratégico, equipar un ejército de reserva, suerte de milicias, para la defensa interna-externa.

Ámbito económico-petrolero

El desarrollo de nuevas relaciones y convenios económicos tiene el propósito central de distanciarse de EE. UU. y de construir vínculos que contribuyan a debilitar la influencia de Washington, la economía de mercado y sus sustentos institucionales y culturales.

El nuevo acercamiento a la OPEP, que rompió con la tradición venezolana de mantener una relación centrada en lo petrolero evitando asumir posiciones políticas sobre los conflictos en el Medio Oriente, dio paso a relaciones en las que la participación y las relaciones de Venezuela en la organización –y especialmente con algunos de sus socios, particularmente Irán en los últimos dos años– son vistas como recurso estratégico que fortalece la capacidad de influencia de Venezuela, como país petrolero, en el desafío al orden unipolar.

El giro en la participación en esquemas y negociaciones de integración refleja igualmente el cambio de posición respecto a la concepción de liberación del comercio que prevaleció en la participación venezolana en la Asociación Latinoamericana de Integración, la CAN, y el Grupo de los Tres. La asociación al Mercosur, buscada desde 1999 pero sólo lograda en 2004, tuvo explícitos propósitos políticos. Fue precedida por el alejamiento venezolano de la CAN; las tensiones políticas con los gobiernos colombianos de Pastrana y Uribe; el acercamiento político y económico a Brasil; y una expresa redefinición de lo que la integración era para el gobierno bolivariano: un proyecto político y defensivo antes que económico. Es de destacar que según se ha ido revelando en los acuerdos con Cuba –de diciembre de 2004 y abril de 2005– la propuesta del ALBA por el presidente Chávez presenta un esquema de fuerte sustentación ideológica (anti-ALCA, anti-EE. UU.), basado en abundantes aportes petroleros y en una apertura económica políticamente selectiva. La forma como han sido concebidos y los momentos en los que han sido anunciados los acuerdos más recientes con Cuba (justo después de la cumbre del Cuzco que creaba la Comunidad Suramericana de Naciones y durante los encuentros de los presidentes de Brasil y Chile con la secretaria de Estado, Condoleezza Rice) muestran que el proyecto bolivariano de integración no sólo enfrenta al debilitado ALCA, sino al proyecto suramericano impulsado por Brasil desde el Mercosur.

Adicionalmente, los cambios de prioridad en las relaciones económicas bilaterales se vienen manifestando de manera cada vez más intensa y extendida. Es el caso, en los últimos meses del año 2004 y primeros del 2005, de los abundantes convenios suscritos no sólo con Cuba, sino con China, Irán, Rusia, India, España, Brasil y Argentina. El número de convenios acumulados dista mucho de haberse materializado, al punto que una de las más importantes tareas del recién establecido ministro de Estado para la Integración y el Comercio Exterior es hacer seguimiento a los acuerdos internacionales. El conjunto de las materias acordadas –que abarcan lo petrolero y lo energético en general, telecomunicaciones, infraestructura, desarrollo agrícola, compra de armamento y equipos militares– revela un giro económico y estratégico de las relaciones con el mundo, orientado a cultivar nuevas alianzas que por razones de coincidencia ideológica y/o de cálculo pragmático de beneficios económicos y políticos “protejan” del aislamiento o la intromisión al proyecto bolivariano.

El aumento en los precios petroleros ha permitido, además, ampliar la capacidad persuasiva y coercitiva del gobierno venezolano. Esto, que tiene compleja significación en la pragmática relación económica con EE. UU., ha sido un recurso muy importante para la construcción de todo el cuadro previamente descrito, desde el gran subsidio a Cuba hasta la disposición política a abrir el país a los negocios de otros países dejando de lado la racionalidad económica: así lo muestra la balanza deficitaria que en las estadísticas de comercio exterior mantiene Venezuela –salvo en los casos de EE. UU. y Cuba– con sus más importantes socios comerciales.

Además, los programas de cooperación energética con países del Caribe y el cambio de actitud hacia Guyana –al bajar la presión venezolana hacia el muy sensible asunto de la reclamación del Esequibo– se han convertido en un gran activo para vencer la tradicional resistencia que despertaba Venezuela entre los países de la Comunidad del Caribe (Caricom). Para los países hispanohablantes beneficiarios de esa cooperación ha habido otros mensajes: por primera vez desde que tales programas fueron puestos en marcha por Venezuela, hace más de tres décadas, se ha utilizado la amenaza o suspensión efectiva del suministro por razones políticas: contra República Dominicana y Costa Rica.

Al trazar el mapa estratégico, y en los días que siguieron, el Presidente se refirió a las relaciones que consideró más relevantes: con Europa, a través de España; con Rusia, como apoyo estratégico para el desafío a la unipolaridad y como factor militar de contrapeso a la influencia de EE. UU. desde Eurasia, incluyendo una polémica operación de compra de armas⁵⁹; con Asia, especialmente a través de los

59. Mark Bromley y Catalina Perdomo analizan con amplia perspectiva esta polémica en su estudio "CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela", Nueva Mayoría, <www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/?id=instituciones&file=051006.html>. En primer lugar, destacan la fragilidad de los acuerdos regionales en materia de fomento de la confianza. En segundo lugar, proponen tres razones que explican las compras venezolanas (su cantidad y los oferentes buscados) a partir de tres consideraciones: los cambios en la doctrina militar venezolana; el mal estado del equipo militar y el desguarnecimiento de las fronteras; y la intención gubernamental de diversificar sus fuentes de suministros militares más allá de EE. UU. En tercer lugar, los autores destacan que en medio de la polémica, mientras a Colombia le preocupaban los equipos que pudieran significar ventajas en una situación eventual de confrontación entre los dos países, a Washinton le preocupaban las intenciones del gobierno venezolano y el destino final de los equipos sustituidos,

vínculos con China, aunque también con la India, por una parte, y Japón, por la otra; igualmente, aparte de los vínculos con países africanos miembros de la OPEP –Argelia, Libia y Nigeria– se ha anunciado una “Agenda para el África” de acercamiento a países más pequeños y vulnerables, a partir de programas de cooperación cultural, educativa y tecnológica con un formato muy semejante al de la presencia cubana en el continente africano, y con el añadido de los recursos que provee el petróleo venezolano; con los países de la OPEP el lema presidencial es “si hay compatibilidad ideológica mucho mejor; pero si no la hay, eso no puede impedir considerar los intereses geoestratégicos y geoeconómicos de Venezuela”.

Mientras tanto, se aplican las más duras descalificaciones a la política exterior estadounidense –intervencionista, agresora, genocida y salvaje– de forma que se acentúa la tensa dualidad (o “relación pragmática”) entre las divergencias políticas de fondo, por un lado, y el cuidado de las relaciones petroleras por el otro. La ruptura de los lazos militares y los anuncios de preparación para la “guerra asimétrica” son en tal contexto muy significativos mensajes sobre la disposición extrema a asegurar la irreversibilidad del proyecto bolivariano. Es EE. UU. la gran amenaza: reiteradas denuncias del peligro de una intervención estadounidense y de un magnicidio planificado desde aquel país no sólo han reafirmado la línea central de confrontación a la gran potencia y sus políticas más sensibles y prioritarias, sino que han servido al propósito de promover un ambiente doméstico y regional de confrontación o, al menos, de hacer más difícil a la mayoría de los gobiernos de la región la aceptación del mensaje y las propuestas estadounidenses respecto a la crisis política venezolana.

América Latina es vista por el gobierno de Chávez, en su proyección al año 2006, en medio de “vientos de cambio” y de la conformación de dos grandes ejes suramericanos. Al identificar a sus aliados también se sugieren las políticas a desarrollar frente a los que no lo son. Los primeros conforman el “eje Orinoco-Amazonas-Río de la Plata” o “eje bolivariano” (Caracas, Brasilia, Buenos Aires y, aunque aún no tan cercano, Montevideo). Los otros –pasando por Bogotá, Quito, Lima, La Paz y Santiago de Chile– hacen parte del “eje

en una región en la que grupos insurgentes podrían estar interesados en el armamento desplazado.

monroeísta". Son dos las condiciones que hacen a los suramericanos parte de uno u otro grupo: en primer lugar, sus relaciones de menor o mayor coincidencia con EE. UU. en temas como el Plan Colombia, el ALCA y las negociaciones de acuerdos de libre comercio, por una parte, y su lejanía o cercanía a ese país frente a problemas económicos y de seguridad de escala mundial, por la otra; en segundo lugar, sus posiciones de ambivalencia y hasta rechazo, o apoyo, ante los mecanismos hemisféricos de preservación de los derechos humanos y la democracia representativa. En suma, para el gobierno venezolano y su proyecto revolucionario, Washington, sus posiciones y políticas son –como hemos señalado al hablar de un espectro de amigos-ene-migos que va de La Habana a Bogotá– la gran contra-referencia para la definición de alianzas y de posiciones ante los temas hemisféricos y globales más trascendentales.

Dentro de Latinoamérica, lo caribeño es considerado con la misma óptica de construcción de un contrapeso a la "unipolaridad", es decir, a la economía, la geopolítica y la cultura liberal-anglosajona en su versión estadounidense. Guyana y con ella el Caribe, y Colombia merecieron mención especial en la propuesta del "mapa estratégico". Cuba la tuvo semanas después con el lanzamiento de la Alternativa Bolivariana desde La Habana, confirmándose su papel de aliado clave. La atracción de Guyana y los países de la Caricom a América del Sur se impulsa a través de acuerdos de cooperación –en los que el petróleo es factor de peso– y dejando en segundo plano los temas conflictivos, incluida la reclamación territorial pendiente entre Caracas y Georgetown. Pese a que se mantienen las profundas divergencias políticas entre los gobiernos de Uribe y Chávez, y no obstante los momentos críticos y tensiones recurrentes, Colombia es considerada en el mapa de forma muy pragmática. A la red de relaciones económicas tradicionales y nuevas se suma un nuevo elemento: el tendido del gasoducto para cubrir en el corto plazo las necesidades para la explotación del petróleo al occidente de Venezuela y el ya mencionado proyecto de un gasoducto o poliducto hacia la costa del Pacífico colombiano que "permitiría un puerto directo hacia Japón, China, India, los grandes consumidores del Asia", como ha dicho el presidente Chávez.

Brasil y Argentina merecen mención especial pues la presencia de gobiernos como el del socialista Luiz Inácio Lula da Silva y el del peronista de izquierda Néstor Kirchner ha generado importantes

coincidencias en las posiciones críticas al liberalismo. También, sin embargo, hay divergencias cada vez más visibles entre los tres. Para el proyecto promovido por Chávez, Brasil es importante como socio económico y político al que reconoce gran peso en la geopolítica y geoeconomía regional y hemisférica. La valoración de esa relación es recíproca, aunque desigual. La cercanía de Brasil se evidenció en momentos políticos muy difíciles para Chávez: en la presencia y papel que la cancillería brasileña desempeñó en la coordinación del Grupo de Amigos y en el cierre del caso venezolano en la OEA, por el embajador brasileño Walter Peclly Moreira, tras el referendo revocatorio. El interés venezolano en el Mercosur y en la cercanía con Lula es eminentemente geopolítico. La acumulación de declaraciones, visitas y acuerdos es buena muestra de lo que a mediados del pasado mes de febrero quedó definido como “alianza estratégica”⁶⁰.

Con Argentina, la valoración de la relación quedó reafirmada también en la primera mitad del año 2005 durante la visita del presidente Chávez a Buenos Aires, desde donde anunció la firma de un Convenio Integral de Cooperación que prevé la venta de hidrocarburos en condiciones preferenciales, la asociación de Pdvsa y la petrolera argentina Enarsa en proyectos conjuntos –incluida una red de estaciones de servicio–, y la participación argentina en el proyecto de televisión informativa regional, conocido como Telesur, con significativo financiamiento venezolano.

Sin hacer referencia a las relaciones que el gobierno venezolano ha desarrollado con actores no propiamente internacionales, el cuadro de vínculos cultivados para asegurar la pervivencia y consolidación del proyecto bolivariano quedaría incompleto. Se trata de relaciones que atraviesan fronteras, que son estimuladas y apoyadas de manera material y no material por el gobierno de Venezuela, y que han ido generando las llamadas “redes de solidaridad” con la revolución bolivariana. Un estudio reciente identificó diecinueve “círculos boli-

60. Entre los 26 acuerdos firmados entonces en Caracas por los dos presidentes, 14 corresponden al sector energético, incluyendo: la construcción en suelo brasileño de una refinería conjunta entre Pdvsa y Petrobrás, la integración de la petrolera brasileña a los proyectos de la Plataforma Deltana y Mariscal Sucre, y la reserva a Petrobrás del bloque cinco del primer proyecto, que prevé la explotación costa afuera. Otro aspecto estratégico de la alianza es que Brasil también acordó la venta a Venezuela de al menos veinte aviones Súper Tucano, precisamente en los días cuando se protestaba desde EE. UU. la compra venezolana de los fusiles kalashnikov a Rusia.

varianos” en EE. UU. Sin embargo, más que estas agrupaciones, de tamaño y significación muy diversos, son importantes –según el propio Presidente lo anunciaba en su visión estratégica de noviembre de 2004– las relaciones que pueden cultivarse con individualidades, grupos, organizaciones y movimientos dentro de otros países⁶¹.

La declaración final del II Congreso Bolivariano de los Pueblos de diciembre de 2004, tras proclamar el año 2005 como el “año de la ofensiva y avance de la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe”, propone “la creación de las redes bolivarianas de alcaldes, parlamentarios, medios de comunicación alternativos, de unidades populares de producción y de todas aquellas instancias que sea necesario crear o consolidar”. Es decir, que al aliento y relación con grupos, movimientos y organizaciones populares se añade la configuración de alianzas con actores gubernamentales. Esto es particularmente importante, precisamente en aquellos países –andinos y centroamericanos– en los que la fragilidad de las instituciones democráticas y/o la existencia de opciones claramente afines al proyecto revolucionario venezolano son más visibles⁶².

61. Decía el presidente en el Fuerte Tiuna: “Pronto vamos hacer el evento mundial de intelectuales. Me dijeron que venían ya cerca de 400 a 500 intelectuales del mundo. Saramago viene, pero unos días antes. Luego viene el Congreso Bolivariano de los Pueblos. Van a ser dos eventos internacionales muy importantes. El de los intelectuales del 2 al 6 y el [III] Congreso Bolivariano, del 6 al 10, un encuentro entre los movimientos de otros países y los nuestros”. Y, en efecto, esos eventos tuvieron mucha concurrencia, sirviendo al menos en tres sentidos al propósito defensivo y de consolidación: al ofrecer un espacio de encuentro donde trabajar sobre una agenda en la que se refuerzan los puntos de vista comunes de movimientos a cuya variedad ya nos hemos referido; al hacer de esos encuentros “cajas de resonancia” en las que son proyectadas internacionalmente coincidencias y solidaridades difíciles de ignorar para los gobiernos de los países de origen de los movimientos con mayor peso (como por ejemplo el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil); y al dar también resonancia a las elaboraciones intelectuales de tales solidaridades en los medios de comunicación y en los académicos de todos los continentes.

62. En el Salvador, a la ya ostensible vinculación entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno venezolano se suma el apoyo a los parlamentarios, autoridades locales y proyectos de desarrollo local ligados al Frente. En la crítica situación nicaragüense, la alianza con el sandinismo bajo la dirección y con la candidatura de Daniel Ortega y el apoyo material, doctrinario y simbólico a parlamentarios y autoridades locales pueden estar siendo de enorme significación en el manejo opositor de una grave crisis económica, política e institucional. Algo similar queda planteado en el complejo cuadro ecuatoriano, donde hay rastros visibles de la simpatía por el proyecto venezolano por parte del partido Pachacutik y de la Confederación de Nacionalidades Indígenas, los más fieros opositores de la gestión de Lucio Gutiérrez y los más difíciles y necesarios actores políticos para la construcción de

Aún no es público el documento que expone la nueva doctrina de seguridad venezolana. Declaraciones ofrecidas a la prensa por uno de los redactores del documento y cercano asesor del gobierno, el general Alberto Müller Rojas (v. Núñez, 2005), precisan que “no se trataría de una nueva doctrina –pues rechaza su carácter dogmático– sino de una ‘adecuación de la forma de concebir la guerra por parte de los militares venezolanos según como es actualmente. Se ha producido un cambio sustantivo en el modo de combate (...) ya no se trata del enfrentamiento de corporaciones organizadas para hacer la guerra, sino del enfrentamiento entre los pueblos’”. Al definir las amenazas a la seguridad venezolana se reitera que para Venezuela la principal es EE. UU.: dice el general retirado que “En su proyecto de estrategia de seguridad nacional, presentado al Congreso en septiembre de 2002, Bush estableció su derecho de atacar a cualquier país que considerara como enemigo potencial. Es una amenaza pública y notoria, no es un cuento, es una guerra avisada” (*ibíd.*). De forma tal que la concepción de la “guerra asimétrica”⁶³ subyace al planteamiento de tres hipótesis así descritas en sus declaraciones por Müller Rojas:

La acción directa de tropas estadounidenses sobre el territorio venezolano. La acción indirecta de Estados Unidos, desarrollada desde un país fronterizo, como Colombia, por ejemplo. No se considera que el conflicto colombiano se desborde hacia Venezuela, pues “las fuerzas rebeldes no tienen ningún interés en trasladar el conflicto”, sino que Estados Unidos utilice a Colombia como base para actuar.

una solución democrática de la crisis institucional. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS de Evo Morales y los seguidores del más radical Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachakuti, han recibido apoyo público del gobierno venezolano. Añádase el proyecto de Telesur y el perfil de su política informativa. En conjunto, las participaciones del presidente Chávez en el Foro de Porto Alegre, la inclusión de encuentros populares en sus visitas oficiales a otros países, el hecho de que es el gobierno venezolano el que apoya decisivamente y participa en eventos como los Congresos Bolivarianos y otras reuniones –como las de la deuda social– perfilan un conjunto de relaciones tan o más importantes que las que se sostienen entre gobiernos.

63. Aunque en los planteamientos gubernamentales tiende a confundirse la guerra asimétrica con la guerra irregular y la de cuarta generación, sucesivas elaboraciones han ido perfilando una concepción en la cual un eventual enfrentamiento desigual –entre EE. UU. y Venezuela– incluiría viejos componentes estratégicos y tácticos de la guerra irregular, así como novedosos recursos de información, propaganda, manipulación de la opinión pública, a la vez que los propios y más avanzados de la informática y las comunicaciones.

La acción encubierta de fuerzas especiales estadounidenses dentro del país en combinación “con quintas columnas nacionales” (*ibíd.*)

El general de división Melvin López Hidalgo –Inspector General de la FAN– declaraba en esos mismos días que el Plan Colombia “es una amenaza latente. Nos preocupa que se trate de crear un incidente fronterizo entre ambos países para buscar excusas y aplicar la Carta Democrática, apoyándose también en la matriz de opinión según la cual estamos respaldando la subversión”⁶⁴. Posteriormente, a finales del año 2005, comenzó a circular a través de Internet un texto sobre la nueva doctrina de seguridad que recoge esos mismos conceptos⁶⁵.

Volvemos a encontrar a Colombia en la agenda de seguridad venezolana en dos de sus componentes: el más ambiguo de la solidaridad con movimientos sociales y pueblos en la “lucha por su emancipación”, y el más explícito e inequívoco de su participación en el “eje monroista” y, particularmente, su alianza no sólo política sino militar con EE. UU.

Lo común y lo diverso

Del examen de las concepciones que subyacen a la agenda de seguridad de Venezuela y Colombia cabe señalar varios elementos comunes, a la vez que importantes contrastes.

Tienen en común el foco en los problemas domésticos: en el caso colombiano la resolución del conflicto, y en el venezolano la “protección” de la revolución bolivariana. También comparten la brecha entre los enunciados más generales de sus principios de seguridad (democrática para el gobierno de Uribe y humana para el de Chávez) y la realidad de su puesta en práctica, pues ambas tienen –ciertamente que en mucha mayor medida en el caso venezolano, donde no hay enfrentamiento armado de por medio– importantes déficits democráticos, combinados con un alto grado de centralización y militarización de la seguridad, que debilita los procedimientos y las bases institucionales democráticas. Igualmente les es común, con similar diferencia de gradación que en el rasgo anteriormente enunciado, una ampliación de la agenda de seguridad que, en vista de la

64. Entrevista con María Daniela Alvarado, *El Universal*, Caracas, 12-09-05.

65. “Pensamiento militar venezolano”, <<http://militarvenezuela2005.blogspot.com/2005/11/comentario-editorial-sobre-el.html>>.

debilidad de los controles y la fuerte militarización, tiene rasgos autoritarios. Finalmente, tienen en común el peso que como referencia muy útil –amigo en un caso, adversario en el otro– tiene Washington.

Hay, por otra parte, importantes divergencias que cabe elaborar en el ámbito de las diferentes gradaciones y de las condiciones sociopolíticas propias de cada país. En su contexto político, la concepción de seguridad democrática no sólo fue anunciada electoralmente sin ambages por el presidente Uribe, sino que tuvo peso fundamental en su mensaje, y su puesta en práctica continúa siendo clave en el sostén de la alta popularidad del mandatario. En el caso venezolano, aunque los gérmenes de una concepción autoritaria de la seguridad se descubren desde las propuestas programáticas y constitucionales del presidente Chávez, el mensaje que nacional e internacionalmente se priorizó para la legitimación del régimen fue el de la naturaleza democrática de la revolución bolivariana. Si bien el carácter totalizante que subyace a la concepción de la política de defensa y seguridad democrática ha dado al factor militar colombiano –fortalecido doctrinaria, organizacional y materialmente– un papel decisivo, en el caso venezolano esa totalización se ha manifestado tanto en la politización de la institución militar como en la militarización, por diferentes vías, de la vida social, política y económica del país. Mientras la agenda de seguridad colombiana se concentra en las amenazas de la guerrilla y el paramilitarismo, la venezolana define amenazas más amplias en cuanto se trata de defender al régimen mismo de sus enemigos internos y de su supuesto gran aliado exterior, de allí que en su instrumentación haya ido extendiendo controles sobre significativos ámbitos de la vida social en nombre del rechazo a las instituciones de la democracia representativa y del temor a la intervención internacional enunciado con creciente frecuencia.

Desde Venezuela, la relación con Colombia es vista a través del cristal conceptual que, de la seguridad integral, ha pasado a girar cada vez más explícitamente en torno a la defensa de la revolución. Las etapas recientes de la relación bilateral examinadas desde la óptica venezolana en la sección anterior –diferenciación ideológica, triangulación y acercamiento pragmático– tienen esa “clarificación” conceptual como trasfondo. De modo que, no obstante el reacomodo bilateral reciente, que ha incluido decisiones tan importantes como la creación de la Comisión Binacional de Alto Nivel el 15 de febrero de 2005 (en el comunicado conjunto producido tras el encuentro de

los presidentes que puso fin a la crisis generada por el caso Granda) se mantiene desde Venezuela una postura en la que Colombia no ha dejado ser considerada por el gobierno como parte del llamado “eje monroeista” y potencial ámbito para la materialización de la “guerra asimétrica”. Detrás de la mejoría reciente en los más visibles ámbitos de las relaciones bilaterales, se mantienen grandes desacuerdos de fondo acerca de la naturaleza del sistema político y económico a preservar y sobre las características deseables para un régimen de seguridad regional, hemisférico y mundial.

CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES/VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD

¿Qué resultados, consecuencias y tendencias bilaterales, subregionales y regionales anuncia la agenda hoy concebida y atendida?

En los tres momentos examinados, correspondientes a las décadas de los 80 y 90 del siglo XX y los primeros seis años del siglo XXI, han sido cuatro los elementos que han definido el estado de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia y su proyección regional: *asuntos, contexto, acuerdos y concepciones*. En este comentario final pondremos atención especial a la perspectiva venezolana y a la dimensión subregional y regional.

1. El primero de los elementos se refiere a los *asuntos*, su priorización y definición desde la percepción gubernamental (flujos y problemas transfronterizos, conflictos subnacionales y el diferendo). Mientras en un primer momento prevalecieron los problemas de delimitación y las tensiones derivadas de problemas fronterizos tradicionales, en el segundo el foco de atención se movió, de la preeminencia que había alcanzado el tema del Golfo, hacia una agenda amplia de seguridad en la que no sólo fueron cultivados binacionalmente mecanismos institucionales para atender tal agenda, sino coincidencias subregionales y regionales para promover un ambiente internacional seguro. En el tercer momento, el foco de la agenda de seguridad se ha movido al conflicto colombiano, que ha venido a ser considerado desde el gobierno de Venezuela como plataforma desde la cual la alianza entre la política de seguridad democrática y la estrategia de seguridad estadounidense se constituyen en amenazas al proceso revolucionario bolivariano.

En este momento, subregional y regionalmente la sucesión de tensiones y las divergencias fundamentales con Colombia no sólo han significado la pérdida de las coincidencias que comenzaran a construirse en la década previa, sino el desarrollo de iniciativas guberna-

mentales venezolanas que han tocado muy de cerca (al punto de quejas de intervencionismo contra el gobierno del presidente Chávez) delicadas situaciones políticas domésticas en momentos críticos en Bolivia y Ecuador, a las que se suma el desarrollo cada vez más abierto de relaciones con foros, movimientos sociales y organizaciones políticas en busca de simpatías y alianzas con la revolución bolivariana, a fin de encontrar contrapesos a la que el gobierno venezolano considera una alianza destabilizadora de su proceso revolucionario. De modo que después del tránsito de una agenda tradicional-restringida a una ampliación con perspectiva cooperativa, se ha pasado a una agenda de múltiples asuntos, pero concentrada en los actores y factores que conforman la gran amenaza al proceso revolucionario; amenaza definida, con fuerte sesgo autoritario, en términos de enemigos externos e internos.

2. El segundo elemento examinado es *el contexto*, que incluye a los interlocutores estratégicos así como la percepción del estado de los asuntos mundiales y regionales como problema-oportunidad. En este aspecto, la agenda de seguridad de la década de los 80, en la que tuvo gran peso el ambiente de “nueva Guerra Fría” pero también la *búsqueda de concertación regional* entre gobierno democráticos, procuró diferenciarse de las prioridades y estrategias de EE. UU. –gran interlocutor estratégico para Venezuela– y transitó, al aproximarse los años 90, hacia una relación en la que Venezuela y Colombia promovieron importantes coincidencias subregionales y regionales en torno a un tema de carácter tan emblemático para la seguridad regional como la crisis centroamericana, en los Grupos de Contadora y Río y en las cumbres iberoamericanas. Desde mediados de los 90, importantes coincidencias con EE. UU. en torno a una agenda hemisférica amplia de seguridad, como la recogida desde la I Cumbre de las Américas, hicieron parte de la tendencia regional hacia concepciones cooperativas de la seguridad y hacia la inclusión de agendas sociales y de preservación de la gobernabilidad democrática, junto al libre comercio, en los más importantes acuerdos de integración.

A partir de 1999 la percepción y foco de atención gubernamental de Venezuela sobre el contexto internacional cambió profundamente, y lo que habían sido manifestaciones de inconformidad con el orden político y económico internacional pasó a ser abierto desafío gubernamental a la “geopolítica, geoeconomía y geocultura de la globalización”. A medida que avanzaba el proceso de la revolución

bolivariana, fueron identificadas amenazas a la seguridad en cada una de esas dimensiones. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, aunque generaron acuerdos inmediatos de rechazo (de hecho, ese mismo día era aprobada la Carta Democrática Interamericana señalando al terrorismo como enemigo de la democracia), serían luego factor de división y polarización internacional que salpicó a nuestro hemisferio. A ello se sumó la polarización doméstica venezolana, que gubernamentalmente se trasladó a la percepción y trato del ámbito regional, visto a partir de “ejes” y de aliados y enemigos estratégicos. Subregional, regional y hemisféricamente el discurso y las iniciativas del gobierno venezolano significaron una diferenciación frente a otros países y frente a los consensos subregionales y regionales en materia de seguridad, de modo particularmente visible respecto a Colombia.

3. El tercero es el conjunto de *acuerdos*, los principios y reglas institucionales que internacional y nacionalmente han procurado dar forma a regímenes de seguridad. En la décadas de los 80 y 90 se fueron perfilando grandes consensos regionales en torno a un temario de seguridad amplia y cooperativamente definido, a la vez que se hicieron propuestas de revisión conceptual en esta materia, tarea que continuó desarrollándose con especial intensidad a partir del año 2001, después del 11 de septiembre. El gobierno venezolano fue particularmente crítico de cualquier iniciativa que significase materializar alguna forma de ingerencia que pudiese ser internacionalmente legítimable por razones de seguridad (de la democracia, de los derechos humanos o contra el terrorismo). Esa posición se ha manifestado en las críticas a la concepción democrática liberal-representativa que subyace a los mecanismos de preservación y observación interamericanos, y en las reservas a la “cláusula democrática” de la declaración final de la Cumbre de las Américas (Québec). Las objeciones venezolanas también estuvieron presente en la IV Conferencia de Ministros de la Defensa de las Américas ante las propuestas de conformar un directorio de organizaciones terroristas y de prever una fuerza multilateral de intervención, iniciativas que finalmente no fueron incluidas en la Declaración de San Francisco de Quito⁶⁶.

66. En el primer caso, Venezuela dejó registrada la única reserva al documento que sí incluyó la cláusula; en el segundo, las dos propuestas –promovidas por Colombia y EE. UU.– fueron también rechazadas por Brasil, Argentina y Canadá, quedando fuera de la Declaración. Esta dejó sentado que cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y defensa.

En lo bilateral, este giro se manifestó en la identificación conjunta de una agenda común y en la creación de los mecanismos institucionales para atender los problemas y posibilidades de la amplia frontera compartida, y las comisiones para restablecer la negociación sobre temas altamente sensibles. Fue muy importante el esfuerzo inicial, pero la frecuencia de los encuentros y el apoyo político a la gestión de las comisiones se redujeron sensiblemente, dejando un amplio margen para el agravamiento de tensiones y para la directa intervención presidencial.

De allí que los momentos más críticos en las relaciones bilaterales a partir de 1999 hayan escalado a situaciones de muy alta tensión, habiendo terminado sólo a través de la intervención de los presidentes.

Cuadro 9

Momentos críticos y encuentros presidenciales

1999: declaración de neutralidad; búsqueda de encuentros con la guerrilla.	Declaración del Táchira Chávez-Pastrana, mayo de 1999.
2000-2001: caso Ballestas/ representante de las FARC en evento en Caracas.	Declaración de Santa Marta Chávez-Pastrana, septiembre de 2000. Encuentro Chávez-Pastrana en Guayana, marzo de 2001.
2002: crisis política venezolana, golpe y asilo a Carmona. 2002-2003: advertencias del nuevo gobierno colombiano sobre riesgos de ofrecer cobijo a irregulares.	Declaración de Santa Marta Chávez-Uribe, noviembre de 2002.
2004 (mayo): captura de supuestos paramilitares en Caracas.	Declaración de El Tablazo Chávez-Uribe, julio de 2004. Declaración de Cartagena Chávez-Uribe, julio de 2004.
2004/2005: caso Granda.	Declaración Conjunta Chávez-Uribe, Caracas, febrero de 2005.

4. El cuarto elemento, que subyace y condiciona a los anteriores, es la *concepción* a partir de la cual se definen asuntos, se perciben amenazas y oportunidades, y se legitiman o confrontan instituciones. Las concepciones restringidas-tradicionales prevalecientes en la década de los 80 fueron modificándose en la década siguiente en dirección a la visión amplia y cooperativa que alentó la creación de

lazos institucionales y de interdependencias positivas que permitieron manejar complejos conflictos y hacer crecer los ámbitos de cooperación. A partir de 1999, pese a la aparente evolución hacia una agenda de seguridad sustentada en un concepto amplio y humano, se ha ido perfilando una concepción en la que la amplitud de la agenda a atender y de los actores involucrados se combinó con una definición puntual y totalista de la amenaza fundamental a la seguridad. Esto imprime un sesgo crecientemente autoritario a una noción de seguridad próxima a convertirse en doctrina. Se va produciendo así la que Barry Buzán *et al.* caracterizaron como “dinámica de la *seguritización*”, en la que los asuntos que entran en ella son presentados como “amenazas existenciales que requieren medidas de emergencia y justifican acciones fuera de los límites normales de procedimiento político”⁶⁷. Tal dinámica, en la que se actúa “fuera de los límites”, va teniendo en el caso venezolano no sólo efectos internacionales, sino domésticos; no sólo binacionales, sino subregionales y regionales. Y el principal es el debilitamiento de los principios, reglas, canales y controles de la política de seguridad, no sólo nacional, sino regional y hemisféricamente.

Finalmente, volviendo a las tres preguntas iniciales, cabe proponer tres intentos de respuesta, buscando lo que a partir de la argumentación precedente puede considerarse fundamental.

1. ¿En que condiciones ha estado la seguridad venezolana mejor garantizada en las relaciones con Colombia?

En los momentos en los que ha prevalecido no sólo una perspectiva amplia, sino una visión predominantemente cooperativa y, dentro de ella, una especial valoración constructiva mutua de la naturaleza estratégica de la relación bilateral.

2. ¿Cuáles son las condiciones actuales y el estado de la agenda de seguridad de Venezuela con Colombia?

Muy cercanas a una circunstancia de “seguritización”, desde la óptica gubernamental venezolana de la “gran amenaza” y dentro de una concepción totalista y de fuerte sesgo autoritario y, por tanto, debilitadora de la institucionalidad intergubernamental.

3. ¿Qué resultados, consecuencias y tendencias bilaterales, subregionales y regionales anuncia una agenda así concebida?

67. “Security: A New Framework for Analysis”, Lynne Rienner, Boulder, 1998, pp. 23-24, citado en Sisco y Chacón Maldonado, 2004.

Los resultados y las consecuencias de estos cuatro elementos vistos en su estado actual.

Cuadro 10

Resultados y consecuencias de la concepción y atención a la agenda de seguridad con Colombia		
Resultados	Bilateralmente: Solución de problemas puntuales a partir de acuerdos puntuales. Persistencia de ciclos de tensión y distensión.	(Sub)regionalmente: Fragmentación en la respuesta a problemas específicos de seguridad y ante las complejas crisis regionales de gobernabilidad, con el riesgo de su "seguritización".
Consecuencias	Fragilidad de los acuerdos bilaterales. Persistencia de desconfianza y de divergencias de fondo. Riesgo de escalada.	Debilitamiento de los esfuerzos (sub)regionales para redefinir la agenda, los principios, las reglas y las instituciones vinculadas a la seguridad.

Así como hay "factores" que nacional e internacionalmente favorecen las tendencias más negativas en el desarrollo presente y futuro de las relaciones de Venezuela con Colombia en materia de seguridad, también los hay positivos. Conviene recordar y promover estos últimos desde la sociedad, para hacer ciertas dos exigencias fundamentales de un concepto verdaderamente democrático y humano de la seguridad: la reconstrucción de las instituciones de control civil sobre la institucionalidad militar y de seguridad, y una orientación verdaderamente integral de la seguridad, que tenga su foco de atención en la creación de oportunidades para el desarrollo autónomo de las personas en un ambiente de libertades. Cuatro tipos de iniciativas son particularmente relevantes con ese propósito y por tanto merecedoras de especial estímulo:

- El fomento y respeto de los vínculos entre las sociedades y los actores de la sociedad civil que nacional y regionalmente contribuyen al desarrollo de interdependencias sociales, culturales, económicas y políticas positivas.
- El fortalecimiento de marcos institucionales comunes de referencia, en la subregión andina y en la iniciativa sudamericana, en los que

puede proyectarse y fortalecerse una agenda binacional cooperativa y de genuino fomento de la confianza.

- El remozamiento de los mecanismos de vecindad como instancias institucionales de relaciones de Estado y no de un gobierno particular, y en tal sentido como instancias eficaces, nacionalmente representativas y respetables.
- El permanente estímulo y construcción de canales para la contribución de actores no gubernamentales en la construcción de una agenda común y cooperativa.
- La creación de espacios y oportunidades de difusión para la reflexión académica plural sobre estos asuntos, particularmente de los vinculados a la concepción misma de la seguridad, su puesta en práctica, y sus resultados y consecuencias domésticos, binacionales y regionales.

Referencias

- Ardila, Marta: "Viabilidad de la seguridad regional en el área andina", en *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.
- Area, Leandro: *¿Cómo negociar con los países vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 2003.
- Blanco, Josefina: "Venezuela negociará con quien tiene el poder", en *El Nacional*, Caracas, 11-8-1999.
- Burelli Rivas, Miguel Ángel: "Introducción", en MRE: *Libro Amarillo*, Gráficas Franco, Caracas, 1996.
- Burelli Rivas, Miguel Ángel: *Del oficio de ministro. Discursos de ocasión*, Gráficas Franco, Caracas, 1997.
- Cardozo, Elsa: *Continuidad y consistencia en quince años de política exterior venezolana: 1969-1984*, UCV, Caracas, 1992.
- Cardozo, Elsa: "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral", en Socorro Ramírez y José María Cadenas (eds.), *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- Cardozo, Elsa: "Venezuela ante el conflicto colombiano", en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, UNAC/RET, Bogotá, 2004.
- Comisión Nacional para Asuntos Fronterizos: *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Gráficas Monfort, Caracas, 1991.
- Cortés, Adriana: "Conversaciones del ELN seguirán en Venezuela mientras Chávez lo permita", en *El Nacional*, Caracas, 24-2-1999.
- Cortés, Adriana: "Chávez ofrece asilo a los guerrilleros colombianos", en *El Nacional*, Caracas, 23-2-2002.

- Fundación Pensamiento y Acción / Fundación Rómulo Betancourt / IESA / CAF / Fundación Banco Mercantil: *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*, Caracas, 1998.
- Garrido, Alberto: "La posición de Carlos Andrés Pérez le hace reo de traición a la patria", en A. Garrido, *La revolución bolivariana. De la guerrilla al militarismo*, Producciones Farol, Mérida, 2000.
- Grabendorff, Wolf: *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol, Bogotá, 2003.
- Guáqueta, Alexandra: "Colombia: seguridad y política exterior", en Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez (eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Fescol/Cerec, Bogotá, 2005a.
- Guáqueta, Alexandra: "La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez", en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.), *Agenda de seguridad andino-brasileña*, Fescol/Iepri/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005b.
- Herrera Campins, Luis: *II Mensaje al Congreso de la República*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1981.
- Hirst, Mónica: "De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica", en W. Grabendorff, *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol, Bogotá, 2003.
- Josko de Guéron, Eva: "El Congreso y la política exterior de Venezuela", UCV, Caracas, mimeo, 1978.
- Kelly, Janet y Carlos Romero: *The United States and Venezuela. Rethinking a Relationship*, Routledge, Nueva York-Londres, 2002.
- Márquez, Humberto y Gioconda Soto: "El abecé internacional de Chávez", en *El Nacional*, Caracas, 4-4-1999.
- Márquez, Pompeyo: "Las relaciones colombo-venezolanas, la frontera, el narcotráfico y la guerrilla", en *Opciones frente al porvenir*, Universidad Católica Cecilio Acosta, Astrodata, Maracaibo, 2000, pp. 155-169.
- Márquez, Pompeyo y Leandro Area: *Venezuela y Colombia. Política e integración*, Panapo, Caracas, 1994.
- Matthiesen, Tariana: *El arte político de conciliar*, Fescol/Cerec/Fededesarrollo, Bogotá, 2000.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia: *Colombia-Venezuela. Un nuevo esquema bilateral*, Puntos Gráficos, Bogotá, 1993.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela (MRE): *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores*, n.º 4/85, MRE, Caracas, 1985.
- Müller Rojas, Alberto y Freddy Vivas Gallardo: "Política de seguridad y defensa de la soberanía", en Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos, *La frontera occidental venezolana. Propuestas*, Gráficas Monfort, Caracas, 1992.
- Núñez, Elizabeth: "Nuevo pensamiento militar trae consigo una 'ofensiva ideológica radical'", en *El Nacional*, Caracas, 21-8-2005, p. A2.
- Otálvora, Edgar C.: *La crisis de la corbeta Caldas*, Rayuela, Caracas, 2003.
- Petrásh, Vilma: *Venezuela y Estados Unidos. Orígenes y evolución de una "relación especial"*, ExD, Caracas, 2000.
- Ramírez, Socorro: "El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos", en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, UNAC/RET, Bogotá, 2004.
- Ramírez, Socorro, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Ángel Hernández y Angelina Jaffé: "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral", en S. Ramírez y José María Cadenas (eds.), *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- Ramírez, Socorro y Miguel Ángel Hernández: "Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes", en S. Ramírez y José María Cadenas (eds.), *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades*, Iepri/UCV/Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2003.

- Rey, Juan Carlos: "El sistema político venezolano y los problemas de su política exterior", en *La agenda de la política exterior de Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, 1983.
- Rey, Juan Carlos: *El futuro de la democracia en Venezuela*, Idea, Caracas, 1989.
- Romero, María Teresa y Elsa Cardozo: "Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. VIII, n.º 1, Caracas, 1-6/2003.
- Ruiz Blanco, Miguel Camilo: "Visiones de seguridad en las Américas", en Wolf Grabendorff (ed.), *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol, Bogotá, 2003.
- Sainz Borgo, Juan Carlos: "La guerrilla colombiana como elemento de desestabilización regional. Una perspectiva desde este lado del Arauca", en *Revista Venezolana de Estudios Internacionales*, n.º 1, Escuela de Estudios Internacionales, UCV, Caracas, 2000.
- Sainz Borgo, Juan Carlos y Guadalupe Paz: "Venezuela: Revolutionary Changes under Chávez", en Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co., 2005, pp. 91-120.
- Sanjuán, Ana María: "La nueva agenda de seguridad de Venezuela" (primera parte), en *Revista SIC*, año LXVIII, n.º 674, Centro Gumilla, Caracas, 5/2005.
- Sewig, Julia E. y Michael M. McCarthy: "Colombia: Staving Off Partial Collapse", en Russell Crandall, Guadalupe Paz y Riordan Roett, *The Andes in Focus. Security, Democracy and Economic Reform*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co., 2005.
- Sisco, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado: "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad", en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n.º 25, 1-7/2004.
- Soto, Gioconda: "Venezuela negó ser refugio de las FARC en nota de protesta enviada a Colombia", en *El Nacional*, Caracas, 30-3-2002.
- Torres Velasco, Javier: "Venezuela y Colombia: seguridad nacional ¿y ciudadana?", en Socorro Ramírez y José María Cadenas (eds.), *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.