



Las relaciones colombo-venezolanas: vecindario agitado

Eduardo Pastrana Buelvas y Ricardo Betancourt

Los tiempos de Uribe y Chávez

Las relaciones entre Colombia y Venezuela tienen un largo historial de altibajos, que oscilan entre momentos de tensión y de relativa cordialidad, en un contexto de interdependencia que ha evitado rupturas fuertes. Hay cuestiones sin resolver, como los límites en algunos puntos de la frontera, o la poca presencia estatal en extensas zonas limítrofes por las que fluyen personas y mercancías tanto de forma legal como ilegal. Estas dificultades han supuesto permanentes desafíos para la seguridad y la defensa de ambos Estados, por lo que incluso se han llegado a manejar hipótesis de guerra.

En lo que ha transcurrido del siglo XXI, el tipo de gobierno que han tenido los dos países se ha convertido en un factor adicional que influye en las tradicionalmente complejas relaciones. Aunque la aplicación contemporánea del concepto de populismo es objeto de debate por usarse para describir fenómenos diferentes a los que le dieron forma

al término en el siglo XX, puede ser útil para describir las formas, más que los propósitos, de gobiernos recientes. Los presidentes Álvaro Uribe y Hugo Chávez, pese a tener ideologías diferentes, gobernaron con estilos similares, de corte personalista, autoritario y de relación directa con sus seguidores, lo que algunos han calificado como populista (Márquez, 2008). Ambos procuraron concentrar el poder y prolongar su mandato a costa de la desinstitucionalización del Estado (Weyland, 2001: 14). Se produjo un solapamiento entre los intereses personales y los del Estado, lo que se manifestó en estrategias populistas de política exterior de ambos países (Pastrana y Vera, 2012a: 319), que socavaron los canales diplomáticos institucionales.

Una de las consecuencias de este tipo de gobierno fue la securitización de la política exterior colombiana y de la relación bilateral (Pastrana y Vera, 2012b). Como suele ocurrir cuando hay procesos de securitización (Tickner, 2004), el direccionamiento de los diálogos bilaterales terminó fuertemente centrado en las dos figuras presidenciales, protagonistas de la internacionalización del conflicto interno colombiano. Por cuenta de la acción militar resultante del Plan Colombia, muchas de las dinámicas del conflicto se desplazaron hacia zonas de frontera, lo que implicó su desbordamiento por el flujo transnacional de actores ilegales, desplazados, drogas y armas. Además, el conflicto se convirtió en permanente tema de disputa. Ilustrativo fue el intento del presidente venezolano por mediar para la liberación de secuestrados de las FARC. Uribe lo acusó de aprovecharse de la mediación para resaltar el carácter político del grupo y legitimar el terrorismo, por lo que suspendió la mediación chavista. Esto llevó a que las dos partes señalaran como amenaza la injerencia del vecino en los asuntos internos.

Uno de los puntos más críticos fue la “Operación Fénix” en 2008, cuando la fuerza pública colombiana incursionó en territorio ecuatoriano en un operativo militar que acabó con la vida de Raúl Reyes, segundo al mando de las FARC. La operación, fuertemente criticada por varias organizaciones internacionales y países, implicó una violación de la soberanía ecuatoriana y desencadenó la reacción del presidente Chávez, quien desplazó tropas a la frontera con Colombia como acto disuasorio ante la eventualidad de una acción similar en territorio venezolano. Un factor fundamental para entender el desafío colombiano a la seguridad regional, fue la cercanía - y dependencia - de Colombia

con EEUU, tanto por el Plan Colombia, como por la afinidad en los objetivos en materia de seguridad y defensa de los presidentes Bush y Uribe. Esto explica la articulación de la situación interna colombiana con la guerra global contra el terrorismo. Paralelamente, Chávez se posicionó como líder latinoamericano, con un importante nivel de receptividad en varios países de la región, enarbolando las banderas de un antiimperialismo crítico del relacionamiento político y económico de EEUU con el sur del continente.

Pequeños, pero significativos cambios en la relación de Colombia con EEUU fueron determinantes para que se produjeran ajustes en la relación colombo-venezolana en la recta final del gobierno Uribe y en los inicios del gobierno Santos. Primero, la alianza Uribe-Bush se debilitó cuando cambió la composición del congreso estadounidense y asumió una mayoría demócrata. Se hicieron cuestionamientos al Estado y gobierno colombiano por violaciones a los Derechos Humanos que debilitaron el respaldo estadounidense, y a partir de 2009, cuando Barack Obama asume la presidencia estadounidense, se concretó el distanciamiento frente al gobierno de Uribe. Este fue un factor importante para que incluso antes del inicio del mandato de Santos, Colombia tuviera que empezar a ajustar su estrategia de política exterior y mejorar sus relaciones con el vecindario (Betancourt, 2014).

El segundo cambio estuvo relacionado con la cooperación militar. Se había planteado la posibilidad de trasladar la base militar estadounidense de Manta, Ecuador, a territorio colombiano, lo que despertó gran inquietud en el vecindario. Países como Venezuela y Brasil percibieron esta iniciativa como un desafío que los llevó a incrementar su presupuesto de defensa (Carvajal, 2011: 282). Cuando se produce el cambio de gobierno en EEUU, la iniciativa perdió fuerza, y se terminó archivando cuando la Corte Constitucional colombiana la declaró inconstitucional. El entrante gobierno de Juan Manuel Santos decidió no insistir en la iniciativa, lo que permitió mejorar las relaciones con la región.

Santos y la Diplomacia para la Paz

Aunque Santos se presentaba como el sucesor político del uribismo, desde sus discursos de campaña dejó ver su intención de distanciarse

de su antecesor en algunos aspectos, entre ellos, en el tipo de relación que tendría con los países vecinos. Las tensiones habían afectado el comercio binacional. El intercambio comercial superó los 7000 millones de USD en 2008, y cayó a 4000 millones de USD en 2009 (Banco de la República, 2010), lo que fue particularmente grave, porque Venezuela era destino comercial privilegiado que permitía salida a las manufacturas colombianas, lo que implicaba que la disputa presidencial (pese a favorabilidad de los presidentes), afectaba a sectores económicos importantes. Santos llegó al poder con apoyo, entre otros, de sectores económicos que demandaban anteponer el interés nacional a las diferencias ideológicas, y desde las etapas más tempranas de su gobierno las relaciones empezaron a mejorar.

Aunque mantuvo una buena relación con EEUU, Santos no la privilegió a costa de las relaciones regionales. Incluso jugó un rol bastante activo en UNASUR, asumiendo la secretaría general en un acuerdo con Venezuela como símbolo de reconciliación. Sin renunciar a sus sesgos ideológicos, desarrolló una política exterior más pragmática que le permitió desecuritizar las relaciones binacionales. Santos mantuvo inicialmente la actitud ofensiva contra las FARC, pero paralelamente preparó el terreno para el diálogo con políticas como Ley de Víctimas Restitución de Tierras, la Ley de Reparación y El Marco Jurídico para la Paz, y un paulatino ajuste en su discurso que le permitió reconocer a la guerrilla como un actor político. Esto lo acompañó de una diplomacia para la paz en la que recurrió a países amigos para impulsar y facilitar el diálogo con las FARC. Finalmente, Santos logró crear un ambiente de confianza en el que las políticas internas y el voto de confianza de Venezuela y Cuba, entre otros, se convirtió en la punta de lanza para facilitar la negociación del acuerdo de paz. La mejora y reinstitucionalización de las relaciones fue fructífera, pero duró relativamente poco.

Nubarrones en el Horizonte

Tras la muerte de Hugo Chávez (2013), asumió la presidencia Nicolás Maduro, quien con menos apoyo y habilidad para gobernar que su antecesor, empezó a llevar a Venezuela a una crisis social, política y económica de carácter estructural. En otras palabras, Venezuela tuvo un rol fundamental con el Presidente Chávez como mediador para el

acercamiento de ambas partes, pero, con la llegada a la Presidencia de Nicolás Maduro las relaciones con Colombia se han visto afectadas e incluso han pasado por distintos momentos de crisis. Así las cosas, cuando el proceso de paz salió adelante y la economía venezolana entró en crisis y afectó seriamente el comercio binacional, los motivantes de las buenas relaciones dejaron de tener efecto. Mientras tanto, la popularidad interna de ambos presidentes se redujo, y las tensiones volvieron.

Adicionalmente, la profunda inestabilidad política, económica y social que Venezuela vive ha creado condiciones muy complejas y difíciles, las cuales han terminado por afectar en forma estructural sus relaciones con Colombia. Una muestra de ello fue la deportación masiva de colombianos residentes en Venezuela durante 2015 y los constantes cierres fronterizos. A todo lo anterior, se suma la diversidad de grupos ilegales que operan en la frontera, el aumento del contrabando, la corrupción de las autoridades y los índices de violencia que persisten en la región fronteriza del Catatumbo. En tal sentido, los graves problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ponen de relieve el escenario posible de un agravamiento y escalamiento de las tensiones con Colombia en un contexto de posconflicto. Sobre todo, porque con el fin del conflicto del Estado colombiano con las FARC y debido al vacío de poder en la frontera se ha producido un aumento de actividades delincuenciales y de violencia ejercida por una diversidad de actores ilegales, tales como los Grupos Armados Organizados (GAO), el ELN y las disidencias de la FARC (GAO residuales), especialmente, porque tales grupos ilegales colombianos han optado, con anuencia de las autoridades de Venezuela, por refugiarse en el territorio del país vecino.

Así mismo, el otro factor que viene generando una situación volátil y tensa en las relaciones colombo-venezolanas lo constituye el éxodo masivo de ciudadanos venezolanos a través de varios puntos de la frontera binacional. Dicho éxodo está causando paulatinamente una crisis humanitaria sin precedentes en los departamentos colombianos de Norte de Santander, la Guajira y Arauca, los cuales tienen límites fronterizos con Venezuela. Las cifras oficiales actuales de refugiados venezolanos permanentes que han llegado a territorio de Colombia en los últimos meses hablan de alrededor de 870.000. Sin embargo,

muchos informes periodísticos y de ONG humanitarias hablan de cifras cercanas a 1.500.000.

En este contexto, las relaciones entre Colombia y Venezuela se han venido deteriorando en forma gradual cada vez más; y el rechazo al gobierno venezolano por parte de la población colombiana, hizo que este se volviera un tema relevante en la campaña a la presidencia de 2018 en Colombia, en la que al final, todos los aspirantes mostraron su rechazo al gobierno venezolano. Por tanto, los graves problemas que aquejan la frontera y la crisis interna de Venezuela ponen de relieve el escenario posible de un agravamiento de las tensiones con Colombia.

¿Se Avecina una Tormenta Perfecta?

Si en algún punto es válida la anterior afirmación, es porque Maduro ha venido atizando el nacionalismo en contra de Colombia, en la medida en que la culpabiliza como fuente de todos los males que Venezuela padece, a fin de crear una cortina de humo sobre los problemas nacionales. En particular, señala que los colombianos de la frontera son responsables de la inseguridad, por ser paramilitares y del desabastecimiento y la baja cotización del bolívar por ser contrabandistas. Actualmente, Maduro enfrenta grandes problemas de legitimidad internacional y doméstica a raíz del escaso reconocimiento y rechazo mundial por la forma en que se lo reeligió en mayo de 2018. De allí que pueda continuar fortaleciendo - en forma discursiva - la figura del enemigo externo en contra Colombia, lo cual podría conducir a un escalamiento de las fricciones entre ambos países y llevarlos a una peligrosa materialización de la hipótesis de guerra, que desde hace algún tiempo está al acecho.

En efecto, uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es en la política exterior. El concepto de las políticas simbólicas se basa en la diferencia entre las acciones concretas y su recepción específica por diferentes grupos o, como lo plantea Edelman, entre la política como un espectáculo y la actividad política. En este sentido, se pueden comprender las políticas simbólicas como una tentativa de un gobierno para influir en la percepción que determinados grupos de ciudadanos tienen sobre sus acciones. Las

políticas simbólicas son efectivas en un plano discursivo, es decir, son escogidas más por la imagen que proyectan ante la opinión pública que por sus efectos. En tal sentido, la política exterior constituye un campo político tradicionalmente simbólico, ya que puede conducir a la escalación de tensiones externas como reacción a supuestos grandes perjuicios o agravios que sufre la nación por la acción de fuerzas foráneas, cuyo objetivo inmediato es la cohesión interna alrededor de un gobierno o de un líder populista. Desde esta perspectiva, sirven de apoyo a la retórica nacionalista y contribuyen a desviar la atención de la sociedad de resultados políticos adversos. De allí el peligroso escenario que puede materializarse en las relaciones colombo venezolanas con el inicio de la presidencia de Iván Duque en Colombia.

Durante su campaña, Duque mantuvo un discurso confrontativo de condena al régimen de Maduro, en cuyo contexto recalaba la denuncia que presentó en su contra ante la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad. Además, Duque, de las entrañas del uribismo, ha mantenido una relación estrecha con el sector más radical y conservador de la oposición venezolana, en donde se destacan figuras como María Corina Machado y Leopoldo López. De allí que Lillian Tintori - esposa del opositor López en prisión - expresara en un video del 17 de junio día de la segunda ronda presidencial en Colombia: “Venezuela vive una emergencia humanitaria que no se debe repetir en ningún país de la región, en ningún país del mundo. Los derechos humanos no tienen frontera, por eso vota por la justicia y la libertad, vota por Duque”. Es más, la primera visita al exterior que hizo el Presidente electo, a finales de junio, fue a los Estados Unidos. Se reunió con el Secretario de Estado, Mike Pompeo, la directora de la CIA, Gina Haspel y el asesor de seguridad de Trump, John Bolton. Los temas fueron: seguridad, narcotráfico y cultivos ilícitos, relaciones comerciales y, especialmente, Venezuela. Todo ello apunta a ser el eje de las relaciones del Gobierno de Duque con los Estados Unidos. Adicionalmente, él se reunió con dos congresistas: el republicano Marco Rubio y el demócrata Rubén Gallego, quienes representan el ala dura de ambos partidos en contra del régimen venezolano. En consecuencia, el tema central de la conversación giró en torno a la situación del país vecino.

Desde esta perspectiva, Duque ha dejado entrever la posibilidad de asumir un liderazgo regional - obviamente, bajo la égida de Estados

Unidos - para presionar el cambio de régimen en el país vecino, con lo cual - allí radica el temor que genera - podría ceder a la tentación de ideologizar nuevamente las relaciones con Venezuela, tal como lo hizo su mentor, Álvaro Uribe, cuando coincidieron (2002-2006-2010) sus dos mandatos presidenciales con la presidencia de Chávez en Venezuela (Pastrana, 2011). Ya anunció, por ejemplo, que retirará a Colombia de la UNASUR, la cual ha calificado como “una organización cómplice que nunca denunció la destrucción de la democracia venezolana” (El Tiempo, 2018). Sin embargo, la retórica del nuevo Presidente de Colombia sobre un posible liderazgo regional en contra del régimen venezolano carece de fundamentos reales. Colombia no tiene ni las capacidades materiales ni ideacionales para desempeñar dicho rol. Por el contrario, le brindaría en bandeja de plata el pretexto ideal a Maduro para externalizar la crisis mediante una confrontación militar con Colombia. Sobre todo, porque Trump ha mencionado la posibilidad de invadir a Venezuela, y Colombia ha sido vista, desde los tiempos de Chávez, como la retaguardia o portaviones de una eventual invasión norteamericana. La última elección de Maduro ha cerrado todas las puertas para una salida negociada y las fuerzas de oposición tienen la esperanza de que la solución venga de afuera (El Espectador, 2018). Adicionalmente, Duque tendrá que enfrentar muchos retos internos en Colombia relacionados con la suerte del proceso de paz. Si llega tomar la decisión de incumplir lo pactado o de obstaculizar la implementación de los programas que están en marcha, fomentará aún más las deserciones de una gran parte de los guerrilleros que se ha desmovilizado y muchos de ellos podrían engrosar las filas de los GAO tradicionales y residuales que han comenzado a copar los territorios dejados por las FARC. Actualmente, existe el temor respecto a que las disidencias de las FARC se estén reagrupando y reclutando combatientes (se habla de alrededor de 4.000 efectivos) y planeen una refundación de la guerrilla (Semana, 2018). De tal manera que la unión de un conjunto de factores podría desatar una tormenta perfecta, tales como una paz fallida en Colombia; un Duque siendo coherente con sus convicciones ideológicas que despliegue una política exterior de confrontación al régimen venezolano; y un régimen dictatorial como el de Maduro que está acorralado y a la espera de un pretexto para externalizar la crisis con Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República (2010). El comercio colombo-venezolano: características y evolución reciente. Bogotá: Banco de la República.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político* vol.19 No.2, 691-719.
- Edelman, M. (1976). *Politik als Ritual*. Frankfurt/M.-New York: Campus.
- El Espectador (2018a). Iván Duque contra Nicolás Maduro. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/ivan-duque-contra-nicolas-maduro-columna-798748>
- El Tiempo (2018). Colombia no puede tener un embajador en Venezuela: Iván Duque. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/entrevista-a-ivan-duque-sobre-el-proceso-de-paz-venezuela-y-estados-unidos-240730>
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuación por soberanía? En Cardona, D. Colombia: una política exterior en transición (273-307). Bogotá: Fescol.
- Márquez, M. L. (2008). El liderazgo populista de Chávez, su discurso y las relaciones colombo-venezolanas. En: Pastrana, Eduardo, Wieland Carsten y Vargas, Juan Carlos. *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012a). La estrategia populista en la política exterior: las relaciones colombo-venezolanas en la era Uribe-Chavez. En M. Márquez, E. Pastrana, & G. Hoyos, *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe* (págs. 307-350). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: ¿Continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost, *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (págs. 57-80). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacia Sudamérica. En IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasilia: FUNAG, pp. 191-232.

Semana (2018). El Plan Para Refundar las FARC. Recuperado en <https://www.semana.com/Buscador?query=el%20plan%20para%20refundar%20las%20farc>

Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional* No.60, 12-35.

Weyland, K. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. En: *Comparative Politics*. Vol. 34, No. 1, pp. 1-22. New York: City University of New York.

RESUMEN

Las relaciones colombo venezolanas: vecindario agitado

En primer lugar, realizamos una retrospectiva histórica sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela desde comienzos del siglo XXI. En dicho contexto, destacamos los rasgos de las tensas y complejas relaciones bilaterales cuando coincidieron en la presidencia de ambos países Álvaro Uribe y Hugo Chávez, quienes desplegaron una política exterior presidencialista y de corte populista. De allí que las confrontaciones generadas por ambos presidentes condujo finalmente al rompimiento de las relaciones entre ambos países en 2010. Segundo, con la llegada de Juan Manuel Santos al poder -en ese mismo año- se produjo una distensión en las relaciones colombo-venezolanas y se restablecieron las relaciones diplomáticas entre Bogotá y Caracas. La nueva coyuntura binacional permitió que Venezuela participara como Estado acompañante en las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Tercero, la Diplomacia para la Paz del Presidente Santos permitió que las relaciones entre Colombia y Venezuela gozaran de un período de estabilidad entre 2010-2017. Sin embargo, cuarto, la crisis estructural político-económica que está marcando el declive del régimen de Nicolás Maduro y las consecuencias transfronterizas del posconflicto colombiano han venido causando un proceso de deterioro de las relaciones colombo-venezolanas. Finalmente, señalamos que con la llegada a la Presidencia de la República de Iván Duque (2018) se pueden ideologizar nuevamente las relaciones entre ambos países, lo cual puede conducir a mayores confrontaciones en la frontera binacional, cuyo escalamiento podría causar un conflicto militar de consecuencias imprevisibles.

ABSTRACT

Colombia-Venezuela Relations: A Turbulent Neighborhood

Firstly, we conduct a retrospective analysis of the relations between Colombia and Venezuela since the beginning of the 21st century. Within that context, we highlight the features of the tense and complex bilateral relations during the concurrent administrations of Álvaro Uribe and Hugo Chávez, the presidents of both countries who implemented populist presidential foreign policies. The confrontations initiated by both presidents eventually led to a breaking of ties between the two countries in 2010. Secondly, when Juan Manuel Santos came to power in that same year, Colombia-Venezuela relations began to thaw and diplomatic relations between Bogotá and Caracas were restored. Within the framework of this new binational political climate, Venezuela supported the negotiations between the Colombian Government and the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia) guerrilla groups. Thirdly, president Santos' "Diplomacy for Peace" program led to a period of stability in the relations between Colombia and Venezuela from 2010 to 2017. However, the structural political and economic crisis that characterizes Nicolás Maduro's regime and the cross-border implications of the Colombian post-conflict phase have been gradually eroding Colombia-Venezuela relations. Finally, with Iván Duque's election as President of Colombia (2018), the relations between the two countries may be ideologized again, leading to increased confrontations at the border, which may in turn escalate and result in a military conflict of unpredictable consequences.

SUMMARIO

As relações colombo-venezuelanas: Vizinhança agitada

Em primeiro lugar, realizamos uma retrospectiva histórica sobre as relações entre a Colômbia e a Venezuela desde o início do século 21. Em tal contexto, destacamos os traços das tensas e complexas relações bilaterais quando coincidiram nas presidências de ambos os países Álvaro Uribe e Hugo Chávez, que promoveram uma política exterior presidencialista e de corte populista. Daí que os confrontos gerados pelos dois presidentes provocaram finalmente o rompimento das relações entre os países em 2010. Segundo, com a chegada de Juan

Manuel Santos ao poder, nesse mesmo ano, produziu-se uma distensão nas relações colombo-venezuelanas e se restabeleceram as relações diplomáticas entre Bogotá e Caracas. A nova conjuntura binacional permitiu que a Venezuela participasse como Estado acompanhante nas negociações entre o governo colombiano e as guerrilhas das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Terceiro, a Diplomacia para a Paz do presidente Santos permitiu que as relações entre a Colômbia e a Venezuela gozassem de um período de estabilidade entre 2010 e 2017. No entanto - quarto ponto -, a crise estrutural político-econômica que está marcando o declínio do regime de Nicolás Maduro e as consequências transfronteiriças do pós-conflito colombiano vêm causando um processo de deterioração das relações entre os dois países. Finalmente, afirmamos que com a chegada à Presidência da República de Iván Duque (2018) as relações entre ambos os países correm o risco de ideologizar-se novamente, o que pode levar a maiores confrontos na fronteira binacional, cuja escalada poderia causar um conflito militar de consequências imprevisíveis.