



PRENSA PRESIDENCIAL

Entre el conflicto y la cooperación

La fluctuante relación colombo-venezolana

Socorro Ramírez*

Esta es una condensación de los capítulos 3 y 4 de un documento escrito por la doctora Socorro Ramírez para la I Asamblea de la Región Apostólica Interprovincial en la frontera colombo-venezolana en marzo de 2013.

El trabajo completo está disponible en la web de la revista SIC

Colombia y Venezuela no constituyen un continuo homogéneo a nivel geográfico, ambiental, económico, de poblamiento o en materia de seguridad. En ninguna de esas dimensiones se puede hablar de *la frontera*. Más apropiado sería hablar de zonas fronterizas que son muy distintas, así compartan asuntos comunes positivos (poblaciones y ecosistemas, recursos minero-energéticos e hídricos) y negativos (marginamiento, necesidades básicas insatisfechas, falta de opciones de desarrollo y precaria o distorsionada presencia de los Estados).

Al menos podrían distinguirse cinco ámbitos y cada uno de ellos encierra

Pese a asumirse como una nación que une a Colombia y Venezuela, los wayúu a lo largo de la historia han tenido que enfrentar los efectos de la línea divisoria. Desde 1951, cuando Caracas y Bogotá llegaron a establecer los hitos fronterizos, algunos de sus territorios quedaron divididos, sus muertos de un lado, sus cocinas del otro.

paradojas de la historia y de la realidad colombo-venezolana, que no han permitido enfrentar los problemas comunes ni garantizar el aprovechamiento conjunto de grandes posibilidades comparadas. Una rápida mirada de esos ámbitos nos permite ver cómo se ha construido el territorio fronterizo y sus implicaciones para la ciudadanía, la democracia, el desarrollo y la vecindad.

GUAJIRO-CARIBEÑO

El primer ámbito colombo-venezolano corresponde a la península de La Guajira y al Caribe. Ha estado marcado por cinco fenómenos contrastantes, que se convierten en indicadores de lo que ha sido el manejo de las fronteras por parte de los dos países.

En primer lugar, Colombia y Venezuela comparten allí una de las poblaciones binacionales más significativas, la comunidad Wayúu, la etnia más numerosa de ambos; en cada país representa el 20% del total de la población indígena. Desde la conquista, en la colonia y luego bajo la república, los wayúu han mostrado enorme resistencia y gran fuerza cultural, lo que les ha permitido desafiar los intentos de asimilación o reducción. Por razones históricas y geográficas durante milenios los wayúu fueron conformando su carácter pastoril y comercial, que los lleva a circular de manera permanente por el territorio que ancestralmente han ocupado, la media y la alta Guajira. Su circuito se extiende desde Riohacha hasta Maracaibo. Ese territorio no es solo el espacio por el que circulan en busca de agua para sus rebaños de cabras o detrás del comercio, sino que es el ámbito de su lengua, de su propia organización y del poder político de sus castas. Pese a asumirse como una nación que une a Colombia y Venezuela, los wayúu a lo largo de la historia han tenido que enfrentar los efectos de la línea divisoria. Desde 1951, cuando Caracas y Bogotá llegaron a establecer los hitos fronterizos, algunos de sus territorios quedaron divididos, sus muertos de un lado, sus cocinas del otro. Después, se vieron enfrentados a controles arbitrarios y a presiones discriminatorias por parte de las autoridades fronterizas. Por ello, durante mucho tiempo los wayúu se negaron a portar cédula de identidad, luego resolvieron sacar la de ambos lados y, de alguna manera, fueron precursores de la doble nacionalidad, antes de que

la Constitución de 1991 en Colombia y la de 1999 en Venezuela, la reconociera.

Segundo, pese a la población compartida, este ámbito –que solo tiene un paso fronterizo formal, el de Paraguachón– es donde la movilidad fronteriza enfrenta más dificultades. Las poblaciones que tienen que cruzar a diario la frontera impulsados por necesidades no solo laborales y familiares, ven restringida su movilidad en cada tensión entre las capitales de los dos países. Eso aconteció en el caso Granda, en 2005, cuando incluso las movilizaciones de carácter humanitario fueron interrumpidas. Por ejemplo, el hospital de Nazaret de la alta Guajira, que atiende la población binacional wayúu, tuvo emergencias humanitarias de enorme significación, generadas por la imposibilidad de transitar por las vías venezolanas que tradicionalmente ha usado para garantizar su funcionamiento. Lo paradójico es que mientras eso sucedía en las zonas fronterizas –con la población que por su interacción cotidiana tienen que atravesar la “raya”– en ese mismo momento quienes salían desde Bogotá en avión podían hacerlo sin visa, en aplicación de acuerdos andinos.

Una tercera característica de este primer ámbito es que, aunque tiene una parte importante de la población que se asume como binacional, ha sido el lugar de las disputas limítrofes más fuertes entre los dos países y a ambos lados perdura un imaginario de pérdida territorial. Las tensiones por el diferendo en la limitación de áreas marinas y submarinas ubicadas frente a Castilletes –el primer mojón de la frontera entre Venezuela y Colombia–, le han traído a la propia península muchas dificultades. Ahí encontramos esa paradoja, una gran población compartida en el escenario de las mayores contradicciones de la delimitación terrestre y marítima.

El cuarto elemento característico de este ámbito muestra la existencia de importantes recursos energéticos –petróleo, carbón, gas– a ambos lados de la línea limítrofe y una gran incapacidad para pensar proyectos de articulación y de acciones conjuntas. El gasoducto binacional construido en el periodo cooperativo Chávez-Uribe, empezó a vislumbrar esto y de hecho no se paralizó durante las tensiones de la tercera etapa.

Un quinto elemento –que muestra esas contradicciones entre una vecindad muy estrecha y una incapacidad muy grande para asumirla en común– tiene

Un tercer fenómeno compartido es el dramático despojo y exterminio indígena. De hecho, las comunidades Yukpa y Bari que aún se mantienen en este segundo ámbito de la frontera colombo-venezolana, han sido extinguidas a tal punto que quedan solo 20 mil personas de etnias con enorme significación histórica.

que ver con otro fenómeno compartido también de mucha importancia en este primer ámbito fronterizo: se trata del contrabando. Hay que recordar que los wayúu y en general La Guajira han mantenido un fuerte comercio informal con Panamá, Aruba y Curazao. La localización geográfica de la península con bahías de gran calado y cientos de trochas, su condición semidesértica poco propicia para generar medios de subsistencia y el peso de las actividades extractivas que no generan mucho empleo, le han dado un lugar central al contrabando en la actividad económica local. El narcotráfico y los grupos paramilitares han penetrado la región buscando el control de las rutas del contrabando.

PERIJÁ-CATATUMBO

El segundo ámbito lo constituye la selva húmeda tropical del Perijá y el Catatumbo, en donde los dos países comparten una gran biodiversidad y al menos cuatro fenómenos contrastantes.

Primero, cuando Colombia y Venezuela hablan de lo ambiental en la frontera, no tienen la capacidad de ver los ecosistemas estratégicos compartidos que, de ser asumidos en común, podrían garantizarles a los dos países mejores condiciones en las negociaciones am-

bientales internacionales. Se limitan más bien a pasarse mutuamente listas de los problemas que el uno le causa al otro. Incluso, cada país ha conformado su propio parque o reserva nacional —en 1978 Venezuela creó el parque nacional Sierra del Perijá y Colombia, en 1989, construyó el parque nacional Catatumbo Bari— pero los gobiernos centrales no han generado coordinación binacional. Un manejo de ecosistemas binacionales con perspectivas solo nacionales no es eficaz en la protección y menos en la defensa internacional de su alcance.

Una segunda paradoja de este ámbito tiene que ver con recursos energéticos compartidos puesto que, en lugar de suscitar alianzas estratégicas y proyectos conjuntos, han sido más bien fuente de diferencias. A la explotación petrolera se le agrega la del carbón en el Guasare venezolano y en la Jagua de Ibérico, la Loma, Becerril y Chiriguaná, en el Perijá colombiano, que podrían generar procesos de cooperación transfronteriza. Pero las mutuas repercusiones de los problemas de delimitación y las tensiones políticas entre las capitales de los dos países han impedido incluso el manejo de la degradación ambiental y de la colonización espontánea y no acompañada, que se ha suscitado en el Perijá y el Catatumbo.

Un tercer fenómeno compartido es el dramático despojo y exterminio indígena. De hecho, las comunidades Yukpa y Bari que aún se mantienen en este segundo ámbito de la frontera colombo-venezolana, han sido extinguidas a tal punto que quedan solo 20 mil personas de etnias con enorme significación histórica¹. Otro fenómeno poblacional es el de la migración informal y el contrabando que la acompaña, que no han contado con intervención común porque han sido manejados como problemas de seguridad nacional y no como asuntos económicos y sociales de desarrollo. El Catatumbo constituyó por décadas uno de los ejes migratorios más importantes de los colombianos hacia Venezuela, pero allí no se ha podido establecer un paso fronterizo formal. En los años sesenta el ingreso de colombianos se vio favorecido por el desarrollo petrolero, la colonización y las faenas rurales necesarias para el mantenimiento de las haciendas zulianas. Al lado de los migrantes surgían flujos ilegales de mercancías y aumentaba la colonización. La segunda oleada de migración hacia



MINERVA VITTI

La cuarta paradoja es que entre Cúcuta y San Cristóbal se han tomado las iniciativas más audaces de cooperación transfronteriza pero esas propuestas no han dado lugar a una integración fuerte, que tenga impacto nacional o binacional.

Venezuela se produjo con la crisis algonquera colombiana, luego de una bonanza de quince años que, en 1967, convirtió al Cesar en departamento y al vallenato en la música de la región.

El cuarto asunto que muestra otras paradojas importantes de este ámbito, es el de los cultivos para mercados ilícitos y la violencia, que han generado efectos de enorme impacto a ambos lados, y que tampoco han contado con una capacidad binacional que permita manejarlos en común. Los cultivos de marihuana llegaron al Perijá y al Catatumbo en los setenta, y los de coca y amapola en los ochenta y noventa, y con ellos aumentó la colonización y la degradación ambiental. La respuesta ha sido solo nacional y coyuntural.

LOS ANDES

En el tercer ámbito de la relación colombo-venezolana, los Andes, encontramos también cinco paradojas muy significativas, derivadas, ante todo, de su principal característica de ser el ámbito más poblado, el de mayor desarrollo relativo y más amplia infraestructura, al punto de constituir una verdadera conurbación entre Cúcuta y Villa del Rosario con Ureña, San Antonio y San Cristóbal. En ese espacio se reúnen las mayores vías que comunican a las dos naciones y a cada zona fronteriza con su centro político nacional y con parte importante del territorio de cada país –en el caso venezolano con el occidente y en el colombiano con el oriente. Paradójicamente, no hay planificación binacional urbana ni de infraestructura. Construir, ampliar

o hasta pintar los dos puentes internacionales requiere de interminables negociaciones que, cuando logran avanzar, son frenadas por el surgimiento de una nueva tensión binacional.

Un segundo elemento ha marcado este ámbito fronterizo: la larga historia económica compartida empezando por aquella del circuito agroexportador del siglo XVIII, capaz de insertar a los dos países de manera exitosa en el comercio internacional, antes del petróleo, y que permitía la salida de Cúcuta por ferrocarril hasta el lago de Maracaibo. Desde que se intensificó el comercio binacional en el marco de la integración andina, por ahí pasaba el 80 % del comercio subregional. Pero esos intercambios andinos y colombo-venezolanos, a pesar de haber sido tan dinámicos y exitosos, no le ayudaron a este ámbito fronterizo a reconvertirse y a encontrar polos de desarrollo que reemplazaran la pérdida de sus funciones tradicionales ligadas al trasbordo y los trámites aduaneros. Por eso, más que de proyectos regionales transfronterizos, la zona ha vivido del diferencial cambiario en uno y otro lado. Si cae el peso, el flujo comercial se desplaza hacia Colombia y viceversa.

Vale la pena destacar un tercer aspecto. El petróleo y el carbón generan también en este tercer ámbito fenómenos transfronterizos de enorme significación pero no logran suscitar acciones intergubernamentales conjuntas.

La cuarta paradoja es que entre Cúcuta y San Cristóbal se han tomado las iniciativas más audaces de cooperación transfronteriza pero esas propuestas no han dado lugar a una integración fuerte,



HUMBERTO MATHEUS



HUMBERTO MATHEUS

...el diferendo territorial se ha manifestado allí en la tensión entre la responsabilidad de Colombia de cuidar las cuencas (en varios ámbitos, los ríos nacen del lado colombiano convirtiéndose a Venezuela en un país aguas abajo), y la responsabilidad de Venezuela de garantizar a Colombia la libre navegabilidad por los ríos comunes.

que tenga impacto nacional o binacional. Por ejemplo, surgió en esta zona, a fines de los ochenta, la idea de asambleas legislativas binacionales, e incluso funcionó una en medio del fuerte conflicto de la fragata Caldas. Sus promotores llevaron a las instancias de la integración andina la propuesta de reproducir su experiencia con la asamblea fronteriza en otros ámbitos, con la esperanza de garantizar su mantenimiento al margen de las tensiones binacionales. Nació también en este lugar, en los noventa, la idea de conformar la Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Pero ninguna de las dos pudo prosperar.

Esas iniciativas audaces han sido coyunturales y han involucrado solo a los dirigentes locales, no a sectores sociales. Por eso no han dinamizado la vida fronteriza para transformar sus fuertes interacciones en capacidad orgánica de incidencia. En momentos de tensión entre los centros políticos de los dos países, los pobladores se limitan a marchas de protesta o al bloqueo de los puentes internacionales. Más que integración para el desarrollo fronterizo, predomina el contacto cotidiano y espontáneo.

Un quinto asunto contradictorio que se debe destacar es que, a lo largo de la historia, se pueden encontrar en este ámbito fuertes interacciones derivadas del desplazamiento de pobladores de un lado hacia el que ofrece mejores servicios o bienes. Por ejemplo, en Pamplona, que gozaba de una gran reputación regional, se formaron muchas generaciones de venezolanos. Entre los más conocidos han estado Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez, Eleazar López Contreras, Isaías Medina, Antonio Guz-

mán Blanco, Marcos Pérez Jiménez, Carlos Andrés Pérez, Ramón J. Velásquez.

Esa constante se mantiene en la actualidad en provecho de las ventajas de la colindancia. Desde el comienzo de la vida independiente, la dinámica política nacional o los conflictos internos de cada país han tenido repercusiones en el otro. Los opositores políticos de un lado han encontrado refugio al otro lado de la frontera. Por ejemplo, desde Cúcuta se organizó el derrocamiento de Ignacio Andrade con la llamada revolución de los andinos protagonizada por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. También a comienzos de los años dos mil se encuentran ecos de la situación de un país en el otro. La confrontación armada colombiana ha tenido en esta zona fronteriza importantes repercusiones y desde Venezuela ha habido interacciones con esa problemática a partir del tráfico de armas y del traspaso guerrillero de la frontera, efectos e interacciones que no han contado con mecanismos cooperativos para enfrentarlas.

LOS LLANOS

El cuarto ámbito colombo-venezolano está conformado por los llanos binacionales, los cuales, a lo largo de la historia muestran, al menos, cuatro paradojas.

La primera, los llanos casi nunca se ven como una extensa planicie continua que comparten los dos países. Los mapas con la raya no dejan ver que son ecosistemas comunes de gran significación. En el caso venezolano, los llanos son el 35 % del territorio, el corazón geográfico y en parte histórico de la nación. Recuérdese nada más la importancia de los llanos en la independencia. En Colombia, los llanos constituyen una porción igualmente significativa del territorio, que sirve cada vez más como despensa agrícola al centro de un país concentrado en los Andes. Pero el peso político de esa zona es más bien periférico.

La segunda paradoja consiste en que los llanos hayan sido habitados por una población estrechamente articulada pero estigmatizada por su nacionalidad. Ante todo, la articulación poblacional en ese ámbito se dio por el hecho de ser una zona de importantes asentamientos de grupos prehispánicos, que fueron casi exterminados. Quedan en ambos lados algunos Tunebo, Jirara Arawak, Guahibo, Sáliba, Yaruro y Piaroa. Luego, la fuente poblacional con-

En momentos de tensión entre los centros políticos de los dos países, los pobladores se limitan a marchas de protesta o al bloqueo de los puentes internacionales. Más que integración para el desarrollo fronterizo, predomina el contacto cotidiano y espontáneo.

junta que se puede identificar, provino del ható que creció al lado de las misiones y fue transformándose luego en latifundios ganaderos conformados con las tierras de los indígenas, los cuales fueron exterminados o asimilados como mano de obra. Los hatos fueron, además, el apoyo para las fundaciones de pueblos y estrecharon las relaciones entre los dos lados de tal manera que muchos de los poblados colombianos fueron formados por venezolanos. Es tal la interacción que en el lado colombiano, que no ha contado con adecuadas vías terrestres, Arauca depende para su abastecimiento básico del comercio con Cúcuta, que se efectúa a través de la carretera El Amparo-San Cristóbal por territorio venezolano pues por territorio colombiano significaría subir la cordillera de los Andes. Esta dinámica se resiente ante cualquier tensión binacional y afecta el puente Páez reconocido hasta hace poco como paso formal internacional.

Una tercera paradoja; debido a las estrechas interacciones poblacionales, muchos de los conflictos de un lado se han soportado y se han vivido en el otro a lo largo de la historia, pero solo han suscitado mutuas recriminaciones entre los gobiernos de los dos países. De hecho, desde la disolución de la Gran Colombia el territorio fronterizo en este espacio ha servido de lugar de refugio tanto para colombianos como para venezolanos. En casi todos esos episodios históricos, más que cooperación ha habido entorpecimiento de las relaciones binacionales.

En cuarto lugar, también en este ámbito la extracción y los procesos de generación de infraestructura y de proyectos energéticos han sido simultáneos en ambos lados y han generado más o menos los mismos problemas sin que tampoco se logre capacidad de manejo conjunto. De hecho, la explotación de petróleo en ambas márgenes del río Arauca ha introducido modificaciones que se manifiestan a nivel social, económico, político y ambiental, y se suman a otros asuntos que requieren de un manejo concertado y de cooperación transfronteriza. Esa falta de manejo conjunto ha sido evidente ante la llegada de las FARC y el ELN, y posteriormente de los grupos paramilitares, dispuestos a combatir por el dominio territorial de la zona, los recursos energéticos, las regalías para los municipios y departamentos y los cultivos de coca, generando así una complicada problemática binacional.

ORINOQUIA-AMAZONIA

El último ámbito, Orinoco-Amazonas, está lleno también de paradojas. Primero, esta región se caracteriza por una baja densidad de población, constituida en su mayoría por grupos indígenas transfronterizos –Guahibo, Cuiva, Wamone, Jiwi, Sicuani, Sáliba, Piaroa, Maca, Puinave– que se encuentran en un gran deterioro físico y cultural, han perdido sus territorios ancestrales y enfrentan una crisis de identidad y un fuerte menosprecio por parte de la población blanca. No alcanzan a ser 50 mil personas en los dos países. Habitantes de este ámbito están en los poblados venezolanos de San Fernando de Atabapo, Yávita y Pimichín, y en los márgenes colombianos del Guainía o Río Negro. Los últimos tienen que pasar por territorio venezolano para establecer contacto con Puerto Inírida, capital del departamento. Es tanta la dependencia de los poblados de este río que requieren y aplican la mutua complementariedad para la subsistencia.

Segundo, de manera muy estrecha Colombia y Venezuela comparten ríos de enorme significación internacional como el Orinoco, que recibe desde la cordillera oriental colombiana el mayor caudal de aguas compartidas por los dos países y conforma la estrella fluvial con el Atabapo y el Guaviare. Se han planteado proyectos estratégicos para los dos países pero el diferendo territorial los ha convertido, más bien, en fuente de distanciamiento. Las cataratas y raudales, a pesar de dificultar la navegación, han ofrecido posibilidades para la generación de energía hidroeléctrica común. No han sido aprovechados de manera conjunta ríos como el Casiquiare, que, a través de un canal natural, pone en contacto el Orinoco y el Amazonas por el Guainía o Río Negro, configura los últimos 105 kilómetros de frontera colombo-venezolana hasta la piedra el Cocuy y, antes de penetrar a territorio brasilero hacia su encuentro con el Amazonas, abre posibilidades al intercambio trinacional.

Tercero, el diferendo territorial se ha manifestado allí en la tensión entre la responsabilidad de Colombia de cuidar las cuencas (en varios ámbitos, los ríos nacen del lado colombiano convirtiendo a Venezuela en un país aguas abajo), y la responsabilidad de Venezuela de garantizar a Colombia la libre navegabilidad por los ríos comunes. El cumplimiento de estas obligaciones ha sido condicio-



LA PATILLA

Por parte del Estado carece de sentido pensar las zonas fronterizas como el umbral sagrado de la soberanía cuando, de hecho, estas han sido siempre las barreras más porosas de cada nación, muy débilmente articuladas al Estado y al mercado nacional, y es en ellas donde se hace más visible el carácter precario y contrahecho del Estado y de la identidad nacional.

nado por cada gobierno al cumplimiento por parte de su vecino, lo que ha impedido un manejo en común de recursos estratégicos e interacciones de gran significación poblacional y ambiental.

Cuarto, en este espacio los dos países comparten una gran biodiversidad. En la región existen parques nacionales (Yapacana, Cinaruco y Capanaparo, creados en Venezuela en 1978, y El Tuparro, creado en Colombia en 1980), con gran importancia binacional pero sin forma alguna de coordinación para su manejo.

Quinto, la zona ha vivido procesos comunes de extracción de quina, chicle, caucho, peces de acuario, animales exóticos, pieles, plumas de garza real, minerales como diamantes, oro y metales industrializables como la bauxita. Esos procesos han llevado a sus habitantes a compartir, durante buena parte de su historia, el marginamiento y la precaria presencia estatal en los dos países. La irrupción del petróleo en la economía venezolana le cambió el rumbo a ese lado de la frontera. La industria turística de la Orinoquia venezolana se ha venido desarrollando mientras la desidia y el despilfarro han primado en el lado colombiano. Allí los cultivos de coca y la presencia de grupos armados ilegales completan el panorama de esta última zona.

En suma, diversas paradojas en uno y otro ámbito fronterizo muestran el peso de la desconfianza entre ambos países y evidencian que se mira la línea limítrofe más que la frontera como tal. Se la asume desde la preocupación por la soberanía y la seguridad nacional,

más que desde las posibilidades que ofrece la vecindad para la integración.

LO BINACIONAL

Para examinar las concepciones de frontera imperantes, los desfases entre los gobiernos centrales y las autoridades o poblaciones organizadas en las fronteras, y las problemáticas que no solo competen a los gobiernos centrales o a las zonas fronterizas, sino que marcan hoy las relaciones y agendas binacionales.

CONCEPCIONES FRONTERIZAS

A diferencia de las líneas limítrofes, que son producto de negociaciones entre países y están demarcadas por hitos y mojones, los ámbitos fronterizos que acabamos de reseñar son resultado de múltiples interacciones –ambientales, étnicas, comerciales, sociales, políticas, de seguridad–, que influyen en su definición y configuración. Esas interacciones, como acabamos de ver, se construyen y deconstruyen a partir de todas las dinámicas, fuerzas, intereses, actividades y flujos que las atraviesan.

Esta mirada de la frontera cuya construcción es cambiante no es, sin embargo, la que ha primado entre Bogotá y Caracas. El difícil y traumático proceso de delimitación territorial entre ambos países no solo copó más de cien años de la relación binacional, de 1830 a 1941; también centró la preocupación binacional en la definición de esos límites y le dio un lugar predominante al pensamiento geopolítico basado en teorías

En suma, diversas paradojas en uno y otro ámbito fronterizo muestran el peso de la desconfianza entre ambos países y evidencian que se mira la línea limítrofe más que la frontera como tal. Se la asume desde la preocupación por la soberanía y la seguridad nacional, más que desde las posibilidades que ofrece la vecindad para la integración.

realistas, que ha marcado la concepción de muchas de las instituciones y de varias de las políticas de frontera, de seguridad nacional y de defensa. Esa concepción arcaica de frontera, alimentada primero por el diferendo territorial y luego por los problemas de seguridad, ha dado origen a hipótesis de conflicto de un país frente al otro, en las que se han formado las fuerzas armadas de ambos lados.

El tema fronterizo y de la vecindad colombo-venezolana ha evolucionado en las tres últimas décadas de manera contradictoria, es decir, con avances y retrocesos. El diferendo copó los años ochenta, pero la relación binacional se “desgolfizó” en la década de los noventa lo que permitió un periodo predominantemente cooperativo por el entrecruzamiento de las dos economías y el establecimiento de los mecanismos de vecindad para procesar la agenda acaparada por el conflicto colombiano y por las interacciones que con él se establecen desde Venezuela. En la primera década de los años dos mil, al diferendo territorial se le agregó el ingrediente de las opciones políticas distintas de los gobiernos centrales de cada uno de los dos países, que conllevaron frecuentes tensiones.

De consolidarse la perspectiva (Santos-Chávez) que antepone la necesidad de una buena vecindad a las divergencias ideológicas, la tradicional lógica del Estado nación se vería enfrentada a nuevos espacios y definiciones para abordar el tema fronterizo. Estas pasan por reconciliar los desfases entre la mirada fronteriza y la concepción binacional de los ámbitos compartidos y por avanzar en la atención conjunta de la agenda binacional actual.

DESFASES ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL

Los desencuentros no se producen solamente entre las dos naciones. En cada nación suelen predominar los desencuentros entre el nivel local y nacional, dándole así continuidad a un amplio desajuste entre los Estados nacionales y las zonas fronterizas. El desfase comienza desde la comprensión misma de las fronteras. Las políticas gubernamentales suelen reducir las fronteras a la línea limítrofe, considerada como una barrera impenetrable marcada por hitos y mojones que definen jurisdicciones y soberanías. En cambio, desde las fronteras mismas, el límite se reduce a una simple raya invisible y porosa, que a diario es

necesario cruzar para diversos asuntos cotidianos tales como comerciar, buscar mejores bienes o servicios educativos y de salud, visitar familiares o amigos, gestionar propiedades, cumplir con ritos tradicionales, migrar o huir. Los lazos comunitarios, étnicos, culturales, familiares y económicos fronterizos son de hecho más fuertes que los que mantienen las poblaciones de cada país con su respectiva capital nacional.

Las políticas fronterizas están de ordinario dirigidas, desde los Estados centrales, a regular la vida local e integrar a sus habitantes al país. Desde las fronteras suelen percibir las más bien como medidas que atentan contra la integración espontánea e informal con sus vecinos. Asumen que cuando dos o más Estados formalizan su integración mediante acuerdos binacionales o subregionales, desatan procesos que –como sucede con el dinamismo comercial o los mega proyectos de integración física– anulan las funciones tradicionales de las poblaciones locales ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional. O, peor aún, fracturan sus territorios.

En todas estas apreciaciones propias del desfase entre lo local y lo nacional hay sin duda exageraciones de ambos lados, que afectan la formulación de las políticas fronterizas. Por parte del Estado carece de sentido pensar las zonas fronterizas como el umbral sagrado de la soberanía cuando, de hecho, estas han sido siempre las barreras más porosas de cada nación, muy débilmente articuladas al Estado y al mercado nacional, y es en ellas donde se hace más visible el carácter precario y contrahecho del Estado y de la identidad nacional. Además, impide trazar consistentes políticas fronterizas el desconocimiento de las especificidades de esas zonas.

Es igualmente nocivo ignorar que las fronteras han sido, por lo general, lo opuesto a la capital. Asentada en el centro simbólico de la nación, la capital se convierte en el territorio de mayor desarrollo, en el *lugar* del Estado y el espacio más seguro, mientras que las zonas fronterizas quedan relegadas a una periferia aislada y marginada, espacio de retraso y pobreza, lugar abandonado y vulnerable, presa de colonizaciones y bonanzas depredadoras que ocurren a ambos lados de la línea limítrofe. No sin razón las zonas fronterizas están sobre-representadas en los más bajos índices sociales.



ZURIMAR CAMPOS

Cuatro tipos de problemáticas (poblacional, económica, de seguridad y fronteriza), que se expresan de manera diferente en cada uno de los cinco ámbitos, marcan hoy las relaciones entre los dos países, no solo en el nivel fronterizo o entre las capitales, sino en su dinámica propiamente binacional.

Desde las zonas fronterizas, tampoco tiene sentido asumir como integración el solo contacto transfronterizo cotidiano y espontáneo. Esos lazos informales no generan, de por sí, una región transfronteriza. Para ello se necesita pensar qué región se quiere, cómo construirla y planificarla de manera coordinada. Hace falta que las autoridades y organizaciones locales piensen cómo construir región con metas colectivas y cómo poner en marcha propuestas consensuadas.

Rechazar o menospreciar la necesidad de control estatal de los movimientos ilegales propiciados por la disparidad normativa entre los dos países, tiene efectos nefastos tanto para la nación en su conjunto como para las propias comunidades fronterizas. Peor aún, intentar ignorar, manipular u obstaculizar ese control, solo dificulta la necesaria construcción institucional en detrimento de las mismas zonas fronterizas. Si los Estados descuidaran esa obligación, estarían incumpliendo sus responsabilidades y desconociendo que parte importante de las limitaciones del desarrollo fronterizo proviene justamente de la dependencia de la economía local del diferencial cambiario y del contrabando que controlan mafias y grupos irregulares cada vez más ligados a la criminalidad transnacional.

Colombia tiene que resolver grandes vulnerabilidades fronterizas derivadas de la confrontación armada, la precariedad civil del Estado y la falta de desarrollo. Venezuela tiene muchos problemas económicos, de seguridad, de

gobernabilidad e institucionales a resolver. Una respuesta conjunta a las necesidades locales requiere de un esfuerzo integral, como integral debe ser el esfuerzo en momentos de tensión para evitar una guerra, promover la distensión y fortalecer la relación.

Las épocas de distanciamiento intergubernamental han tenido efectos en la frontera, en su cotidianidad y en sus intercambios económicos. Como también el acercamiento entre los gobiernos, en ocasiones, ha posibilitado el aprovechamiento conjunto de las oportunidades que ofrece la vecindad. El costo de la oscilación entre el conflicto y la cooperación es cada vez más alto por las fuertes interdependencias entre los dos países. Se requiere construir una base mínima común de manejo de la vecindad aun en periodos de distanciamiento o tensión entre los gobiernos centrales.

PROBLEMÁTICAS Y AGENDAS BINACIONALES ACTUALES

Cuatro tipos de problemáticas (poblacional, económica, de seguridad y fronteriza), que se expresan de manera diferente en cada uno de los cinco ámbitos, marcan hoy las relaciones entre los dos países, no solo en el nivel fronterizo o entre las capitales, sino en su dinámica propiamente binacional. Algunas de esas problemáticas no entran aún en la agenda o lo hacen de manera parcial y ocasional. Otras han logrado avances importantes en la última etapa de la relación entre los gobiernos centrales.

NEXOS POBLACIONALES

En términos poblacionales la situación que solía caracterizar la relación entre ambos países ha cambiado. Las épocas de fuerte migración laboral colombiana hacia Venezuela, como las producidas en los años setenta cuando el alza de los precios del petróleo atrajo poblaciones, son ahora cosa del pasado. Tres nuevos asuntos han tomado forma reciente. Si bien estos temas marcan nuevas tendencias en las dinámicas poblacionales colombo-venezolanas, los mismos todavía no han entrado en la agenda binacional.

El primero de estos temas tiene que ver con el desplazamiento de colombianos hacia Venezuela presionado por la agudización del conflicto colombiano desde finales de los años noventa. Hay

El gran contrabando acopia y transporta por ríos fronterizos enormes cantidades de gasolina con la complicidad o la asociación, a ambos lados, de miembros de fuerzas de seguridad y de grupos irregulares guerrilleros o paramilitares.

cifras y apreciaciones distintas sobre la magnitud del fenómeno. Según Acnur, entre 2001 y 2010 llegaron a Venezuela 200 mil desplazados colombianos; a 2 mil 700 se les otorgó la calidad de refugiados, quedando unos 118 mil 290 con necesidad de protección internacional.

La segunda nueva realidad hace referencia a la legalización de una parte significativa de colombianos que migraron desde los setenta y por décadas no habían logrado regularizar su situación, a pesar de los graves problemas que ello trajo aparejados. La llamada Misión Identidad regularizó la situación de muchas personas indocumentadas y otorgó cédulas venezolanas a muchos de esos colombianos migrantes. Al mismo tiempo ceduló a gente de este lado de la frontera. Esa nueva realidad creó una situación contradictoria. El otorgamiento de identidad no se hizo siempre con los suficientes controles o por el procedimiento aceptado en los dos países para obtener la doble nacionalidad. Muchas personas aparecen con nacimiento registrado en ambos lados. De todas formas, el número de colombianos con cédula venezolana aumentó sustancialmente en la última década lo que los ha convertido en electores y partícipes de diversos programas, servicios y subvenciones sociales.

La tercera nueva realidad tiene que ver con la importante migración de profesionales y empresarios venezolanos a Colombia en el marco de la polarización de su país, agravada a lo largo de la primera década de los años dos mil. Estos ya son visibles en muchos espacios académicos, empresariales, comunicativos y energéticos en todas las regiones de Colombia. Este indicador del giro pobla-

cional se observa incluso en los vuelos entre Bogotá y Caracas, que hace unos años iban llenos de empresarios colombianos y ahora son ocupados por venezolanos.

Todas esas nuevas realidades poblacionales no hacen parte de la agenda binacional. El tema sigue en manos de la Comisión Negociadora solo como un asunto de colombianos migrantes laborales. En ocasiones algunas reuniones intergubernamentales se han ocupado de los desplazados y existen entidades venezolanas encargadas de los refugiados o de los asentamientos de colombianos al otro lado de la línea limítrofe.

ECONOMÍAS INFORMALES Y DESACOPLADAS

Las economías fronterizas, que en el ámbito andino han sido muy dinámicas en mercados de bienes, servicios y trabajo, han vivido el impacto negativo de las tensiones entre los gobiernos centrales. Sanciones, parálisis de mecanismos para manejar todos los asuntos fronterizos y liquidación de alternativas de mutua conveniencia como la construcción de las ZIF, han generado altísimos costos para los emprendimientos locales legales.

Con modalidades e intensidades diferentes, las economías locales están atravesadas por la informalidad y por distintos contrabandos. El contrabando de gasolina anuda una compleja red de dinámicas por la existencia de un problema real: Venezuela vende la gasolina más barata del mundo y Colombia la más cara: menos de mil pesos contra más de 8 mil 500 pesos que se elevan varias veces al año. El gran contrabando acopia y transporta por ríos fronterizos enormes cantidades de gasolina con la complicidad o la asociación, a ambos lados, de miembros de fuerzas de seguridad y de grupos irregulares guerrilleros o paramilitares. Buscando legalizar la gasolina que consumen, los indígenas wayúu, en la Guajira, han formado cooperativas que agrupan a pequeños distribuidores al detal pero son interferidos por distintos tipos de redes irregulares. Los acuerdos intermitentes entre los dos gobiernos para hacerle frente a este problema están desfasados y no impactan la dinámica irregular. Las cuotas de gasolina acordadas para cada ámbito se vuelven insuficientes porque no solo atienden las necesidades locales, sino que se desvían en contrabando al interior del país. La gasolina subvencionada que decreta el gobierno colombiano va



Cancilleres de Colombia y Venezuela.

COLPRENSA

Detrás de las guerrillas y de esos negocios rentables del contrabando llegaron los paramilitares y las mafias mexicanas que con las colombianas y venezolanas articulan la muy dinámica criminalidad organizada.

quedándose en el recorrido hacia algunos ámbitos fronterizos.

Las medidas económicas tomadas en uno y otro lado tienen severas consecuencias en ámbitos con fuertes interacciones. Es lo que se vuelve a hacer presente con la revaluación del peso colombiano y la fuerte devaluación del bolívar. En febrero de 2013, disminuyó la capacidad de compra de los venezolanos de los productos de primera necesidad que escasean en Venezuela, en cambio aumentó la de los colombianos que compran aquí o allá productos regulados y subvencionados en Venezuela, y se incrementó el poder y las ganancias de las mafias transfronterizas y de sus múltiples tráfico.

Aunque el comercio binacional algo se ha recuperado, difícilmente volverá a los 7 mil millones de dólares. En 2011, cerró en \$1.740 millones y en 2012 con cerca de los tres mil. El comercio ha dejado de ser el motor que le daba solidez a la relación. Las tensiones y sanciones terminaron de desacoplar las dos economías que, a medida que se diferenciaban los modelos políticos, fueron perdiendo su complementariedad y entrecruzamiento.

Ambos países dejaron de ser, cada uno, el segundo socio comercial del otro. El gobierno chavista ha nacionalizado la industria pesada y se ha convertido en el gran importador de Venezuela. Sin intermediarios ni participación de los antiguos empresarios que negociaban con sus pares colombianos, ha estructurado acuerdos que ayudan a desarrollar su proyectada economía “endógena” y a proveer bienes en sectores de su interés. En ese esquema de comercio administrado ya no tiene cabida la diversificada oferta colombiana.

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

PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y DE SEGURIDAD

La precariedad de los Estados en la frontera ha permitido que grupos irre-

gulares vertebren no solo la economía legal e ilegal, sino que diriman asuntos locales y sociales. Los dos países han ido generando unas muy complicadas problemáticas de seguridad, que no se reducen a asuntos militares ni provienen de un solo lado.

Del lado colombiano, la ausencia del Estado fue creando el escenario para la concentración de la confrontación armada y otros problemas nacionales en las fronteras. Un primer atractivo para los actores ilegales lo constituyeron las colonizaciones irregulares y las bonanzas extractivas. La alianza de políticos, terratenientes, agentes del Estado, mafias y paramilitares agravó la situación al haber apropiado tierras nacionales, campesinas o indígenas para la ganadería, la agroindustria o los cultivos para mercados ilegales. Luego vinieron distintas estrategias para apropiarse de las transferencias de recursos nacionales y de regalías petroleras y mineras. Desde mediados de los años noventa, guerrillas y paramilitares se disputaron allí corredores y negocios. No sin motivo, cuatro de las seis zonas en las que ahora se concentra la confrontación armada corresponden a ámbitos fronterizos colombo-venezolanos.

En el lado venezolano, han crecido la delincuencia y la violencia con tasas más elevadas que en Colombia y México. Según la Comisión de Defensa de la Asamblea, un 50 por ciento de la población civil tiene armas legales o ilegales. Las guerrillas colombianas, aprovechándose de la precaria presencia estatal, acompañaron desde finales de los años ochenta colonizaciones irregulares, penetrando de esa forma el tejido social e institucional de ese país. En los años 2000, han buscado el apoyo chavista y se han disputado espacios con las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL). Distintos gobiernos venezolanos han pactado acuerdos con las guerrillas colombianas buscando neutralizar sus efectos.

La posición del gobierno y el movimiento bolivariano ha sido cambiante. Incide la tolerancia por ideología o desgobierno de Venezuela, la expectativa de algunos de sus dirigentes de tener en las FARC una retaguardia, pero sobre todo los negocios rentables y la articulación con la criminalidad transfronteriza. En ciertos periodos, diversos sectores la han apoyado, mientras que en otros se han distanciado. Pero, más que del apoyo político, las guerrillas sacan su fuerza

Desde mediados de los años noventa, guerrillas y paramilitares se disputaron allí corredores y negocios. No sin motivo, cuatro de las seis zonas en las que ahora se concentra la confrontación armada corresponden a ámbitos fronterizos colombo-venezolanos.

de la corrupción reinante en ambos lados de la frontera, estimulada por el narcotráfico, el contrabando de gasolina y de bienes subvencionados. Detrás de las guerrillas y de esos negocios rentables del contrabando llegaron los paramilitares y las mafias mexicanas que con las colombianas y venezolanas articulan la muy dinámica criminalidad organizada.

Según el libro *La frontera caliente* de la Corporación Arco Iris, el contrabando de gasolina alcanza el millón de barriles por año, el de *whisky* 9 millones de botellas, el de cigarrillos 200 millones de cajetillas, por allí pasa el tráfico de armas hacia Colombia y la cocaína hacia Estados Unidos, África y Europa, jalonado por grupos irregulares colombianos y venezolanos articulados a mafias mexicanas como el cartel de Sinaloa y los llamados Zetas en alianza con miembros de las diversas fuerzas de seguridad. Los distintos grupos ilegales se enfrentan cada día por rutas, mercancía, control de territorio. En la última década se han producido en la frontera colombo-venezolana 30 mil homicidios, miles de secuestros y extorsiones.

Hay avances que merecen ser destacados. Ante todo, el reconocimiento de que se trata de un asunto transfronterizo. Segundo avance, los dos gobiernos acordaron luchar conjuntamente contra el narcotráfico, el crimen organizado y la extorsión, y los ministros de defensa y seguridad mantienen comunicación directa.

Para una sólida reversión de esas problemáticas compartidas es urgente mejorar la capacidad, disciplina e inteligencia de las fuerzas de seguridad; construir instituciones que garanticen la convivencia y estimulen el desarrollo, administraciones más eficientes, transparentes y democráticas que, en materia de justicia, le quiten a los irregulares la posibilidad de mantener sus clientelas; empoderar a las poblaciones fronterizas para que estén en condiciones de transformar cada ámbito en una región basada en proyectos productivos, de desarrollo, infraestructura o ambientales; revisar la política de drogas, lo que no parece fácil porque los dos gobiernos tienen perspectivas diferentes.

*Doctora en Ciencias Políticas.

NOTAS

- 1 El cacique Sabino Romero fue asesinado el 3 de marzo de 2013 tras constantes amenazas, encarcelamiento y criminalización por su lucha en la demarcación de tierras, la mejora de las condiciones del pueblo Yukpa y sus denuncias contra la ola de asesinatos que sufre su comunidad.