

LAS COMISIONES PRESIDENCIALES COLOMBO-VENEZOLANAS DE ASUNTOS FRONTERIZOS (COPAF) Y DE NEGOCIACIÓN (CONEG) EN MARZO DE 1989: UNA EXPERIENCIA INÉDITA, PRODUCTIVA Y TRUNCADA

DR. LEANDRO AREA PEREIRA*

SUMARIO

Introducción. 1. Los contextos. 2. El panorama mundial. 3. Las tendencias regionales. 4. El ambiente binacional. 5. Las realidades nacionales. 6. Los ingredientes psicosociales. 7. Los intereses de las partes. 8. El andamiaje de la negociación. 9. La participación de múltiples actores. 10. A manera de conclusión: la experiencia vivida. Bibliografía.

* Venezolano. Politólogo. Embajador jubilado. Profesor universitario jubilado (UCV). Exdirector del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual” del MRE. Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial Negociadora de Límites con Colombia. Jefe de la Unidad de Colombia del M.R.E. Comisionado Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos con Colombia. Subdirector del Instituto de Estudios Políticos de la UCV. Jefe de Cátedra y Departamento en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la UCV.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como interés y finalidad la exploración abreviada de un momento magnífico de la historia de las relaciones entre Venezuela y Colombia.

Es verdad que con la suscripción del Acuerdo de Caracas el 4 de febrero de 1989 por parte de los presidentes de Colombia y Venezuela, Virgilio Barco Vargas y Carlos Andrés Pérez, con motivo del inicio de un nuevo período de gobierno en Venezuela, se inaugura, no sin contradictores ni contradicciones, una etapa paradigmática en la historia de nuestras relaciones internacionales, binacionales y fronterizas, jamás antes vista. “Paréntesis de integración binacional y fronteriza” he llamado en anteriores textos a este raro tipo de experiencia colombo-venezolana.¹

Posteriormente, con la Declaración de Ureña del 28 de marzo del mismo año, suscrita por ambos presidentes, en el Puente Internacional “General Francisco de Paula Santander”, sobre el Río Táchira, se complementa la decisión política con el marco jurídico e institucional que regulará las novedosas relaciones entre los dos países.²

En tal sentido, la intención de estas páginas es la de hacer conocer e involucrar a las nuevas generaciones en esta importante iniciativa binacional; evaluarla ahora con histórica perspectiva; e igualmente comprenderla en su singularidad y complejidad, contextualizándola a la luz de las realidades políticas nacionales, así como también de las tenden-

¹ Ver Leandro Area. “A vuelo de pájaro: la delimitación de las áreas marinas y submarinas al norte del Golfo de Venezuela”, en *La diplomacia venezolana en democracia 1958-1998*, Fernando Gerbasi (Compilador), Kalathos Ediciones, Madrid, 2018, pp. 193-225.

² Ver Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen, *El Golfo de Venezuela: Documentación y Cronología, Vol. II (1981-1989)*, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991, pp. 511 y ss.

cias y procesos políticos, económicos, sociales y culturales observados en el plano internacional y regional de aquella época.

Resaltemos también que más allá de la inquietud y la aspiración académica, siempre puntillosa y ambiciosa en construir memoria, se pretende aquí abonar e invitar al debate acerca de la posibilidad de rescatar para el futuro la labor truncada de esta experiencia, cuando las condiciones que hoy son adversas lo permitan.

La posibilidad de reconstruir su funcionamiento como política de Estado dentro de una estrategia gubernamental común reelaborada, sosegada y amplia, está por verse. Ello sí y por supuesto, si fuera el caso, de acuerdo a las necesidades sociales de emergencia humanitaria y de inseguridad binacional fronteriza observadas, que marcan la agenda del presente tan distante pero tan similar a la de ayer.

Eso sí, nunca más traumática que ahora ha sido la relación bilateral. Ella requiere se reconstruyan con solidaridad y apremio los canales de diálogo político, social, económico y militar, institucionales y privados, de reflexión, comunicación y de acción, hoy inexistentes entre los dos países. De esa manera se podrían atender los problemas que la realidad impone a los gobiernos y pueblos que se resume en el corto plazo, una vez superadas las emergencias de la primera y compleja fase, en la constitución de civilidad con progreso económico y social, es decir dignidad y trabajo, en democracia, más allá del simple, manipulado e insuficiente derecho al ejercicio del voto.

Habría que agregar que quien escribe participó activamente en los asuntos aquí analizados. Declaro pues subjetivo que narro parte minúscula de lo analizado desde mi experiencia personal vivida dentro del proceso que se trata de desmenuzar con el rigor y el espíritu crítico necesarios. Autor comprometido pues con todo lo que ello implica.

Hablamos en suma de la instauración de aquel novedoso mecanismo institucional colombo-venezolano, a través del cual se administró el conjunto de temas de la integración, de la cooperación, así como también el tratamiento y posible solución de asuntos irritantes pendientes. Todo ello organizado en base a una agenda múltiple y compleja, encomendada a dos comisiones por cada país, responsables de actividades específicas, tal como quedó establecido en los documentos ya referidos de creación y posterior desarrollo institucional del mecanismo.

Este esquema cooperativo, el de las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos por un lado y de Negociación por el otro, definió e incluyó en una “agenda global” de cuestiones, todos los aspectos posibles de una relación históricamente complicada y prejuiciada, que algunos han dado en llamar “atormentada”, “epiléptica” otros, “inconclusa” también; en fin.

El proyecto perseguía superar, restablecer e impulsar las relaciones, deterioradas desde agosto de 1987, cuando se produce la incursión de la Corbeta ARC- “Caldas” en aguas interiores, históricas y vitales del Golfo de Venezuela, sobre las cuales no hay argumentos jurídicos o históricos que pongan en discusión la soberanía venezolana sobre esas áreas marinas y sub marinas.

El nuevo esfuerzo se sustentaba en los auténticos principios de la integración binacional, el desarrollo fronterizo y la negociación directa, sin la intervención de terceros; con una agenda múltiple y globalizante, conflictos, contratiempos y consensos incluidos en un solo paquete de resolución de problemas, cimentación de lazos y firma de acuerdos si fuese el caso, sin plazos fijos ni apremiantes, con el fin de establecer los pilares fundamentales de la complementariedad binacional, postergada en lo económico, político, social y cultural.

Se intentó y logró generar medidas de confianza mutua; “desgolfizar”, en la superficie aparente de nuestras circunstancias la corrosiva animosidad entre los dos países superando la traumática y quebradiza relación que estuvo marcada a partir de la década de los años 60 por la obsesiva fijación colombiana en definir a su manera las áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, paralizando de esta forma, sustancialmente, el avance de tan variados temas cooperativos y exacerbando en cierta opinión pública ánimos y expresiones xenofóbicas y belicistas.

No hay que olvidar, hablando de obsesiones, que entre 1830, año de la muerte del Libertador Simón Bolívar, la posterior separación de Venezuela de la Gran Colombia, y 1941, durante más de un siglo entonces, ya la atención de ambos países se concentraba principalmente en la definición de las fronteras terrestres, según el principio del *uti possidetis iuris*, hasta que finalmente se firmara el tan discutido Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de Ríos Comunes entre Colom-

bia y Venezuela, en Cúcuta, el 5 de abril de 1941, por los Ministros de Relaciones Exteriores Luis López de Mesa por Colombia y Esteban Gil Borges por Venezuela, en representación de sus presidentes Eduardo Santos Montejo que gobernó a Colombia entre el 7 de agosto de 1938 y 7 de agosto de 1942, y Eleazar López Contreras que hizo lo propio en Venezuela entre el 17 diciembre de 1935 y 5 de mayo de 1941.³

Es relevante destacar, y de qué forma, que la fuerza y dinámica impulsada por las mencionadas comisiones en su esfuerzo integracionista más allá de limitaciones y errores propios que pudieran observarse contó desde un principio con la animadversión de los enemigos históricos, de aquí y de allá, de la integración.

Además, superados en apariencia los efectos del llamado “Caracazo” del 27 de febrero de 1989 en Venezuela, levantamiento social de amplias repercusiones, el ambiente político se vio contaminado y degradado, ya aceleradamente, de manera calculada y artera por múltiples factores de poder desde que Hugo Chávez apareciera en la escena política venezolana el 4 de febrero de 1992 cuando fracasara en su intento de golpe de estado contra la democracia venezolana de fuerzas ya abreviadas es verdad.

En ese contexto, al mes de estar preso, a través de las insólitas oportunidades que le brindaban tanto el gobierno como los medios de comunicación, en una situación de descomposición política y social innegable, explicó y justificó expresamente sus acciones golpistas en el hecho supuesto de que el gobierno de Venezuela estuviera obsequiando soberanía a Colombia, a espaldas del país, lo que convertía al presidente Pérez, según la perspectiva de los golpistas, en reo de la justicia por el delito de “Traición a la Patria”.⁴

Tampoco era verdad, quién podría creerlo, que los sublevados militares golpistas anduvieran solos en esa desmesura. En qué pulpito no encontraron aplauso. Desenterraron o los convencieron de que el anti colombianismo era una útil y hábil arma de propaganda política en la

³ Ver Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen. *El Golfo de Venezuela: Documentación y Cronología*, Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, pp. 178-180.

⁴ Ver Alberto Garrido, *Documentos de la revolución bolivariana*, Ediciones del autor, Caracas, 2002, pp. 123-137.

fragua de sus ambiciones. A su discurso se le unieron, o ambas partes coincidieron estratégicamente en el momento adecuado para satisfacer planes desestabilizadores, aspiraciones políticas notables, colectivas o particulares, sobre todo estas últimas, frustradas en y desde el pasado.⁵

Una vez en el poder, luego de salir electo presidente en 1998, por razones de cálculo político las comisiones objeto de nuestro trabajo, desmanteladas ya y jugando un papel de relleno en un ambiente binacional ahora descompuesto, fueron dejando de existir, ahogadas paulatinamente, calculadamente, así como los proyectos que se habían presentado de común acuerdo para la frontera binacional que allí seguía con su vida de trabajo y penurias crecientes.

Ahora bien, aunque el mecanismo haya sido desatendido y dejado de tener vigencia en los hechos, aún sigue conservando valor jurídico y sobre todo político pues hasta la fecha no ha sido denunciado por ninguna de las partes entre las que no existen hoy ni de lejos relaciones, siquiera diplomáticas o consulares, sino antes bien enfrentamientos, silencios, tensión, pandemias ideológicas, en suma, conflicto creciente y permanente desde la llegada de Hugo Chávez al poder hasta el día de hoy, con el temor, la indiferencia, complacencia o apoyo real e interesado de factores internos y externos.

No hay que olvidar que, en algún momento en Colombia y más allá, se percibió a Chávez como un factor que podía ayudar, serles útil, en el logro de La Paz y otros menesteres. Por allí se estableció un sistema de manipulaciones consientes y compartidas de chantaje bilateral. Terminaron siendo el uno para el otro “mi nuevo mejor amigo”, en razón de una creciente contraprestación de servicios; pero esa es otra historia.

1. LOS CONTEXTOS

Si la manida afirmación de José Ortega y Gasset, “yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo” está dirigida parti-

⁵ Ver Mirtha Rivero, *La rebelión de los naufragos*, Editorial Alfa, Colección Hogueras, Caracas, 2010.

cularmente a los individuos, puede que sea **útil** también para atender y entender hechos políticos y sociales en su conjunto.⁶

Aunque pienso que no necesaria y fatalmente marquen destinos; las circunstancias son nuestro nexo más apremiante, lo que el sujeto percibe como “su” realidad. Puede que sean, eso sí, influencia, alimento, cauce, pero no por ello puedo llegar a afirmar que sean su fórmula matemática implacable. Existen ingredientes especiales, biografías incluidas, eventos fortuitos, detalles que animan a que las circunstancias sean aprovechadas plenamente, fluyan aún más a favor, al contrario, o ambas al mismo tiempo y en tensión. Todo depende, empuja y suma.

Porque en el caso estudiado en estas páginas queda claro que no tan solo fue el contexto político nacional e internacional presentes para ese momento preciso, el exclusivo elemento que condujo a ambos gobiernos no solo a escoger este mecanismo de negociación, sino que además funcionara tan bien que hasta imitadores tuvo a pesar de los obstáculos y en la medida en que las mismas circunstancias lo permitían. Tuvieron que juntarse demasiados detalles a la vez, incluyendo en este caso sobre todo los personales, para que los eventos tomaran el curso que tomaron con tal grado de entusiasmo y efectividad desplegada. Si no fuera así, la historia no estaría llena de sorpresas, positivas o no, sino que sería un guion inexorable, un destino cumplido como un vicio.

Que coincidieran en la presidencia de ambas Repúblicas dos hombres vecinos de una misma frontera, Táchira y Norte de Santander; que habían trabajado en el pasado en labores de gobierno relacionadas con la integración binacional; que eran amigos en la confianza mutua; constructores ambos de las nacientes democracias en sus respectivos países, todo ello reunido constituía haz de factores que contribuiría definitivamente a la creación de un ambiente decisional promisorio, aunque no desprovisto de desconfianza, es verdad.

Precisamente por esa misma cercanía, el ojo crítico y a veces malicioso de ciertos sectores de la opinión pública, principalmente de la venezolana, veían en esa “familiaridad” un elemento peligroso a los intereses de Venezuela, basados en anteriores intervenciones del “Go-

⁶ José Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, Madrid, 1914.

cho” Carlos Andrés Pérez, propenso por más de una razón a intervenir muy a favor de los provechos de Colombia. También, es cierto que esta visión, fundamentalmente venezolana, estaba avivada por la opinión amistosa y codiciosa que se tenía en Colombia de Carlos Andrés Pérez por idénticas circunstancias.

Y, por si fuera poco, que además se decidiera nombrar como presidentes de las Comisiones de Asuntos Fronterizos de ambas naciones a gente de la frontera común, Enrique Vargas Ramírez, cucuteño él, y al tachirense Ramón J. Velázquez, no deja duda sobre el acento tan poco circunstancial del asunto, en el cual la “paisanidad o paisanía”, fraternidad vecinal, jugó un destacado papel dentro del exitoso trabajo de la integración binacional fronteriza y la creación de la indispensable confianza mutua para abonar el camino y hacerlo prospero.

2. EL PANORAMA MUNDIAL

La década de los ochenta en que transcurren los hechos que nos interesa destacar, está marcada fundamentalmente por dos eventos, a saber, a) las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que caracterizaron la llamada “Guerra Fría” y por lo tanto la amenaza nuclear que se hace cada día más real a pesar de que a mediados del decenio se produce un acercamiento entre las potencias con la llegada al escenario político de Mijail Gorbachov en la Unión Soviética y las políticas iniciadas por él, y conocidas con el nombre de *Glasnot* y *Perestroika*; y, por otra parte, b) la caída del Muro de Berlín en 1989 con las consecuencias que en todos los ámbitos estos eventos históricos generaron a nivel mundial. Mientras tanto Ronald Regan intenta sentar las bases para un gran proyecto mundial de economía neoliberal que repercute por supuesto a nivel global.

En lo que se refiere a la persistencia de la guerra y al peligro de una confrontación nuclear, los Estados Unidos bombardean a la Libia de Muamar Gadafi (1986); continúa la guerra afgano-soviética (1978-1992) iniciada en la década de los setenta. Estalla la guerra Irán-Irak (1980-1988); la guerra del Líbano (1982); y la primera intifada (1987-1993).

En este contexto internacional, evidentemente confrontacional, se registra también un hecho de alta significación ya mencionado y es que en noviembre del año 1989 cae el Muro de Berlín dando fin a la era soviética y convirtiéndose en origen de las conocidas como “revoluciones de 1989” en Europa del Este (Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Rumania), derrumbándose la Cortina de Hierro y erosionándose gravemente la ideología del comunismo.⁷

Estos hechos tan significativos de cambios ideológicos, políticos, económicos, socioculturales y demás, produjeron un efecto dominó que se vio reflejado a nivel global. Después de las revoluciones de 1989 y como colofón, George Bush y Mijail Gorbachov firmaron en Malta el 3 de diciembre de 1989 una declaración en la que daban cuenta del fin de la Guerra Fría. El conocido como Pacto de Varsovia se disolvió formalmente el 1 de julio de 1991; los países bálticos se separaron de la Unión Soviética en agosto del mismo año, y la Unión Soviética como tal dejó de existir el 25 de septiembre de 1991.

Vale la pena destacar en este momento que, así como hablamos en estas páginas de “la relatividad de los contextos” para explicar los hechos, también pontificar sobre el fin de las ideologías, del fin de la historia, del fin del comunismo, etcétera, implica afirmaciones y pretensiones demasiado tajantes frente a la experiencia histórica que es en principio un proceso de continuidades y rupturas, de sinuosidades que se van complementando; rechazos y acercamientos, y lo que parece haber terminado en un momento específico puede volver a surgir nuevamente o ser parte constitutiva de otros eventos aparentemente nuevos pero que son o pueden ser, desarrollo evolutivo y dialéctico de la misma historia.⁸

3. LAS TENDENCIAS REGIONALES

América Latina no estuvo ajena, cómo estarlo, a las tendencias mundiales de su momento. En lo político se destacó la confrontación

⁷ Ver sobre este particular Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2007.

⁸ Ver John Gray, “¿Otro apocalipsis?”, publicado originalmente en el diario El País de España, el 23.05.2020.

militar en Centro América, con la participación directa de los Estados Unidos en su afán de mantener un cierto orden y control en su entorno más cercano. Cítese por ejemplo la Revolución Sandinista (1979-1990); la guerra civil en El Salvador (1980-1992); la guerra de Las Malvinas (1982); la invasión a Grenada (1983); la invasión a Panamá (1989-1990). Estas tensiones son producto de movimientos subversivos, insurreccionales, con gran influencia cubana, o golpistas de derecha o de izquierda o cívico-militares, que denotan una crisis profunda de los sistemas políticos y sociales y de la democracia en América Latina.

No debe olvidarse en todo este recorrido histórico, que en 1961 se crea en Punta del Este, Uruguay, la Alianza para el Progreso, diseñada por los Estados Unidos para brindar apoyo y soluciones a los países de América Latina, así como para enfrentar el comunismo que comenzaba a instalarse en la región con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959.

En lo económico también se hace patente la debilidad de los modelos de desarrollo instaurados en América Latina desde los años 50, de industrialización y modernización, financiados a través del endeudamiento, que hacen crisis detonante en 1982, con la llamada “crisis de la deuda”. No es gratuito que esta década sea llamada por algunos autores “la década perdida” de América Latina.

Sumadas las crisis económicas y políticas, dan pie a unas bombas y estallidos sociales de la población sumida en creciente pobreza y marginalidad. Los gobiernos regionales acuden a sus organismos internacionales, como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Corporación Andina de Fomento (CAF); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), etc., en la búsqueda de soluciones al callejón sin salida que enfrentan los gobiernos, incapaces de afrontar los pagos y servicios de la deuda contraída principalmente con bancos norteamericanos, que demandaban la cancelación inmediata de las acreencias.

Los organismos regionales consultados desempolvan los viejos ideales de la integración tan propios al proceso de independencia de América Latina. Se producen reuniones, documentos, acuerdos, contactos a los más altos niveles, dirigidos a cristalizar esos proyectos de

integración que buscan mitigar los efectos de la crisis y compartir objetivos y soluciones regionales a la medida de las capacidades. El axioma central es el que relaciona integración con desarrollo. La retórica institucional está plagada de frases en este sentido.

De esos diagnósticos y lineamientos generales de política, llamémosla sin intención peyorativa “ideología integracionista”, aparecen las propuestas de financiamiento a proyectos de inversión que estimulen la integración. Siguiendo en ese orden de ideas, los organismos andinos proponen en concreto el impulso de la integración binacional de las fronteras comunes, es decir “la binacionalidad como requisito estimulante, como paso fundamental de la integración multilateral”. Aparece un nuevo diccionario político en tiempos de crisis.⁹

En suma, la respuesta de los organismos regionales a la crisis económica de la década, puede resumirse en tres puntos, a saber: a) que se estandaricen las políticas económicas de los países miembros; b) que se presenten proyectos conjuntos de dos o más países para su beneficio mutuo; y c) que se consolide el intercambio fronterizo.¹⁰

Es dentro de estas circunstancias azarosas de búsqueda de soluciones teóricas y prácticas que aparecieron teorías como las de la Dependencia y el Subdesarrollo o las “Cepalistas”, como alternativas autóctonas, “propias”, para explicar realidades políticas de países no hegemónicos, como los casos de Colombia y Venezuela que interesan para este trabajo. No se olvide que también estaban las visiones extremistas del cambio radical, de izquierda marxista o de derecha militarista, antidemocráticas ambas, sustentadas en la acción revolucionaria o

⁹ Ver *Las Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino*, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes – Universidad de Los Andes de Colombia, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Cider, Colección Luis Lander, No. 3, 1ª edición, 1991. Ver también *El grupo de los Tres en el Gran Caribe*, República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Presentación del Canciller, Bogotá, 1996, pp. vii-ix. Ver igualmente Juan Carlos Sainz Borgo, La articulación de los Sistemas de Integración en América del Sur, Edición del autor, Caracas, 1996.

¹⁰ Ver Celestino del Arenal, Coordinador, *Las Relaciones de Vecindad*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, San Sebastián, 1985. En esta obra ya se refleja, aunque dentro de las circunstancias europeas, el interés por comprender las relaciones de vecindad desde una perspectiva crítica y novedosa, donde se percibe la ambición por superar la visión del límite y de frontera tan arraigadas a la ideología del conflicto.

en los golpes de estado para cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales en América Latina. Existía pues un abanico de opciones contradictorias para enfrentar los problemas de la agenda regional.

4. EL AMBIENTE BINACIONAL

En principio, no estaban dadas las condiciones políticas, institucionales, ni psicosociales para que se iniciaran los procesos de integración colombo-venezolanos. No olvidemos, con la intención de contextualizar aún más, que desde agosto de 1987 cuando se produjeron los hechos conocidos eufemísticamente con el título del incidente de la corbeta Caldas, la relación entre ambos países se había deteriorado profundamente.¹¹ Algunos investigadores han caracterizado ese período como de “tensa calma”, “árido distanciamiento”, “tiempo perdido”, después que estuvimos realmente al borde de una guerra.

Pero a partir de 1989, dentro del marco de las medidas sugeridas por los organismos mundiales y regionales de integración, sumadas a la voluntad política de dos presidentes, se pusieron en funcionamiento un conjunto de mecanismos y metodologías de negociación específicos, casi que autóctonos, que permitieron salir del bache histórico en que se encontraban las relaciones entre ambas naciones.

Todo este esfuerzo se concretó en las ya mencionadas Comisiones Presidenciales para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanas, unas, y Comisiones Presidenciales de Negociación, otras, unidas bajo el tan discutido concepto de “globalidad”, que requerirá de una evaluación posterior.¹²

¹¹ Ver Edgar C. Otálvora, *La crisis de la corbeta Caldas*, Rayuela Taller de Ediciones, Caracas, 2003.

¹² Para entender el concepto de globalidad puede verse Juan Carlos Rey, “La Delimitación de áreas marinas y submarinas con Colombia”, en *El Futuro de la Democracia en Venezuela*, Serie Estudios, Colección IDEA, Caracas, 1989, pp. 201-216. Y también Leandro Area, *¿Cómo negociar con los países vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Serie de Investigación 4, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 2000. Ver además Francisco Mujica B. y Pedro Apolinar Rojas, *Nuevo Enfoque de las Relaciones Colombo-venezolanas, Perspectivas a la solución del Diferendo Marítimo en el Marco del Derecho Internacional y en el Contexto Global de Negociación*, Separata del Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Vol. XIII, pp. 419-468, 1997

Como ya hemos afirmado, tuvo que ocurrir un evento especial y específico que cambiara o apurara el juego de las circunstancias orteguianas y que pusiera a ambos países en una nueva relación y sintonía, que algunos definieron irónicamente, juguetonamente, “como si no hubiera pasado nada”; “borrón y cuenta nueva”. Y lo que desenredó ese nudo de conflicto fue el otra vez aludido triunfo electoral de Carlos Andrés Pérez en 1988, “hombre de ambas fronteras”, como lo llamó maliciosamente alguien en su momento, cuyo mandato coincidió en parte con el período del presidente colombiano Virgilio Barco Vargas, otro hombre de frontera, cucuteño él, con el que el presidente Pérez, siendo ambos funcionarios de gobierno, había impulsado en el pasado proyectos de integración binacional fronteriza. Parecía el tiempo de reiniciarlos; soplaban vientos internacionales a favor.

Para muestra un botón: en buena medida ambos mandatarios habían sido responsables en su momento de la solicitud formulada por los presidentes Rómulo Betancourt y Guillermo León Valencia, en el Acta de San Cristóbal, el 7 de agosto de 1963, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la elaboración de proyectos de desarrollo económico y social que favoreciera a las regiones limítrofes colombo-venezolanas. Dicha petición estaba en sintonía con el espíritu y lineamientos de la Alianza para el Progreso citada anteriormente. Esta petición se concretó con un importantísimo informe presentado por el organismo en el que participaron investigadores y especialistas connotados, sobre el cual cabe resaltar que en muchos aspectos allí tratados aún guardan vigencia y cuyas recomendaciones están pendientes de ejecución.¹³ Meses antes, el 20 de junio de 1963, ya Pérez y Barco en calidad de ministros, habían firmado además el Acuerdo Comercial y de Desarrollo Económico colombo-venezolano.¹⁴

Valga subrayar aquí que ese esfuerzo cooperativo que hemos dado en llamar como parte del esfuerzo comprensivo de nuestras relaciones binacionales como “Primer paréntesis de Integración fronteriza”, de

¹³ Ver el Informe de la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo, *Posibilidades de Integración de las Zonas fronterizas colombo-venezolanas*, presentado a los Gobiernos de Colombia y Venezuela, mimeo, 1964.

¹⁴ Ver *Antecedentes de las Relaciones Fronterizas Venezolano Colombianas*, Tomo II, Corpoandes, 1982, pp. 13-19.

proyectos de mutuo interés, cambió de rumbo cuando en 1965 la relación binacional se petroliza con la aparición del interés de Colombia sobre áreas marinas y submarinas, históricamente venezolanas, en el vital Golfo de Venezuela, regresando de nuevo las tendencias conflictivas aparentemente dormidas desde 1941, año de la firma del aludido Tratado entre Venezuela y Colombia sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes.

A pesar de que no estaban dadas las “condiciones objetivas” para que se creara este idílico ambiente que se inicia en 1989, nunca lo están en su totalidad y hay que crearlas, la luna de miel sí pudo comenzar. Hay realidades que se dan dentro de contextos, pero también hay “circunstancias subjetivas”, sorpresas, voluntad política, eventualidades que pueden darle curso distinto a las que parecen sólidas tendencias. Ese experimento colombo-venezolano se convertiría en ejemplo provechoso, aunque inconcluso, que fue puesto en práctica por otros países de la región y que aún persiste.

5. LAS REALIDADES NACIONALES

Es imprescindible hacer mención a algunos elementos importantes que ayuden a comprender el contexto dentro del cual se inscribe este ambicioso proceso cooperativo y de integración binacional en el que se intenta romper con la visión conflictivista de las relaciones colombo-venezolanas.

En tal sentido, Colombia se sigue administrando políticamente bajo el tradicional sistema bipartidista de liberales y conservadores en el manejo del gobierno y así se desarrollan en la década del ochenta la administración del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982); Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), aunque, valga la pena subrayarlo ahora, con la llegada de Virgilio Barco Vargas (1986-1990) al poder, se rompe dicho esquema de colaboración bipartidista y se instaura un nuevo esquema Gobierno-Oposición que implica la no coparticipación de la oposición, como en el pasado, en la gestión de gobierno.¹⁵

¹⁵ Ver el discurso de Alberto Lleras en la Universidad de los Andes, de Bogotá, al recibir el grado “Honoris Causa” en filosofía y letras, el 16 de diciembre de 1957. Publicado en Cua-

En esa misma época el sistema político venezolano es también fundamentalmente bipartidista; bipartidismo en crisis, igual que en Colombia. Se suceden durante ese mismo período en la Presidencia de la República, Luis Herrera Campíns (1979-1984); Jaime Ramón Lusinchi (1984-1989), y; Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

Es importante señalar aquí que ambos países inician sus períodos democráticos y de partidos casi que simultáneamente y luego de sendas dictaduras. En el caso colombiano es en 1958 con el llamado Frente Nacional, conformado por los partidos liberal y conservador, excluyendo al Partido Comunista, esquema que se conserva durante 16 años.

En el caso venezolano la democracia comienza el mismo año que en Colombia, en 1958, con el conocido como Pacto de Punto Fijo, en el que los partidos Acción Democrática, COPEI y U.R.D, con igual exclusión del Partido Comunista, establecen unas reglas de juego, Plan Mínimo Común, arquitectura central del período democrático venezolano, que duró apenas cuarenta años.

Dos sistemas políticos en paralelo que se distinguen, entre tantas otras peculiaridades, porque en Colombia la dictadura del General Rojas Pinilla deja el poder a través de una solución institucional: el plebiscito. En cambio, la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez lo hace de manera violenta, a través de un amplio movimiento político, que ve sus frutos definitivamente el 23 de enero de 1958 a través de la insurrección cívico-militar y la final huida del dictador.

En ese contexto de democracias formales se desarrolla la década de los ochenta en ambos países no ajenos, cada uno en su especificidad, a períodos de inestabilidad política, económica y social. Si en Colombia el conflicto más destacado es el de la guerra contra la subversión

dernos de la Casa de los Derechos N°1, Fundación Universidad de América, Editorial Iris Bogotá, s/f.

Sobre el esquema gobierno-oposición durante el gobierno de Virgilio Barco ver Monika Rug, "El diferendo colombo-venezolano durante el gobierno del presidente Virgilio Barco: el incidente de agosto de 1987 y la posición conservadora", en *Las Relaciones entre Colombia y Venezuela: Dos aproximaciones*, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, Bogotá, 1989.

Para una revisión general de la política exterior colombiana ver Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian Pardo, *Política Exterior Colombiana. ¿De la Subordinación a la Autonomía?*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1988.

armada y el narcotráfico, y la búsqueda de la paz, en Venezuela las características críticas más significativas son la inequidad e inestabilidad económica, la corrupción y la pérdida de confianza y de legitimidad de los gobernantes y de la Democracia. A pesar de los innegables esfuerzos y logros, históricamente incomparables en tantas áreas, ésta se vio corroída por el cáncer de la corrupción y el desapego creciente del ciudadano con su sistema político y el extravío de sus dirigentes.

Tanto en Venezuela como en Colombia esta década se vería apremiada por un clima de inestabilidad en lo político, en lo económico y en lo social, que requeriría de inmensos esfuerzos, no siempre exitosos.

6. LOS INGREDIENTES PSICOSOCIALES

Cansones, repetitivos, oxidados pero constantes y sonantes, fluyen variopintos dos discursos maniáticos y obsesivos. Romanticones y roussonianos unos, apocalípticos y hobbesianos los otros, pretenden dar cuenta de causas y destinos, ora paradisiacos ora conflictivos, de la relación colombo-venezolana. Todos los argumentos posibles se utilizan, sea edulcoradamente sea envenenadamente, para explicar el porqué de enamoramientos o de distanciamientos posibles, y así oscilan entre la necesidad ontológica de feliz matrimonio para siempre, y la imposibilidad congénita de unas relaciones sinceras y en paz.

Una versión es entonces la que con “argumentos históricos” confecciona teoría y concluye en razón reluciente de una supuesta e inculcable hermandad, matriz común de origen y de inexorable vínculo, especie de ADN originario, siendo la existencia de un padre **único** -a la madre España ni se la nombra- junto a la vecindad geográfica, los 2.219 km de frontera, unos de los aspectos más aludidos, aderezado además con la existencia del idioma compartido, de la cultura palpitante, de la geografía ineludible, que en suma constituirían fundamento del inexorable e implacable destino manifiesto.

En la calle de enfrente están organizados y alerta los que sostienen con otros “argumentos históricos” todo lo contrario. Es la ya dicha visión existencial de la discordia, del conflicto, de la guerra y de la necesidad de una fuerza militar modernizada constantemente que contenga esos invariables embates en la que Venezuela ha sido, dicen los

paladines de la patria, “invadida y despojada” en su mermada soberanía por Colombia.¹⁶

En esas circunstancias, casi que queda poco espacio para las posiciones intermedias o terceras vías, para que por encima o en razón de distanciamientos o históricas afinidades, haya un margen operativo, razón pragmática, para la cooperación, el acuerdo y la adecuación negociada de los intereses entre las partes.

Bajo esos paradigmas y desde 1830, con la muerte del Libertador Simón Bolívar y con la posterior ruptura definitiva de la Gran Colombia en 1831, son pocos los momentos en los que los dos países han podido superar, vivir sin la presencia previa de esas visiones excesivas y excluyentes ambas.

Se han abierto, eso sí, en algunas circunstancias muy especiales los ya mencionados “paréntesis de cooperación binacional fronteriza”. El primero de ellos puede ubicarse aproximadamente entre 1958 y 1963, y el segundo, que es el que precisamente se trata de revisar en estas páginas, que se concreta formalmente en 1989 con la ya mencionada Declaración de Ureña que se erosiona definitivamente en 1999 con el cambio de régimen político en Venezuela.¹⁷

Estas realidades psicosociales y políticas, mitos y símbolos compartidos en tensión, creencias, percepciones comunes, convertidas en valores, actitudes y comportamientos, constituyen los “contextos ideológicos” los sustratos antropológicos, que marcan cualquier tipo de explicación que pueda hacerse sobre la realidad íntima de las relaciones colombo-venezolanas. La Historia en común es una herida abierta que aún no sana. La espada y la cruz aún vigentes en el gobierno de nuestros destinos. Ambiciosos de libertad no salimos del deseo que no se realiza.

7. LOS INTERESES DE LAS PARTES

Vistos los contextos anteriores pasamos a puntualizar, sin pretensión exhaustiva y sin orden de relevancia, el conjunto de intereses más

¹⁶ Ver Leandro Area, en *Venezuela y Colombia: una relación de Encuentros y Desencuentros*, Edmundo González Urrutia Coordinador, abediciones Digital y Grupo Ávila, Caracas 2021, pp. 29-41.

¹⁷ Leandro Area, “A Vuelo de Pájaro...”, pp. 193-225.

destacados que se expresan en las agendas visibles de ambos gobiernos para el año 1989. No se olvide que los intereses no son estáticos porque los cálculos políticos varían y las coyunturas los transforman de acuerdo a necesidades y ambiciones.

Es bueno insistir en la idea que en ningún caso el nuevo esquema de negociación puesto en marcha por los presidentes Barco y Pérez puso fin a la **áspera** situación que históricamente habían vivido ambos países. Tanto los elementos cooperativos como los conflictivos, sobre todo **éstos últimos**, estaban en la palestra del debate político. Lo que pasó es que ambos gobiernos tomaron la decisión política de un camino, que sin olvidar lo que Alfredo Vázquez Carrizosa llamó una “historia atormentada”, invirtiera el esfuerzo binacional en la construcción de integración en paz.

A continuación, la tabla comparativa anunciada.

Colombia	Venezuela
Descongelar las conversaciones con Venezuela. Atender los problemas de soberanía: Golfo, demarcación de la frontera terrestre, navegación fluvial. Resolver el problema de la delimitación de áreas marinas y submarinas. Diálogo directo pero dado el caso con la intervención de la Comisión de Conciliación prevista en el Tratado de 1939	Desgolfizar y despolitizar las relaciones bilaterales “Globalizar” las relaciones Diálogo directo sin la intervención de terceros y sin tiempos perentorios.
Acceder al conocimiento, manejo y tecnología involucrados en la industria petrolera	Despetrolizar las relaciones
Modernizar la plataforma comercial en búsqueda de nuevos mercados	Acceder a los mercados colombianos para la diversificación de la economía exportadora
Compartir ventajas en los escenarios internacionales	Compartir ventajas en los escenarios internacionales
Reactivar el tema de la libre navegación fluvial	Conservación y manejo racional de las cuencas hidrográficas comunes

Continuación cuadro...

Lograr mejoras en el trato a la población colombiana en Venezuela	Reafirmación del respeto de Venezuela por los derechos humanos
Trabajar conjuntamente en el tema de la seguridad	Control al contrabando, narcotráfico, guerrilla, abigeato, robo de vehículos y la migración ilegal.
Cooperación militar para atender conjuntamente los temas de seguridad	Cooperación militar para atender conjuntamente los temas de seguridad
Construcción de una cultura para la integración	Construcción de una cultura para la integración

8. EL ANDAMIAJE DE LA NEGOCIACIÓN

No es nuestra intención en estas sucintas notas explicar o narrar en todos sus detalles lo que ya otros han hecho con mayor destreza, a cuyas lecturas referimos al lector, así como a los documentos originales contenidos en la bibliografía recomendada, cuya revisión y estudio minucioso resultan imprescindibles.¹⁸

En lo que se refiere a las reglas e ingredientes formales y sustanciales del esquema, que son por una parte de integración fronteriza y por la otra de negociación de asuntos aún pendientes en materia de límites y soberanía, reunidos bajo el principio de la “globalidad”, igualmente guiamos al lector hacia la revisión indispensable de las fuentes originales.

Pero en apretada síntesis podemos afirmar que para llevar adelante los objetivos que ambas naciones de común acuerdo dispusieron, se nombraron sendas comisiones a cada una de las cuales se le fijaron unas tareas establecidas con toda claridad en lo que se refiere a responsabilidades y especificaciones procedimentales en *Modus Operandi* elaborados para cada tema en cuestión.

Además de las Comisiones ya señaladas se incluyó desde un primer momento (Acuerdo de Caracas) la Comisión Permanente de Conci-

¹⁸ Fernando Gerbasi, “De la confrontación a la cooperación: la relación bilateral entre Colombia y Venezuela”, en *La diplomacia venezolana en Democracia 1958-1998*, Kalathos Ediciones, Madrid, 2018, pp. 251-268.

liación prevista en el Tratado de No Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial de 1939 y posteriormente se nombraron sus Miembros (Declaración de Ureña) sin que, en la práctica, a decir verdad, tuviera alguna presencia efectiva o resplandor protocolar. Fue su inclusión producto de una fijación de ciertos sectores colombianos de llevar el específico caso de la delimitación de áreas marinas y sub marinas al norte del Golfo de Venezuela a una tercera instancia a pesar de que el propio Tratado del 1939 ya citado lo excluye en su artículo segundo cuando declara taxativamente que: "...exceptuando solamente las que atañen a los intereses vitales, a la independencia o a la integridad territorial de los Estados Contratantes".¹⁹

Se nombraron además dos Altos Comisionados por cada país para hacer el inventario de las principales cuestiones por examinar y para formular propuestas de tratamiento y solución: los conocidos con el nombre de Metodologías de Tratamiento y Solución (*Modus Operandi*).

Se crean además las "comisiones encargadas de la preparación y estudio de los convenios y tratados relativos al desarrollo económico y social de las áreas fronterizas", que según la Resolución para la parte venezolana tendrán carácter de asesoras del Presidente de la República y en ningún caso podrán suscribir compromisos a nombre de la Nación; servirán igualmente de enlace entre el Estado venezolano y las comisiones colombianas debidamente designadas a fin de elaborar proyectos técnicos sobre materias de interés común relacionadas con las zonas fronterizas compartidas.²⁰

Igualmente se propone, sin que lamentablemente fuese nombrada, una Comisión de Alto nivel y de carácter permanente con funciones de consulta, coordinación, verificación y seguimiento de las propuestas formuladas.

Justo es incluir aquí la posterior declaración, conocida como la Declaración de San Cristóbal, 11 de noviembre de 1990, con cuya firma se estrena Cesar Gaviria Trujillo en la Presidencia de la República en los asuntos con Venezuela y en la cual se pasa revista al avance de las con-

¹⁹ Ver Leandro Area y Elke Nieschulz de Stockhausen, *El Golfo de Venezuela, Tomo I*, pp. 168-174.

²⁰ Ver Leandro Area, *El Golfo de Venezuela, Tomo III*, pp. 206-210.

versaciones entre los dos países, se ratifica el esquema de negociación acordado con anterioridad y ambos presidentes constatan complacidos el avance de las actividades realizadas y los logros obtenidos por las comisiones de integración y negociación designadas.²¹

Posteriormente, en Bogotá, el 8 de mayo de 1991, los cancilleres de ambos países firman un Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta y Concertación Política, a nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores, que lamentablemente en la práctica tampoco se concretó.²²

Baste hasta aquí, sin excesivos detalles, el esqueleto básico de un esquema de negociación específico que tratamos de entender en estas páginas y sirvan estas referencias para dar una idea de la complejidad fundacional y operativa del esquema acordado que requeriría de una labor que supera los objetivos de este ensayo.

9. LA PARTICIPACIÓN DE MÚLTIPLES ACTORES

Quiero resaltar el tema de la participación de múltiples autores. El novedoso esquema asumido por ambos países suponía una nueva manera de hacer política y de hacer política internacional, en donde si bien es cierto las relaciones formales se realizaban entre Estados, en la práctica sobre todo en el tratamiento de los temas fronterizos se imponía una lógica que superaba los límites impuestos por las formalidades y que sorprendía en sus rutinas ancestrales a quienes en el pasado dominaban el escenario institucional de lo fronterizo el cual fue adquiriendo en la opinión pública especificidad, significación, peso determinado, voz propia. Frontera humana, complejidad social, vigorosa presencia.²³

Se inauguraba así un nuevo paréntesis de integración binacional fronteriza con una característica muy particular: la participación ansiosa, plural y decisiva, de las comunidades involucradas.

²¹ Ver Leandro Area, ob.cit., pp.314-315.

²² Ver Leandro Area, ibidem, pp.353-354.

²³ Quien desee profundizar en la complejidad institucional reflejada en buena parte de los Acuerdos suscritos entre Colombia y Venezuela entre 1989 y 1993 puede ver Colombia-Venezuela: Un Nuevo Esquema Bilateral, Tomo I y II, República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 1993.

En el caso estudiado debí decir que en la constitución de las Comisiones de Asuntos fronterizos existían dos representantes por país oriundos de los estados o departamentos que coincidían en el límite fronterizo que en nuestro caso son: Zulia-Guajira, Táchira-Norte de Santander, Apure-Arauca, Amazonas-Vichada, encargados de coordinar lo que a su región involucraba. Ello obbligo, esa fue la decisión asumida, a la participación de múltiples actores, nacionales, regionales, sociales en temas como la definición de agendas y de organización social en torno a necesidades y exigencias. Las regiones de frontera adquirieron cédula de identidad adecuada y manifiesta.

Postergados en el pasado comenzaron a jugar papel protagónico. Se observó en las regiones una “menor sumisión complaciente” por parte de los actores sociales involucrados en la integración. Política exterior y política interna al unísono; cómo separarlas, a través de qué artificio. Vecinos interiores ni más ni menos. Difíciles manejos de temas atinentes a la soberanía, a la seguridad, a la educación, la salud, la infraestructura, la protección del medio ambiente, la interconexión eléctrica. ¿Una sola vida separada por las incongruencias que impone el límite territorial?²⁴

La realidad descomponía el viejo ajedrez en el que cada actor jugaba un papel determinado de acuerdo a leyes no siempre escritas que la costumbre imponía. Se requirió de una grandiosa voluntad y paciencia para vadear a contracorriente el inmenso peso de las históricas costumbres adquiridas, de los prejuicios, de los intereses disyuntivos, para intentar romper ataduras, atascos, vicios compartidos; se necesitó de un robusto esfuerzo de creatividad y paciencia para iniciar el sueño de ir creando una cultura para la integración.

Tarea complicada para la cual no teníamos, ni aquí ni allá, un recetario específico, al contrario, debíamos construirlo internamente y binacionalmente en la conciencia y en la cultura administrativa de ambos Estados, en el trabajo diario de organizaciones y empresas, en la actitud de funcionarios y ciudadanía, en la vocación de administraciones y empresas, en el desvelo e interés ciudadano. Se trataba, para que el proyecto tuviera factibilidad y proyección, de la constitución de una nueva

²⁴ Harold Nicholson, *La Diplomacia*, F.C.E., 3ª Ed, México, 1994.

sensibilidad con la que mirarnos en el espejo del otro, con el otro, desde el otro, pues acostumbrados a entender la totalidad desde nuestras peculiaridades y pequeñeces, se pierde la perspectiva del vecino, que es la que permite tener una visión del conjunto, contextualizada, armónica, complementaria, empática.

Pero se presentaban los problemas de siempre. Si bien es cierto que en el papel la arquitectura del proceso decisional otorgaba a las Comisiones el rango de presidenciales, en la realidad, en el trabajo práctico y diario estas Comisiones comenzaron a trabajar conjuntamente con sus cancillerías dentro de unas relaciones no siempre cooperativas. Tensión que al final fue en buena parte ganada por los Cancilleres y sus despachos, quienes absorbieron en lucha desigual el rol protagónico que al principio se le asignó al esquema de las “comisiones presidenciales”.

En muchos casos las comisiones fueron vistas por cancillerías y demás ministerios con los que estaban involucradas, como organismos extraños, intrusos que debían ser absorbidos y controlados por la organización mayor. Siempre se trabajó en estado de tensión y tanto así que a veces era más sencillo llegar a acuerdos con el vecino que con los propios entes nacionales. La complicada búsqueda de los consensos.

Porque en definitiva las Comisiones Presidenciales para la Integración y Negociación no tenían en la práctica facultad de decisión, no manejaban presupuesto, no tenían capacidad de ejecutar proyectos; tan solo procesaban demandas, sugerían cursos de acción y los presentaban ante las entidades administrativas del caso, para que estudiaran en conjunto, binacionalmente, su factibilidad. Propósitos que se anquilosaban en la pastosa tinta de las burocracias.

Eran pues, tan solo, comisiones de enlace y ello también les hizo perder *autoritas* frente a comunidades y opinión pública que deseaban y requerían avances, decisiones, medidas económicas, construcción de puentes, de escuelas, de hospitales, etc. Y las comisiones no fueron hechas para suplir lo que era responsabilidad de ministerios y organizadores de presupuesto y de la administración pública. Allí había un problema de diseño o de incomprensión. Faltaba una gerencia para lo vecinal.

Pero lo que sí se logró, que no fue poco, fue en gran medida la democratización de los temas de frontera, de la vecindad, de la construcción de una agenda que no estaba prevista en los documentos o

planes de ninguno de los dos estados, y que los rebasó en la práctica; agenda para la cual, como ya hemos dicho, no estaban preparadas las instituciones nacionales pues en la práctica no existía binacionalidad administrativa. Cómo hacerlo. **¿Construiríamos** un nuevo Estado binacional lo cual era rechazado por los principios de la soberanía, por los defensores de la seguridad y de la defensa, del gasto militar, por la histórica constitución del Estado-Nación?

También se puso en evidencia en el manejo de la opinión pública, y eso debemos resaltarlo, la especificidad de lo vecinal que supera la noción territorial de límite y de frontera, y que superaba las atribuciones de las Fuerzas Armadas, de las cancillerías, de los gobernadores y demás autoridades, dando espacio, democratizando la vida de las regiones de frontera, incorporando a los sectores económicos, religiosos, educativos, laborales, medios de comunicación y demás, en la construcción de una agenda que ya no era ni exclusivamente colombiana ni exclusivamente venezolana sino binacional.

Se complicaba además la noción de lo bilateral, porque la bilateralidad se basa en la idea espacial y simplificadora, de un lado frente al otro, siendo aquí superado por la noción de vecindad social. Ello creó una serie de conflictos y roces entre los actores que deseaban jugar un papel protagónico en la nueva situación. A la cabeza de esta nueva realidad, jamás antes conocida por ambos países, estaban en teoría las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos y de Negociación, que como su nombre lo indica, dependían jerárquicamente del presidente de la República. Pero una cosa es un Decreto presidencial y otro la realidad.

No era fácil. Los prejuicios, la incomprensión, las burocracias, los egos, la costumbre, las circunstancias otra vez. La nueva dinámica con la que se pretendía darle sentido a actores y esfuerzos nacionales, estatales y fronterizos estaba empañada con estos viejos vicios. Si se quiere, por primera vez y de manera pacífica irrumpió la voz de la frontera. La historia de las percepciones en común sobre la vida cotidiana tan esquiva a las alcabalas, a los artificiales distanciamientos institucionales impuestos, a las legislaciones insólitas que provocan el alzamiento del frenético mundo de la informalidad. La práctica obligada de los caminos verdes, de las trochas como modo de vida, de las alcabalas como

fuentes de corrupción. ¿Qué hacer ahora que se había puesto en conocimiento de todos, luces y sombras, el tema fronterizo?

Esto causó, tenía que ser así, una serie de fricciones, incompreensiones, retrocesos, que impidieron que el nuevo esquema fluyera como las urgencias así lo requerían. Aparecía otra vez el tema del consenso interno como motor de una política pública cargada de legitimidad democrática.

Lo cierto es que múltiples actores comenzaron a intervenir y de manera heterogénea y sorprendente. Actores políticos más allá de los gobiernos, actores sociales por encima de los partidos políticos, actores económicos internacionales, regionales, binacionales, nacionales y fronterizos. Sectores financieros, académicos, sociales, sectoriales, gremiales, de opinión pública, religiosos. Se puede afirmar que nunca antes en la historia entre Colombia y Venezuela había habido una participación tan amplia y diversa en la discusión de temas comunes. La política exterior se convirtió en política interna. Vecinos interiores. Estábamos en presencia de un nuevo tejido binacional. Una realidad con empuje constructivo postergada salía a flote.

Ninguno de los temas de la agenda de cada país por separado era exclusivo de ese país. Se acuñó la frase de que “todo lo que pasa en Colombia incumbe a Venezuela, y de que todo lo que pasa en Venezuela incumbe a Colombia”. Y así era, y así es. Vecinos como nunca antes. Este es un dato sumamente significativo en lo que a la binacionalidad se refiere. El que no conoce a Venezuela no conoce a Colombia y viceversa.

Además, la multiplicidad de actores trajo como consecuencia el desplazamiento del actor militar como eje central de la visión que tenía cada uno del otro. Es bueno recordar que tanto en Venezuela como en Colombia las fronteras constituyen aún hoy y lo hacían en ese momento, especies de estados independientes dentro del Estado Nación, administrados por las Fuerzas Armadas de ambos países.

A partir de 1989, las fuerzas armadas mantuvieron un papel importante pero no el más significativo. Se puede afirmar que por primera vez en la relación bilateral se establece una agenda civil desde lo civil. La relación bilateral ya no es exclusivamente tema de soberanía y de orden público, seguridad y defensa, sino que en ese momento la presencia

de múltiples actores con variados intereses liberados del monopolio de lo militar un **área** históricamente asignada a ellos. Aparece la frontera como actor emancipado o con ambiciones de ello, tratado con respetuoso lenguaje civil, democrático e inclusivo, que pretende mayor protagonismo y conexión natural. Seguridad para el desarrollo. Y la seguridad estaba en vilo.

Otro elemento al que se debe acudir para dar una visión completa del conjunto es la de la presencia creciente y permanente de universidades y medios de comunicación, que nunca antes habían ocupado un papel tan protagónico en estos temas. Fueron escasos los asuntos y los foros a los que tanto los unos como los otros no tuvieran acceso y membrecía. El esquema de integración y negociación acordado entre los dos países les permitió participación amplia y destacada en los diagnósticos. Actores, ya no simples observadores, del proceso.

De hecho, se realizaron reuniones binacionales de medios de comunicación porque en el espíritu de ambos gobiernos estaba, salvo casos particulares, la idea de que la opinión pública tenía que estar bien informada de lo que estaba pasando. Ello ayudaba a restarle territorio a las tendencias exclusivamente conflictivistas tan presentes y pugnaces diariamente en todos los medios de comunicación desde los años sesenta, creando matrices de opinión beligerantes y muy poco constructivas, y así crear un ambiente propicio a los fines establecidos.²⁵

Por su parte estaban las Comisiones Presidenciales de Negociación, presididas para la época por Pedro Gómez Barrero por Colombia y Reinaldo Leandro Mora por Venezuela, que jugando su papel con bajo perfil mediático llevaban sobre sus hombros el manejo de temas considerados vitales, peligrosos, controversiales, espinosos, difíciles, sensibles, como lo eran en verdad: la Delimitación de Áreas Marinas y submarinas, la Demarcación y Densificación de hitos fronterizos; los Ríos Internacionales; las Cuencas Hidrográficas Internacionales; las Migraciones.

Recordemos que el ambiente político venezolano estaba dominado por la evidente y creciente inestabilidad, por lo que hubo que manejarse con manos sabias y de seda sobre todo en lo relativo a la delimitación

²⁵ Sobre estos aspectos ver Rodrigo Pardo y Juan Gabriel Tokatlian, ob.cit., pp. 197-215.

de Áreas Marinas y submarinas sobre el Golfo de Venezuela. En todo caso y a pesar de ello en oportunidades, como lo evidencia la cronología de los eventos ocurridos entre 1989 y el 2000, la opinión de enemigos, bien de la Democracia, bien de la Integración, o de ambas al mismo tiempo, se salía a cada tanto de control.

Dichas Comisiones Presidenciales de Negociación fueron concebidas como comisiones políticas, representativas del panorama político partidista de cada país. En el caso venezolano correspondió la responsabilidad a AD; COPEI; y; MAS; y en el colombiano al Partido Liberal; Partido Conservador; e; Izquierda (Unión Patriótica y Alianza Democrática M-19).

Su perfil era reservado, discreto y prudente, sobre todo por el tratamiento de temas que podían tener repercusiones indeseadas sobre el proceso global en marcha y sobre el funcionamiento del sistema democrático. Eso sí, en relación constante y necesaria con todos los sectores posibles de la escena nacional, incluyendo a los reticentes a la negociación, buscando establecer posiciones consensuadas, siempre complejas. Con alta responsabilidad patriótica, los de aquí y los de allá lejos de cámaras y escenarios, jugaban su difícil papel de negociadores, prudentes mas no esquivos; seguros más no viscerales; hacia adentro, hacia afuera.²⁶

10. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA EXPERIENCIA VIVIDA

No puede ser esta una conclusión objetiva. Cómo exigírmelo, si fui actor participe en los eventos que trato de sistematizar y hacer comprensibles e interesantes para el lector. Y me declaro a favor de todo lo que se intentó, y de todo lo que se logró que no fue poco, y de todo lo que quedo por hacerse y está pendiente. Y me declaro aquí de nuevo convencido de la integración inconclusa y por forjarse entre Colombia y Venezuela, dentro de nuevas realidades y con más amplias perspectivas y más afinados instrumentos.

²⁶ Puede leerse la versión sobre este aspecto, desde la perspectiva colombiana, en Pedro Gómez Barrero, *Memorias*, Villegas Editores, Bogotá, 2021, pp. 185-292.

A favor mío y de lo escrito está el tiempo transcurrido y la madurez que puede dar la perspectiva. Sin la memoria de los actores, tan esquivos a escribir sobre sus experiencias, se está a merced de lo puramente cronológico y eventual o de lo que dicen otros que pasó que es lo que más aparece en los enfoques casi que periodísticos que priman para analizar estos temas en medios académicos tan ganados y satisfechos en “pasar revista” a los problemas.

Estos aportes realizados desde la evocación de lo vivido, sin aspiraciones de vender un dogma, amplían la visión del mundo para otros contagiándolos efectivamente de subjetividad. Para que el que lea sienta en los supuestos fríos hechos de la historia el calor, la inquietud, la pasión invertida, las tendencias presentes para el momento, los contextos, también los psicológicos, y así viajar intelectualmente, humanamente, más allá del simplismo conceptual, para poder mirar los objetos de estudio desde unos observatorios más comprensivos y sensibles. La sensibilidad comprensiva.

Otro aspecto a resaltar es que casi que por primera vez ambos países le dan importancia a lo fronterizo como lugar de encuentro. Que la vecindad surge como una realidad superior a las que se dibujaron o desdibujaron a lo largo de la historia desde 1810. Porque no es lo mismo límite que frontera que vecindad. El hombre de frontera, la economía fronteriza, la cultura de frontera, el idioma de lo vecinal. Temas viejos, esperanzas permanentes. Fronteras con aspiraciones de escribir una historia en común desde ellas mismas, sin intervención de terceros. Gentes con aspiración de biografía y de historia.

Sin interdependencia fronteriza es imposible la integración binacional, y sin integración binacional es inconcebible la producción de riqueza regional. Lo que vendría a ser un paradigma de sumatorias de interdependencias, en las que todas dependen de las otras, construyéndose así un tejido social inclusivo y capaz de enfrentar en conjunto cualquier trance. Lo que es bueno para la frontera común lo es mejor para los países a los que ellas pertenecen y más aún para la viabilidad de un proyecto de integración regional o continental. Eso es sentido en común.

Otra conclusión es la de que a estos modelos de integración fronterizos como el estudiado aquí, debería dárseles, si es que en el futuro

llegaran a reactivarse, una capacidad de acción mucho más específicas y tal vez más ejecutivas y expeditas, puesto que se crean unas expectativas nobles pero complejas, desmesuradas a veces, pero no por razones proselitistas o populistas, sino las que surgen en el fragor de las necesidades y del sueño integrador.

Por falta de esa capacidad ejecutiva los proyectos se quedaban en el aire del papel y en el oscuro mundo de las burocracias. ¿Habría que crear instituciones binacionales, legislación supranacional? Y cómo resolvemos el problema de las soberanías. Temas que tienen solución pero que no ha sido posible enfrentarlos. ¿Falta de voluntad política, viejos esquemas de concepción, prejuicios históricos, cunas compartidas?

Ahora bien, es indudable el rol que jugó el mecanismo a manera de resorte político porque al mismo tiempo que tramitaba y resolvía desencuentros de la vida cotidiana, también alentaba al desarrollo de una cultura integradora. Se construía una urdimbre social, económica e institucional; se inauguraba una ilusión democratizadora de unidad binacional más allá de los caminos verdes de la histórica y tradicional hermandad entre las gentes de esa frontera que administradas a través de trochas ancestrales, distancias creadas por ambos estados nacionales, cultura heredada desde el proceso de colonización, no encontraban vías institucionales de desarrollo social.

Por otra parte, no siempre se entendió la relación entre lo fronterizo, lo nacional, lo binacional y lo multilateral. Se observó falta de coordinación, pérdida de tiempo, desgaste, deterioros, incomprensiones, que poco aportaban al desarrollo del objetivo común. Esta falta de coordinación entre los actores, hacen afirmar que las leyes del mercado no funcionan por sí solas. A pesar del benéfico y saludable pluralismo, a veces una dosis de racionalidad y de brújula concertada no está demás. Los gobiernos, a veces con agendas tan exigidas, difusas y complejas, dejaron en manos de las comisiones tareas en las que ellos debieron estar más involucrados y atentos más allá de las bambalinas. Eso llevó en algún momento a la inercia o al exceso por falta de conducción y compromiso político con el proyecto. A veces sentimos que andábamos solos.

Otra conclusión de peso es la de que sin lugar a dudas la presencia inequívoca y desbordada de lo militar en ambos países, como actor

principal o secundario en el ejercicio del poder, marcó la tensión permanente. El vecino como enemigo, primera hipótesis de guerra de sus ejércitos, fue y lo es aún, una de las mayores muestras de debilidad, foco de corrupción y expresión de la poca civilidad de ambas naciones. Aún en democracia las fuerzas armadas han jugado un excesivo papel monopólico en lo relativo al tema de la soberanía, la seguridad nacional y la frontera, pervirtiendo las agendas de los países. La historia de Colombia y Venezuela está llena de estos ejemplos, que permiten hablar de las “fronteras permanentemente acuarteladas” por razones de toda, de cualquier, índole.

Una de las enseñanzas que se obtienen del estudio y de la experiencia para los que vivimos en carne propia la experiencia binacional de aquellos tiempos, es que para construir una agenda común de ciudadanía y progreso, en justa paz y fervor democrático, tendremos que tomar en cuenta una serie de elementos, de precauciones, previsiones y mayores arrojados de conciencia, para lograr los objetivos que se proponen y que no se tomaron en cuenta en su momento por falta de experiencia, estudio y conocimiento de ese mundo globalizado que nos permea.

Ojalá que estas reflexiones sirvan de insinuación pedagógica constructiva para el futuro de una prospera relación entre Colombia y Venezuela. Juntas dos una sola.

BIBLIOGRAFÍA

- AREA, Leandro, y NIESCHULZ de Stockhausen, Elke, *El Golfo de Venezuela: Documentación y Cronología*, Tomos I, II y III, Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, 1991, y 2001.
- AREA, Leandro. *¿Cómo negociar con los países vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Serie de Investigación No. 4, Caracas, 2000.
- AREA, Leandro, “A vuelo de pájaro: la delimitación de las **áreas** marinas y submarinas al norte del Golfo de Venezuela”, en *La Diplomacia venezolana en democracias 1958-1998*, Gerbasí, Fernando, compilador, Kalathos Editores, España, 2018, pp.193-225.

- AREA, Leandro, “Venezuela y Colombia: una relación inconclusa”, en *Venezuela y Colombia: una relación de encuentros y desencuentros*, González Urrutia, Edmundo, coordinador, Abediciones Digital y Grupo Ávila, Caracas, 2021, pp. 29-41.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Posibilidades de Integración de las Zonas fronterizas colombo-venezolanas*, Informe de la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo presentado a los Gobiernos de Colombia y Venezuela, mineo, 1964.
- Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos, República de Venezuela, *Lo fronterizo y la Integración Económica*, Caracas, 1993.
- Corpoandes, *Antecedentes de las Relaciones Fronterizas Venezolano Colombianas*. Tomo I y II, 1982,
- DEL ARENAL, Celestino, coordinador, *Las Relaciones de Vecindad*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, Bilbao, 1987.
- Entrevista televisiva con Alberto Zalamea, *Lusinchi: Diálogo con Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1988.
- GARRIDO, Alberto, *Documentos de la Revolución Bolivariana*, Edición del autor. Caracas, 2002.
- GÓMEZ BARRERO, Pedro, *Memorias*, Villegas Editores. Bogotá, 2021.
- GRAY, John, *¿Otro apocalipsis?*, publicado originalmente en el diario El País de España, 23.05.2020.
- HOBSBAWN, Eric, *Historia del Siglo XX*, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 2007.
- LLERAS, Alberto, *Un Programa para la Tregua*, Fundación Universidad de América, Serie Educación y Cultura, Cuadernos de la Casa de los Derechos No. 1. Editorial Iris. Bogotá. s.f.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, Colombia – Venezuela. Un nuevo Esquema bilateral, Tomos I y II, Bogotá, 1993.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, *Comisiones Binacionales de Vecindad. I, Comisión colombo-venezolana*, Bogotá, 1994.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *El grupo de los Tres en el Gran Caribe*. República de Colombia, Bogotá, 1996
- MUJICA BAUTISTA, Francisco Eudes, y APOLINAR ROJAS, Pedro O., *Nuevo Enfoque de las Relaciones Colombo-Venezolanas. Perspectivas a la Solución del Diferendo Marítimo en el Marco del Derecho Internacional y el Contexto Global de Negociación*, Separata del Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Volumen XIII, 1997.

- NICHOLSON, Harold, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, México, 1994, 3ª. ed.
- OTÁLVORA, Edgard C., *La Crisis de la Corbeta Calda*, Rayuela, Taller de Ediciones, Caracas, 2003.
- PARDO, Rodrigo, y TOKATLIAN, Juan Gabriel, *Política Exterior Colombiana. ¿De la Subordinación a la Autonomía?* Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1988.
- REY, Juan Carlos, “La Delimitación de áreas Marinas y Submarinas con Colombia”, en *El Futuro de la Democracia en Venezuela*, Serie Estudios, Colección IDEA, Caracas, 1989, pp. 201-216.
- RUG, Monika, “El diferendo colombo-venezolano durante el gobierno del presidente Virgilio Barco: el incidente de agosto de 1987 y la posición conservadora”, en *Las Relaciones entre Colombia y Venezuela: Dos aproximaciones*, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, Bogotá, 1989.
- SAINZ BORGÓ, Juan Carlos, *La Articulación de los Sistemas de Integración en América del Sur*, Edición del autor, Caracas, 1996.
- Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes – Universidad de Los Andes de Colombia, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Cider, *Las Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino*, Colección Luis Lander No. 3, 1ª edición, 1991.
- Varios autores, *Colombia – Venezuela: Crisis o Negociación*, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, CEI, Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL, Bogotá, 1992.