

978|980|244|988|0

# VENEZUELA Y COLOMBIA:

una relación de encuentros  
y desencuentros

**Edmundo González Urrutia**  
Coordinador



abediciones  
DIGITAL

COLECCIÓN  
**REGISTRO**



**GRUPO**  
ÁVILA

## **AUTORES**

**Edmundo González Urrutia**

Coordinador

Rafael Arráiz Lucca

Leandro Area Pereira

Oscar Hernández Bernalette

Luis Daniel Álvarez Vanegas

Félix Gerardo Arellano P.

Juan Francisco Contreras Arrieche

María Alejandra Aristeguieta

Enrique Planchart Siblesz

Domingo Blanco

Gonzalo Álvarez Domínguez

Gonzalo Oliveros Navarro

*Colección Registro*





# VENEZUELA Y COLOMBIA: UNA RELACIÓN DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

---

Edmundo González Urrutia

Coordinador



CARACAS, 2020

---

*VENEZUELA Y COLOMBIA:*  
*UNA RELACIÓN DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS*  
Edmundo González Urrutia (coordinador)

Universidad Católica Andrés Bello  
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323  
Diseño y producción: abediciones  
Diagramación: Isabel Valdivieso  
Diseño de portada: Isabel Valdivieso  
Corrección: Clara De Lima

© Universidad Católica Andrés Bello  
Primera edición 2020

Hecho el Depósito de Ley  
Publicaciones UCAB  
Depósito Legal: DC2020001370  
ISBN: 978-980-244-988-0

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



PRÓLOGO: Rescatemos lo que nos une  
Edmundo González Urrutia..... 7

## SECCIÓN PRIMERA: UNA VISIÓN HISTÓRICA

1. Colombia y Venezuela: un ensayo impresionista  
Rafael Arráiz Lucca..... 15
2. Venezuela y Colombia: una relación inconclusa  
Leandro Area Pereira.....29
3. Colombianos y venezolanos en tiempos de xenofobia  
Oscar Hernández Bernalette .....41
4. Una retrospectiva histórica sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela  
Luis Daniel Álvarez Vanegas.....55

## SECCIÓN SEGUNDA: LA INTEGRACIÓN

5. La institucionalidad andina en las relaciones entre Venezuela y Colombia  
Félix Gerardo Arellano P.....73
6. Duque y Maduro, ¿dos caras de una misma moneda?  
Juan Francisco Contreras Arrieche ..... 89
7. ¿Tenemos una estrategia para el reencuentro con Colombia?  
María Alejandra Aristeguieta ..... 101

## SECCIÓN TERCERA: UNA VERTIENTE JURÍDICA

8. A treinta años del Acta de San Pedro Alejandrino:  
¿Demarcación para qué? Una reflexión  
Enrique Planchart Siblesz..... 119
9. Colombia y Venezuela ante la Corte Internacional de Justicia:  
la jurisdicción contenciosa como problema jurídico y político  
Domingo Blanco .....137
10. El refugio en el derecho internacional: su implementación en Colombia  
Gonzalo Álvarez Domínguez ..... 155

11. Dos gobiernos, dos políticas: los migrantes irregulares  
venezolanos en Colombia  
Gonzalo Oliveros Navarro ..... 165

LOS AUTORES ..... 177

# PRÓLOGO

## RESCATEMOS LO QUE NOS UNE

---

EDMUNDO GONZÁLEZ URRUTIA



Sobran razones para explicar y justificar la importancia que tienen las relaciones colombo-venezolanas. No se trata de una expresión estereotipada cuando señalamos que ambos países fueron protagonistas de la emancipación de Suramérica y que, desde entonces, han construido un estrecho lazo que, aun con los altibajos y las fricciones propias de dos países que comparten una extensa frontera de dos mil doscientos diecinueve kilómetros —la más dinámica de Suramérica—, se ha mantenido en paz sin que las asechanzas belicistas se instalen definitivamente en nuestros territorios.

Una relación que ha discurrido entre tiempos de cordialidad y cooperación, y otros en los que los prejuicios, recelos y suspicacias han provocado momentos de apremios y tensiones. Con todo, no cabe duda de que, como corresponde a una política de Estado, las relaciones con Colombia han ocupado un lugar de primer orden en nuestra agenda de la política exterior democrática y ha recibido la merecida atención y prioridad.

Dos décadas atrás, éramos ejemplo real de integración. Aquella que, más allá de las importantes cifras de comercio bilateral y del intercambio de bienes y personas, se extendía a los ámbitos de infraestructura, energía, educación, cultura, cooperación en la lucha antinarcótics, por citar algunos.

Fuimos protagonistas de la gesta independentista y hemos sido modelo de una estrecha relación construida a lo largo de muchos años y que, en su momento, nos presentó como el ejemplo de la integración andina y suramericana.

A decir verdad, ha habido momentos difíciles y campañas que crearon un ambiente de tensión y que pretendían mostrar a nuestro vecino como un enemigo. El espinoso tema de la delimitación de las áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela fue un factor de perturbación y de animosidad en las relaciones bilaterales hasta el acuerdo del Acta de San Pedro Alejandrino, que vino a “desgolfizar” las relaciones. A partir de la firma de ese documento, las relaciones diplomáticas tomaron un cauce constructivo al amparo de una nutrida agenda binacional sustentada en la tesis de la globalidad y que aspiraba al manejo de las diversas materias con el propósito de profundizar la integración.

Por supuesto que esa dinámica y extensa frontera comporta también la existencia de algunos antivalores como son la inseguridad fronteriza, la presencia de grupos irregulares armados en nuestro territorio, los secuestros, la vacuna, el robo de vehículos, el contrabando y toda la clase de actividades ilícitas que puede suponer la vecindad.

Resulta ineludible reseñar en estas pocas páginas un hecho que ha sido calificado por no pocos analistas como el episodio más crítico de las relaciones bilaterales. Nos referimos al incidente provocado por la incursión de la corbeta Caldas de la Armada de la República de Colombia en aguas interiores venezolanas en agosto de 1987 y que por varios días mantuvo en tensión a los dos gobiernos, al borde de un conflicto armado que pudo haber afectado de manera importante las relaciones entre los dos países.

Otro momento delicado ocurrió en febrero del año 1995, cuando un grupo de guerrilleros colombianos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) atacó un puesto fluvial fronterizo de la Armada Venezolana situado en Cararabo. El asesinato de ocho infantes de marina conmocionó a los venezolanos. Para muchos, la “masacre de Cararabo” fue el ataque más vil que han sufrido las Fuerzas Armadas de Venezuela.

Sin embargo, no menos cierto es que esa realidad de la vecindad supo colocar la cooperación, el diálogo y los valores compartidos por encima de los asuntos que nos dividen. Destaquemos que por muchos años esas diferencias se encauzaron por medio del diálogo bilateral aun en momentos de tensiones políticas, y que, más allá de las discrepancias coyunturales, los gobiernos democráticos privilegiaron las coincidencias económicas y políticas tanto en el plano bilateral como en el multilateral.

Fue así como, ante las campañas que de tiempo en tiempo surgían en la opinión pública en ambos países, que pretendían enturbiar las relaciones con argumentos guerreristas generando roces y fricciones, siempre prevaleció la prudencia y la responsabilidad como correspondía a los más altos intereses de Colombia y Venezuela, haciendo buena aquella consigna: “La paz en Colombia es la paz en Venezuela”.

Valga recordar aquí, por cierto, el impresionante andamiaje institucional que fuimos construyendo a lo largo de varias décadas y que tuvieron su mejor expresión a fines de los ochenta y durante casi toda la década de los años noventa, sustentado en varias declaraciones presidenciales e instrumentos suscritos por los jefes de Estado de ambos países, y que resultaron clave para el manejo de las relaciones bilaterales en un marco y clima de entendimiento. Sin embargo, señalamos que esa agenda binacional

incluía algunos temas conflictivos y una amplia variedad de otros asuntos basados en la tesis de la globalidad.

Fue a partir de 1999 cuando las relaciones entre Venezuela y Colombia iniciaron un largo período de desencuentros, tal vez el más largo de nuestra historia, hasta provocar su ruptura el 23 de febrero de 2019. Agreguemos que ya Colombia no había designado embajador en Venezuela desde un año antes.

Desde el primer momento, el gobierno que asumió en 1999 en Venezuela, en línea con lo que había anticipado durante la campaña electoral, mantuvo una actitud complaciente con la guerrilla colombiana. En repetidas ocasiones se hicieron referencias a los grupos subversivos como fuerzas insurgentes, con un proyecto político que era reconocido en Venezuela. Tales afirmaciones y otros gestos —que por razones de espacio no consignamos en este texto— generaron no solo desconfianza, sino que profundizaron las diferencias entre los dos gobiernos.

Lo cierto es que, durante estas dos últimas décadas, los roces, distanciamientos y antagonismos han sido el patrón de conducta, animando la suspicacia y los prejuicios que impiden la conducción de relaciones transparentes, armoniosas y basadas en la cooperación.

Así pues, en materia de política exterior, no fueron pocas las divergencias y visiones contrapuestas en temas como la promoción de la democracia, el proyecto de integración ALCA y, sobre todo, el Plan Colombia, cuyos efectos sobre la “securitización” de las políticas públicas y la internacionalización del conflicto interno colombiano ocuparon un espacio clave en la agenda binacional, provocando nubarrones que afectaron las relaciones.

En otro orden, la delimitación de las fronteras entre ambos países ha sido una materia compleja que ha generado ruidos entre ambos gobiernos. Se trata de un asunto sobre el que han existido desacuerdos de criterios para la demarcación y otros puntos de carácter metodológico que han forzado a someter el asunto a arbitrajes internacionales.

No es exagerado decir que la dinámica del conflicto interno en Colombia se trasladó a las zonas de la frontera con Venezuela e introdujo otra variable delicada con la activación de nuevos actores ilegales, el tráfico de armas, el tráfico de drogas y los desplazados. Así, el postconflicto colombiano y el vacío de autoridad en las zonas de fronteras provocó un aumento de actividades delictivas por parte de colectivos ilegales armados en las que participaban las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros conjuntos residuales. En ese sentido, no podemos soslayar en estas líneas la presencia de grupos irregulares armados de Colombia que, ante la vista cómplice

de las autoridades venezolanas, se asientan en nuestro territorio utilizándolo como aliviadero para cometer sus fechorías. En alguna oportunidad, las autoridades colombianas denunciaron esta presencia ante los organismos regionales multilaterales aportando duros datos en cuanto a la ubicación de sus campamentos.

En otro orden, por muchos años, nuestro país acogió a millones de colombianos que hicieron de Venezuela su segunda patria. Más allá de los prejuicios que algunas voces tejieron en torno a su presencia, la verdad es que se trata de una realidad social que se compenetró con la nuestra al punto de que, hoy día, difícilmente puede diferenciarse uno del otro. Estos emigrantes se asentaron en nuestro país, tuvieron hijos venezolanos que crecieron, estudiaron y construyeron una familia entre nosotros, donde se les garantizaba tolerancia y convivencia social y política. Esos millones de colombianos se insertaron en distintas áreas del trabajo productivo y contribuyeron en especial al desarrollo de las tierras de los estados fronterizos.

A la inversa, en medio de la dramática situación socioeconómica que atraviesa Venezuela, de los cinco millones de venezolanos que han huido del país, más de un millón se han asentado en poblaciones cercanas a la frontera. Según estimaciones de la oficina de Migración, para agosto de este año había 1.700.000 residenciados en Colombia; cifras que son similares a las de los organismos internacionales y agencias humanitarias.

El éxodo masivo de venezolanos está provocando una crisis sin precedentes en los departamentos vecinos de Norte de Santander, Arauca y La Guajira. El flujo de migrantes sobrepasa la capacidad de las autoridades locales para darles abrigo, sustento, alimentación, educación y cuidados de salud. Los venezolanos estaremos agradecidos a las autoridades vecinas por la hospitalidad brindada a nuestros compatriotas.

Las autoridades venezolanas han intentado capitalizar políticamente esta situación, y no solo pretenden ideologizar las relaciones nuevamente, sino que, a través de la manipulación de los sentimientos nacionalistas, buscan desviar la atención de los graves problemas internos y responsabilizar al Gobierno de Colombia por la inseguridad en la frontera, el contrabando, el desabastecimiento y la pérdida de valor de la moneda nacional.

No han sido pocos los momentos de roces y tensiones que han puesto en vilo las relaciones bilaterales y se cuentan por decenas las veces que tales circunstancias han llevado al congelamiento, a amenazas de ruptura de relaciones diplomáticas o al rompimiento de estas. Citemos tan solo algunos de estos episodios:

Tras la captura del llamado “canciller de las FARC”, Rodrigo Granda, en territorio venezolano, se suspendieron las relaciones comerciales y se ordenó el retiro del embajador venezolano en Bogotá (diciembre de 2004).

Luego de un intercambio de recriminaciones por la suspensión de la mediación del mandatario venezolano en la liberación de un grupo de secuestrados en poder de las FARC, se ordenó el congelamiento de las relaciones (25 de noviembre de 2007).

El empeño del Gobierno venezolano en que se le retire la clasificación de terroristas a las FARC y al ELN (enero de 2008).

La movilización de tropas y blindados a la frontera con Colombia a raíz de la operación que dio de baja al comandante Raúl Reyes en Ecuador fue seguida de la orden de cerrar la representación diplomática en Bogotá (marzo de 2008).

El 3 de marzo de 2008 se decide la expulsión del embajador de Colombia en Venezuela.

La protesta ante la suscripción del acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos (agosto de 2009).

A raíz de la denuncia de Colombia en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la presencia en Venezuela de grupos de la guerrilla de ese país (julio de 2010), se ordenó el cierre de nuestra representación diplomática en Bogotá, se decidió congelar las relaciones y se dio un plazo de 72 horas para que los funcionarios de la Embajada de Colombia abandonaran el territorio nacional.

Las deportaciones masivas de colombianos a raíz de la declaración del estado de excepción (agosto de 2015).

Ante el no reconocimiento de su gobierno, Nicolás Maduro anunció el rompimiento de relaciones diplomáticas con Colombia (23 de febrero de 2019).

Ante la grave crisis política de Venezuela, el Gobierno ha cerrado todas las puertas para una solución negociada, y la hipótesis del enemigo externo —último recurso de todas las dictaduras— ha comenzado a instalarse en el oficialismo, que ahora observa a Colombia como la punta de lanza de una eventual intervención extranjera. Para buena parte de la opinión pública en Venezuela, con un gobierno acorralado, este es el pretexto ideal para externalizar la crisis con Colombia.

Dado que las relaciones entre Colombia y Venezuela son tan importantes, este proyecto editorial se plantea subrayar el interés por la difusión de estos temas. Los ensayos que se incluyen en este texto están escritos con esa visión y perspectiva, y confiamos en que los mismos contribuyan a la mejor comprensión de un asunto que siempre ocupará un lugar de primer orden en la vida de ambos países.

Este es el cuarto ejercicio editorial del Grupo Ávila, y, como en oportunidades anteriores, queremos agradecer muy especialmente a la Fundación Konrad Adenauer por su consecuente respaldo a nuestras actividades y proyectos.

Con mucho pesar debemos reseñar en esta breve introducción que el ensayo de Enrique Planchart que se inserta en esta obra, titulado *A treinta años del Acta de San Pedro Alejandrino ¿Demarcación para qué? Una reflexión*, no llegó a verlo publicado su autor, quien lamentablemente falleció cuando el texto se hallaba en el proceso de diagramación. Se trata de un trabajo exhaustivo en el que se aborda con toda autoridad el tema de la demarcación de la frontera entre Venezuela y Colombia: “una historia larga, accidentada y compleja...”, como reza en las primeras líneas de su texto. Queda este trabajo como un homenaje póstumo a un funcionario del Servicio Exterior de Venezuela que dedicó los mejores años de su vida a la investigación y a la delimitación y demarcación de las fronteras terrestres y marítimas de Venezuela. En su memoria, nuestro reconocimiento.

Caracas, septiembre de 2020.

sección primera

# UNA VISIÓN HISTÓRICA

---

- RAFAEL ARRÁIZ LUCCA
- LEANDRO AREA PEREIRA
- OSCAR HERNÁNDEZ BERNALETTE
- LUIS DANIEL ÁLVAREZ VANEGAS



# COLOMBIA Y VENEZUELA: UN ENSAYO IMPRESIONISTA



---

RAFAEL ARRÁIZ LUCCA

Viví tres años en Bogotá. Entre septiembre de 2010 y julio de 2013 avancé por sus calles con una botella de agua en la mano, buscando contrarrestar los estragos que causaban los 2.600 metros de altura en mi sistema circulatorio hipertenso y mis incipientes problemas con el azúcar. A veces había que detener la marcha y buscar oxígeno en el respirar pausado que facilitaba un banco de una plaza; otras, había que ingerir corriendo un litro de agua para licuar la sangre y ayudar su paso por sus caminos naturales, dificultados por la espesura que provoca la falta de oxígeno. Entonces, experimenté algo que jamás me había ocurrido antes: mi cuerpo se hizo presente y ocupó todo el espacio diciendo: “Ocúpate de mí, ponme cuidado”. Eso hice inevitablemente. Con todo y el terror que le tengo a los médicos y los exámenes de laboratorio, tuve que acudir a ellos buscando nivelarme, recuperar un mínimo equilibrio.

Ahora que escribo estas líneas desde los 800 metros de altura de Caracas, advierto que no lo logré plenamente. Mis años de Bogotá estuvieron signados por mi cuerpo diciéndome a horas variables del día, pero sobre todo en las mañanas, “aquí estoy, vengo a someterte otra vez, ocúpate de mí”. No obstante, no tenía ninguna posibilidad de vivir en Bogotá sin trabajar, de modo que presenté mis títulos en la Universidad del Rosario y me aceptaron como profesor-investigador. Di entre uno y tres cursos por semestre, pero me quedaba tiempo para investigar, leer y escribir, y eso hice, siempre con la botella de agua al lado.

Leí mucho sobre Colombia, pregunté todo lo que pude a mis colegas profesores, participé en la formidable tertulia histórica-literaria de Alfonso Ricaurte. Conversé mucho con colombianos entrañables: Camilo Gutiérrez Jaramillo, Mauricio Acero, Álvaro Pablo Ortiz, Enrique Serrano, Eduardo Barajas Sandoval, Juan Londoño, Diana Plata Alarcón, Juan Carlos Guerrero, Juan Esteban Constaín, Darío Jaramillo Agudelo, Juan Gustavo Cobo Borda, Paula Quiñones, Enver Torregrosa, Guillermo Martínez, Mauricio Lleras, entre otros. Tuve, además, la fortuna de conversar muchas veces con mis amigos los expresidentes Belisario Betancur Cuartas y Andrés Pastrana Arango, a quienes no perdía oportunidad de interrogar sobre historia política colombiana y por los que siempre fui correspondido con el mayor afecto y simpatía colombo-venezolana; lo mismo hice con Carlos Lleras de la Fuente, hijo

de Carlos Lleras Restrepo, y abrevé en un manantial de información valiosísima sobre su país. Lo mismo hice con Alfonso López Caballero, hijo de Alfonso López Michelsen y un buen amigo conocedor de los vericuetos del alma colombiana.

De modo que tomé en tres años un curso de inmersión colombiana intensivo, apuntalado por un conjunto significativo de libros que ahora conservo y consulto en mi biblioteca caraqueña. Buena parte de las amistades bogotanas que cultivé eran amigos previos de Guadalupe Burelli, mi esposa, que pasó parte de su infancia allá, cuando su padre era embajador de Venezuela en Colombia.

Dicho todo lo anterior como aperitivo, pasemos ahora a los platos fuertes y al postre y, sobre todo, a la sobremesa, cuando suelen ocurrir las confesiones valiosas. Antes, les recuerdo el adjetivo de este ensayo: *impresionista*. No puedo sino consignar impresiones que pudieran abrir puertas de investigación, siempre en juego de comparaciones entre nuestros hermanos vecinos y nosotros.

Lo primero que salta a la vista como una enorme diferencia entre un país y otro es que en Colombia prácticamente no ha habido inmigrantes, en comparación con Venezuela. Resulta extraño ir a una panadería en Bogotá y que no esté atendida un portugués; sorprende constatar que la oferta gastronómica china es ínfima, casi inexistente; lo mismo ocurre con la italiana, minúscula en comparación con la de cualquier ciudad venezolana. ¿Qué ocurre? Colombia no recibió oleadas migratorias gigantescas, sí, gigantescas, como Venezuela. A partir de la guerra civil española y con motivo de la Segunda Guerra Mundial, a las costas venezolanas llegaron millones de inmigrantes portugueses, italianos de los pueblos del sur, canarios y gallegos, pero también asturianos, extremeños, vascos y catalanes, judíos, libaneses, sirios y una larga y variadísima nómina de forasteros. Nada similar ocurrió en Colombia, salvo los inmigrantes libaneses en Barranquilla, en una escala notablemente menor a la venezolana. ¿El motivo? Nada de que enorgullecernos los venezolanos: el petróleo por una parte y, por otra, un Instituto Técnico de Inmigración y Colonización fundado durante la presidencia de Eleazar López Contreras (1936-1941) que buscaba inmigración selectiva para un país despoblado. De modo que dos factores se suman: el viejo problema de la despoblación en Venezuela y la súbita presencia del maná petrolero. Ya para la década de los años 50, Venezuela contaba con uno de los ingresos per cápita más altos del planeta. Saquen sus cuentas: menos de 7 millones de habitantes y una explotación petrolera diaria de 2 millones de barriles. Una barbaridad. ¡Ni tontos que fueran los europeos que huían de la guerra y de la postguerra para irse a un país pobre teniendo al lado uno rico, cuando huían precisamente de la pobreza!

Por las causas que fueren, los venezolanos se vieron obligados a recibir a millones de inmigrantes y, según testimonios de ellos mismos, el recibimiento no siempre fue “miel sobre hojuelas”, pero la verdad es que se fueron aclimatando ambos factores: el extranjero que llegaba y el criollo que los recibía. Gústenos o no, lo cierto es que la tolerancia con el forastero, con el extraño, se hizo práctica avenida o forzosa. Cuando comienzo un curso en la Universidad Metropolitana en Caracas suelo pedirles a los alumnos que levanten la mano quienes tienen abuelos extranjeros: casi el 90 % del salón lo hace; hice lo mismo en la Universidad del Rosario en Bogotá en los años en que enseñé allá: apenas el 10 % la levantaba y, en algunos casos, nadie la levantó. Son dos combinatorias sociales radicalmente diferentes. Este es un hecho precioso para quien quiera adelantar una investigación sobre el tema. Lo consigno en estas líneas y tan solo apunto que el conmovedor nacionalismo colombiano guarda relación con esto, así como el dolorosísimo desamor y desdén del venezolano por su país también está vinculado con lo que señalo.

Todo tiene su vuelta: es cierto que el sentido cosmopolita y tolerante del venezolano es celebrable, pero también lo es que la maleta está lista para irse y echar pestes del país como si dejaran atrás una epidemia sin remedio conocido. No es menos cierto que el amor por su país que viví en Colombia debe tener que ver con este sentido de pertenencia de decenas de generaciones de nacionales, que se casan unos con otros y no tienen en la memoria afectiva otra patria que la colombiana.

Lo anterior engendra otro hecho que advertí en Colombia en todos los estratos sociales. Me refiero a la pasión genealógica. La gran mayoría sabe de dónde viene su familia, a cuál oficio se dedicaron, con quiénes están emparentados. Insisto en aclarar que esto no es un interés exclusivo de las élites colombianas, es un fervor genealógico extendido. Esta curiosidad se vive en Venezuela en algunas viejas familias de distintas ciudades del país, pero no es interés común ni cultivado por todos sus miembros. ¿Las causas? Muchas, pero sin duda hay un escollo insalvable para estas aficiones: los extranjeros que llegaron, en su mayoría, quemaron sus naves con sus países de origen y sus hijos o nietos venezolanos saben poco o nada de sus antepasados. Esto me recuerda una pregunta que alguna vez le formularon a Borges sobre los argentinos. Le preguntaron: “Maestro, ¿de dónde descienden los argentinos?”. Él afirmó: “De los barcos”.

En todo caso, salvo en casa de unos parientes míos que son asiduos al crucigrama genealogista, y no me excluyo de esta afición memorística, no me había visto envuelto en tantas disquisiciones donde se intentaba desenredar el origen familiar de otro. Por supuesto, en estos temas, como en otros, se erigían voces insufladas de autoridad y, con lamentable frecuencia, se escuchaba un susurro racista. Tomemos en cuenta

un dato: en la combinatoria social colombiana, la presencia africana es menor que en la venezolana, así como la indígena es notablemente mayor en Colombia que en Venezuela. No es de extrañar que, para las élites urbanas, en cada ciudad colombiana hay una élite distinta con sus propios resortes y tradiciones, el tema colonial de la “limpieza de sangre” no quedó completamente sepultado en el siglo XVIII y, por lo contrario, no faltan quienes lo ventilan todavía a estas alturas, cuando la democracia colombiana lleva años de andadura.

Imposible no señalar en estos momentos que la democracia política colombiana cuenta con instituciones más sólidas que la venezolana, pero también es imposible dejar de apuntar que la democracia social venezolana es más profunda, si tomamos como medida la existencia residual de una sociedad estamental colonial. No exagera quien afirma que la inercia de la sociedad estamental colombiana, virreinal, está más presente allá que acá, en la tardía Capitanía General de Venezuela. En consecuencia, la movilidad social, el ascenso social en Venezuela, ha estado más determinado por la tenencia de dinero que por la observancia de pautas del abolengo o por las tradiciones, que es lo mismo. En otras palabras: perviven restos de la sociedad estamental virreinal bogotana, en algunos casos hasta con buena salud, mientras de la sociedad estamental colonial venezolana no. Entre otras razones, porque la vigencia de la cédula real de Gracias al Sacar en Venezuela fue profunda, y muchos pardos adquirieron “derechos de ciudadanía” como si fueran blancos, para molestia honda de los mantuanos caraqueños, mientras en Colombia no eran muchos los pardos, y muchos menos los capaces de contar con los recursos para materializar la famosa cédula real y lograr que sus hijos morenos fueran tenidos por blancos. No olvidemos que esto era crucial: si no eran tenidos por blancos, no podían asistir a la escuela, porque para entrar a ella se exigía “limpieza de sangre”.

Cómo no ver una diferencia sustancial entre Colombia y Venezuela en el papel que la Iglesia católica tuvo en uno y otro país. Los jesuitas estaban fundando un Colegio Mayor en Bogotá en 1603, el de San Bartolomé, mientras la Universidad Católica Andrés Bello se funda en 1953. Naturalmente, el énfasis de la Corona española en América en cuanto a su obligación evangelizadora estuvo puesto en los lugares donde había gente para evangelizar; de allí que los virreinos de Nueva España, Perú y Bogotá —este último tardío (1723)— se erigieron donde las culturas originarias eran fuertes, en algunos casos, multitudinarias y, por supuesto, obligantes en cuanto al apostolado requerido para la conversión de los paganos politeístas en fieles monoteístas.

Pero la influencia de la Iglesia católica imantó todo el modelaje cultural colombiano porque no solo tuvo en sus manos la educación, sino porque las

relaciones entre los hombres, las relaciones sociales, estuvieron signadas por sus valores y costumbres. ¿Pasó algo distinto en Venezuela? Sí, ya que la presencia de esta institución fue menor, menos omnipresente. De allí que sus principios pedagógicos de entonces, basados en la obediencia como valor máximo, entraran en Venezuela con menos potencia en el sistema circulatorio de las creencias y de las costumbres, mientras en Colombia casi forma parte del ADN. Innecesario señalar que la Iglesia católica del período colonial, lejos de propender a la tolerancia y la convivencia, aupaba lo contrario. Era fundamentalista y, además, sustentaba el “derecho divino de los reyes” y se lo entregaba en bandeja de plata a la monarquía. De modo que no exagera quien afirme que la presencia de la Iglesia entonces traía consigo principios monárquicos y absolutistas en proporción a la densidad de su ocupación. Su ausencia, por lo contrario, traía cierta laxitud que era vista desde las atalayas del autoritarismo como expresión de la anarquía, y esta, naturalmente, era motivo para su más enérgica condena y reparo, cosa que la Iglesia hacía de mil amores.

Catar cuánto de la violencia que ha padecido Colombia durante décadas es consecuencia, en alguna medida, del autoritarismo y la intolerancia reinante en la sociedad es harina de un costal distinto a estas impresiones. No obstante, algo nos dice que no está descaminado quien penetre en esta selva advirtiendo este talante fundamentalista e inquisidor de su Iglesia católica colonial. Por otra parte, los problemas venezolanos no tienen fuente en los excesos que ha podido producir la Iglesia en el modelaje cultural de la sociedad. Nuestros problemas, quizás, partan precisamente de la falta de un orden político y jurídico coercitivo, de la visión desinstitucionalizada del mundo. Pero toda moneda tiene dos caras: en Venezuela, disentir ha sido práctica común que se tolera fácilmente; en Colombia, disentir es un agravio, como alguna vez me explicó mi amigo el narrador Enrique Serrano. Esto conduce a que las palabras pesen más allá que aquí. Es natural: si lo que digo puede ser fuente de una ofensa grave, cuido mi lenguaje; si lo que digo puede recogerse o tolerarse, pues mi lenguaje es tan dúctil como impreciso. Lo que digo pesa menos. Allá hay gravedad; aquí, liviandad. No sabría optar por uno u otro extremo, solo sé que un punto más cercano al equilibrio sería mejor, más llevadero.

¿Será por este respeto por el significado de las palabras por lo que los modales son tan importantes en Colombia? Pienso que sí, porque respetar la carga que llevan las palabras en su poder ofensivo es también valorar lo que llevan de amabilidad. ¿También será por esto mismo que los agravios, los daños, los perjuicios van acompañados de un “me muero de la pena” o “qué pena con usted”? Es posible que sea así, que la violencia esté enmascarada en las formas, en los modales, en la urbanidad. En Venezuela es exactamente lo contrario: se espeta lo que se piensa

sin ningún cuidado, sin ninguna consideración por las formas. Por otra parte, la valoración que suele hacerse de ambas actitudes es inexacta: los venezolanos suelen ver hipocresía y nada más en los modales colombianos; mientras estos ven en la rudeza venezolana una expresión de la barbarie costeña, caribeña. Ambas apreciaciones son incompletas: hay hipocresía en los modales bogotanos, pero no solo hipocresía, también hay respeto por las formas porque estas son esenciales a la cultura cundiboyacense. La ausencia de formas en los venezolanos no es solo barbarie, también es rechazo por todo aquello que esconda la crudeza de la verdad. Se prefiere el insulto desconsiderado porque se cree que así se apunta más cerca a la diana de la verdad. En Colombia pareciera que la verdad es secundaria frente al imperio de las formas, de la contención, de la prudencia. De un lado, contención y prudencia; del otro, espontaneidad y “sinceridad”.

Siempre me llamó mucho la atención en Bogotá lo que respondía una madre cuando le preguntaban por sus hijos. Todas, indefectiblemente, decían que eran muy “juiciosos”. Cuando a las madres venezolanas se les hace la misma pregunta, dicen, para apuntar algo muy bueno, que los niños están “tremendísimos”, divertidos o graciosos, jamás dirían “juiciosos” porque el juicio no es un valor en Venezuela. El valor es lo contrario: no tenerlo, ser divertidos. Esto guarda relación con otro valor que señalamos antes como cardinal de la cultura colombiana: la obediencia; mientras que en Venezuela se estima más el respondón, el retrechero, ese que también puede tenerse como alguien que ejerce el pensamiento crítico una vez pasado por la criba de la educación.

Otra diferencia notable es la velocidad. En Caracas la rapidez es sinónimo de eficiencia. Cuando algo sale rápido, es que se hizo bien. En Bogotá es al revés: si salió velozmente, fue porque se hizo mal, la lentitud es garantía de eficacia. Mil veces se escucha un refrán colonial que aún está vibrante de actualidad: “La prisa es plebeya”. Y todavía más se escucha otro contemporáneo: “No hay afán”. En otras palabras: el afán es lo peor. Correr es lo peor. Sin embargo, la experiencia de ir en un taxi por las calles de Bogotá puede ser terrorífica. La velocidad que alcanzan es vertiginosa. Uno se hunde en el asiento esperando lo peor, pero esto no llega. Conducen como diablos con una destreza inimaginable, con mucho afán, ahora sí. Embistiéndose unos a otros, impidiéndose el paso.

Veía a los señores en la barbería hacerse las uñas, miles de hombres en Bogotá se hacen las uñas, de todos los estratos sociales, y advertía que el tiempo que pasaba la manicurista era dilatado, que hacía su trabajo con una lentitud exasperante. Alguna vez le pregunté a una de ellas por qué y me respondió: “Rápido no se puede hacer bien”. Pues bien, esta sociedad en la que la lentitud se erige como valor, es la misma

en que la rapidez de las estafas es asombrosa. En segundos cambian algo sin que el afectado se dé cuenta. Esto conduce a que la sociedad colombiana se vea acorralada por la desconfianza. De allí que cualquier trámite administrativo deriva en jurídico y desemboca en la notaría y, naturalmente, el notario es un personaje importante: da fe de la identidad, de los títulos de las personas. Blinda el trámite de la amenaza de la falsificación, del fraude.

Los colombianos pasan la vida diligenciando una planilla. Cualquier trámite en una oficina pública y privada es algo complejísimo que debe ser revisado y revisado hasta la saciedad, como si fuera una operación de envergadura, cuando en realidad es baladí. Compré un carro a crédito en Bogotá y de la agencia llamaron a mi suegra a Caracas para saber si yo era quien decía ser. Tardaron tres meses en aprobar el crédito y se referían a él como “la operación”. Era realmente chistoso todo aquello. Buscan protegerse de un fraude, pero el reflejo les queda para hechos que no admiten esa posibilidad. Es un clima nacional.

No sé si lo anterior tenga relación con algo muy extraño que me ocurrió allá varias veces. Conocía a alguien que me trataba con una amabilidad pasmosa, como si me conociera de toda la vida, y me invitaba a vernos de nuevo, a ir a su casa, a vincular a las familias. En verdad, uno se siente muy bien, muy agradado y la despedida al final del encuentro anuncia que la invitación ofrecida ocurrirá muy pronto, en días, pero no, jamás llaman. Peor aún, te vuelven a ver y no te saludan. Es una conducta extrañísima. Indagué varias veces por qué ocurría esto y los amigos bogotanos me decían que era lo más común, que eso no me lo hacían a mí por extranjero, que entre ellos pasaban la vida haciéndoselo. Es algo que no logro entender. Naturalmente, la conclusión lógica es que la amabilidad y la zalamería que te prodigaron eran falsas y tú, como extranjero, lo ignorabas. Si eres del patio sabes que todo ese afecto en el trato es forma, es agrado fugaz, que se voltean y puede que nunca más te dirijan la palabra. Esta conducta para un venezolano es muy difícil de comprender. Allá hay unas sutilezas indescifrables. Lo que ves no es, tampoco es lo que está oculto. En fin, por más que mis amigos intentaron aclararme esta conducta tan extendida, no creo haber comprendido completamente de qué se trata, por qué ocurre, qué se busca con esto. En todo caso, contribuye con la desconfianza generalizada. Sin duda.

Quizás por lo anterior padecí la experiencia de la espera en un banco en silencio. Nadie se atreve a hablarle al vecino. No se puede hacer. Está mal visto. Engrincha a la gente. Esto para un caraqueño es algo inusitado, hasta violento, lo natural es que uno converse con quien tiene al lado en cualquier lugar. Lo extraño es que no se haga. Todavía peor, me ocurrió que vecinos en el ascensor no contestaban el saludo.

¿Cómo puede ser esto? No digo que siempre fue así, pero quienes respondieron el saludo en un ascensor lo hacían porque mi acento delató que era extranjero, a un compatriota no le habrían contestado. ¿Por qué? ¿Cómo se compadece esto con la célebre urbanidad de los colombianos? ¿Será que se articula específicamente en una relación signada por la utilidad comercial? Un taxista amable, una recepcionista que saluda correctamente, una telefonista que sabe hablar. ¿Será? No me atrevo a afirmarlo, pero no creo que deba dejar de indagarse acerca del utilitarismo en las relaciones personales. Consigno una anécdota: saludo y doy las gracias a cualquier persona, siempre, independientemente de su condición. Así me enseñaron mis padres. Y así me gusta porque siembra una atmósfera de amabilidad que hace bien en el alma, pero un amigo me advirtió que eso era muy raro allá, que no lo hiciera, que andar saludando a cualquiera podía ser malinterpretado. Otra rareza. No sigo por este camino porque, en verdad, no sé cómo interpretar estas conductas. Las señalo porque algo me dice que son reveladoras.

Atajemos otro asunto antes de que se vaya volando. “Colombia está formada por varios países” es una frase que se escucha y se lee con frecuencia y es verdad. Algunos hablan de cinco, otros de seis y hasta de siete. Los llanos es uno; la costa caribeña es otro (ellos la llaman extrañamente “la costa atlántica”); Antioquia y el eje cafetero es otro; Cali y la costa del Pacífico es otro; la región cundiboyacense (que incluye Bogotá) es otro; algunos suman un sexto: la selva amazónica; otros, un séptimo: el sur andino (Popayán y Pasto). En verdad, las diferencias más claras se dan entre los llanos, el Caribe y las zonas andinas. Estas últimas, como cultura de montaña, ofrecen matices entre el sur, el eje cafetero, Bogotá-Tunja y Bucaramanga-Cúcuta, todas estas zonas son montañosas y frías en diversa medida. En todo caso, es cierto que los accidentes geográficos colombianos han conducido a que las singularidades regionales sean pronunciadas, dado que la comunicación entre estos “países” ha sido dificultosa. Es cierto que es radicalmente distinto ser costeño que bogotano; llanero que paisa (antioqueño), caleño que tunjense. También es muy probable que un porcentaje muy alto de colombianos de una zona jamás haya ido a otra. Las carreteras son pequeñas y pocas (casi no hay autopistas), los viajes en avión son muy costosos y la guerrilla dificultó el paso por zonas durante 50 años: dos generaciones de colombianos transcurrieron con cerca del 40 % del territorio en manos de la FARC y el ELN o, en todo caso, en plena guerra de guerrillas por el control de este espacio territorial.

Todo lo anterior apunta a que la integración nacional colombiana haya sido tan difícil de lograr por estos factores señalados: geografía, comunicaciones, guerrilla y que la consecuencia natural haya sido la acentuación de las particularidades

regionales, su profundización y hasta su paroxismo nacional. Leí en una entrevista en la revista *Semana* en 2013 que Nicanor Restrepo, el gran empresario antioqueño, una suerte de Eugenio Mendoza Goiticoa de este tiempo, afirmaba que para ser gerente en Medellín era necesario ser de allá. Es casi imposible leer algo semejante en algún otro lugar del mundo. La pertenencia regional por encima de la nacional hasta el punto de la exclusión de otros colombianos como si fueran forasteros. ¡Cómo será para los extranjeros de verdad! Y hemos dado con un vocablo que retumba en Colombia: exclusión. De hecho, los gobernantes conscientes, que son la mayoría, saben que la tarea nacional pasa por allí: por incluir a todos; a los que se les excluye por forasteros en su propia patria; a los excluidos por morenos, por pobres, por indígenas, por hijos de inmigrantes, por cualquier causa. La lista es larga, pero la conciencia de que este es un problema serio es muy grande también; de allí que también se note el esfuerzo pedagógico del Estado por revertir esta tendencia cultural ancestral y los resultados sean promisorios. Es común oír que hasta los niños tienen conciencia de sus derechos fundamentales. De modo que situaciones críticas traen esfuerzos sostenidos y, también, logros evidentes. Ni la exclusión ni la separación de regiones del país, con advertencias como la de Restrepo, son comunes en Venezuela en la misma magnitud que en Colombia. Nuestros problemas son otros. Nos convendría una pizca de orgullo regional paísa en cualquier región venezolana sin llegar a los extremos fundamentalistas de don Nicanor.

Si los venezolanos pasamos décadas del siglo XIX pagando los servicios a los generales victoriosos de la guerra de independencia, acentuando la preeminencia del caudillo militar por encima de los doctores, en Colombia no ocurrió lo mismo. De allí que, en el imaginario colectivo venezolano, pese tanto, lamentablemente, la figura del hombre de armas y, en Colombia, pese mucho, muchísimo menos. De hecho, no son los atributos militares los que se ponderan más en la hoja de vida de Francisco de Paula Santander, son los civiles, los jurídicos, los administrativos. Esta diferencia no es menor, aunque a cualquiera pueda parecerle.

Los críticos de la exasperante trama jurídica y burocrática colombiana se quejan del “santanderismo” del país, donde todo debe ser diligenciado, judicializado, documentado, y añoran una pizca de ejecutivismo militar. Por lo contrario, en Venezuela se está hasta la coronilla del ejecutivismo militar que irrespeta el marco legal y que conduce a que el poderoso haga lo que le da la gana, sin que las consecuencias judiciales se hagan presentes. En Colombia, no, abundan los funcionarios públicos presos por corrupción administrativa, lo que indica que hay un Poder Judicial que actúa, mientras en Venezuela la falencia del Poder Judicial es de larga data y en los

últimos años se ha hecho crónica, al punto que prácticamente no existe, salvo para perseguir a los enemigos políticos del gobierno.

Afirmar que el “civilismo” está más pronunciado en Colombia que en Venezuela es tan cierto como que el “militarismo” está más presente en Venezuela que en Colombia. Por supuesto, nos estamos refiriendo a ambos en cuanto a su presencia en los ámbitos del poder formal del Estado, no en relación con la sociedad, ya que en este sentido puede afirmarse lo contrario. No olvidemos que Colombia ha pasado décadas en guerra, si sumamos la década de la violencia política de los años 50, más el desafío guerrillero desde 1964, nos acercamos a 70 años de enfrentamientos bélicos de menor y mayor envergadura. En cambio, en Venezuela no tiene lugar una batalla desde 1903, cuando ocurrió la de Ciudad Bolívar y concluyó entonces el caudillismo regional.

Si en Colombia el civilismo ha conducido al país a las urnas electorales sistemáticamente desde la fundación de la república, como bien lo explica Eduardo Posada Carbó en su lúcido libro *Nación soñada*, en Venezuela el caudillismo militar condujo a 39 alzamientos y revoluciones entre 1830 y 1899, con la Guerra Federal incluida. Lo anterior no quiere decir que en Colombia no hubo guerras en el siglo XIX, sí las hubo, pero la urna electoral estuvo allí, siempre, en medio de la refriega, respondiendo a los resortes civilistas de la sociedad colombiana. Esos mismos resortes en Venezuela no siempre han funcionado bien, se han oxidado a veces, se ha trabado el mecanismo en muchas oportunidades y, también, han funcionado ejemplarmente. Lo anterior nos lleva a preguntarnos: ¿por qué en el siglo XX Colombia y Venezuela han tenido circunstancias políticas internas tan disímiles? La respuesta supone muchos factores, pero hay uno que sobresale: el petróleo.

En Venezuela, cuando llegan los andinos al poder, en 1899, con Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, se articula una voluntad política conducente a acabar con los caudillos regionales, cosa que logra un Ejército que comienza a tener visos de profesionalismo, en 1903. Luego, en 1910, se crea la Academia Militar, ahondando este proceso de profesionalización y de consolidación de una institución pivote: el Ejército. Este afianzamiento del cuerpo armado conduce, además, a que vaya erigiéndose como el dedo elector que escoge a quien ejerce el poder, ya que es la única institución solida de la nación. Se suma a este hecho el descubrimiento de grandes yacimientos de hidrocarburos en 1914 y 1922, favoreciendo la consolidación de la dictadura del general Gómez. En 1928, la producción petrolera nacional desplaza al café como primer rubro de exportación y aumentan los ingresos del Estado por la vía de las regalías que pagaban las concesionarias. Luego, a partir de 1943, los ingresos del Estado se triplican. Hasta ese año percibía entre el 12 % y el 15 % por

las regalías; a partir de la Ley de Hidrocarburos, estas subieron a 16,5 % y, con la ley que crea el Impuesto sobre la Renta, se pecha en 30 % a la actividad petrolera. De modo que de un viernes para un lunes el Estado pasa de percibir 12 % por cada dólar de exportación petrolera a 46,5 %. Entonces, comienza la carrera de crecimiento inusitado de las arcas fiscales de la república y, en pocos años, el Estado venezolano comenzó a ser rico, muy rico. Esto se profundiza todavía más con el 50 % y 50 % del presidente Gallegos (1948) y con el 63 % y 37 % del presidente Sanabria (1958), hasta que llega a su cúspide con la estatización petrolera de Carlos Andrés Pérez en 1976, cuando el 100 % del ingreso petrolero pasa a manos del Estado nacional a través de su empresa petrolera recién creada: PDVSA. Añadamos que en 1970 la producción llegó a 3.800.000 barriles diarios con un promedio de 2,5 dólares por barril y que, a finales de 1973, con una producción similar, los precios se dispararon a 14 dólares por barril. La cantidad de dinero que entró en las arcas públicas fue inimaginable. Es decir: el Estado creció todavía más, se hizo inmensamente rico.

El breve relato anterior es totalmente ajeno a Colombia: una república cuyo Estado ha vivido del cobro de impuestos (a partir las políticas keynesianas entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial) y que no contó hasta años recientes (2006) con una producción petrolera mayor a los 500.000 barriles diarios, que daban para el consumo interno, sin capacidad de exportación. Hoy en día, la producción petrolera colombiana ronda el millón de barriles diarios, pero el esquema de la industria petrolera colombiana no es el de la estatización de la industria. En otras palabras: jamás el Estado colombiano ha contado con la montaña de recursos con que contó y cuenta el venezolano. Esto puede ser motivo de envidia por parte de los colombianos hacia los venezolanos, pero es un hecho que la economía de Colombia es infinitamente más sana, más equilibrada, que la venezolana. Además, los desequilibrios políticos que se plantean en cualquier país cuya fuente de la riqueza esté exclusivamente en manos del Estado son de tal magnitud que, créanme, a mediano plazo nadie los desearía.

Por todo lo anterior es que los colombianos albergan la imagen de los venezolanos como la de unos hermanos que se sacaron el premio gordo de la lotería y botaron la plata. Y, en cierto sentido, no les falta razón. Habría que ver qué habrían hecho ellos en la misma circunstancia. En todo caso, que en Colombia la riqueza la produce la nación con su trabajo es un hecho incontestable, y que en Venezuela la produce el Estado extrayendo petróleo y vendiéndolo es otro hecho incontestable. Todo este orden de cosas ha llevado a que en el siglo XX las diferencias entre Colombia y Venezuela se hayan acentuado aún más. Son las diferencias entre el hermano pobre y el que se sacó la lotería. No obstante, los últimos cuarenta años de la economía

colombiana, razonablemente bien llevada, han conducido a una situación que ahora los venezolanos envidian: un país sin inflación, con crecimiento anual sostenido y con seguridad jurídica. Queda pendiente el tema de la violencia, pero va en camino de resolverse.

Es el momento de recordar que un Estado sin recursos no pudo impedir que la guerrilla ocupara hasta el 40 % del territorio nacional y que los carteles del narcotráfico lo pusieran contra la pared. Para lo primero, fue necesario el apoyo de los Estados Unidos y el Plan Colombia y, para lo segundo, también se requirió la asistencia de la inteligencia norteamericana para modificarlo. En Venezuela la guerrilla sobrevivió siete años y fue derrotada. Jamás fue una amenaza significativa. El Estado venezolano contó con los recursos para tener unas Fuerzas Armadas equipadas para la tarea. El hecho señala lo evidente: el Estado venezolano vía explotación petrolera ha sido notablemente más poderoso que el colombiano desde 1914; mientras los nacionales colombianos, la empresa privada, ha podido crecer con mayor holgura y pertinencia que la venezolana, acorralada por el Estado empresario, el Estado interventor y, ahora, el Estado “socialista”. En otras palabras, el “ogro filántrópico” del que hablaba Octavio Paz se ha hecho presente plenamente: un monstruo de mil cabezas que dice trabajar por los humildes de la tierra y termina comprometiendo su desarrollo, como un padre sobreprotector que impide el crecimiento sano del niño. Lo protege y lo asfixia. Este “ogro filántrópico” venezolano no ha podido existir en Colombia: se necesitan los recursos del petróleo en manos del Estado en un 100 % para que el Estado interventor, empresario, socialista pueda respirar a sus anchas. Por supuesto, el esquema tiene un talón de Aquiles: depende enteramente del precio internacional del petróleo, depende de factores incontrolables por Venezuela. Lacerante verdad: la estabilidad económica y política venezolana no depende de factores que ella pueda controlar. Menudo problema. Infinitamente menor o inexistente en Colombia.

Todo el cuadro anterior ha conducido a que el colombiano de a pie y el de a caballo sean muy recursivos, como dicen allá. Es decir, no cuentan con el Estado para salir adelante en la vida, cuentan consigo mismos y nada más. Volvemos a la metáfora del niño sobreprotegido y el abandonado. Es mucho más probable que los instintos de conservación y superación progresen más en el abandonado que en el sobreprotegido, aunque este crece con un amor que asfixia, mientras el primero con un amor que asfixia por su ausencia. Nada es gratis. Pero sí es cierto que la habilidad laboral del colombiano es asombrosa, que son “recursivos” porque no han tenido ninguna otra alternativa y esto, a la hora de sacar cuentas, añade mucho número a la lista, pesa mucho a favor de una sociedad que quiere ser industriosa y que quiere fundarse en el trabajo.

Un último aspecto que no puedo dejar de comentar es el de la disparidad del conocimiento entre una nación y otra. Me refiero a que, a partir de la violencia que estalla en Bogotá el 9 de abril de 1948 y que se prolonga por una década, las emigraciones de colombianos a Venezuela fueron frecuentes. Todavía más, ya en cifras millonarias, fueron las oleadas migratorias como consecuencia del conflicto armado colombiano. Se estiman en millones los colombianos que emigraron a Venezuela a partir de 1964 y hasta nuestros días. En su mayoría, por no decir su totalidad, provenientes de la costa y del norte de Santander, pero también de los llanos. Puedo afirmar con seguridad que dos generaciones de venezolanos hemos crecido con los colombianos al lado, codo a codo, como hermanos; de allí que nos sean familiares decenas de vocablos y de expresiones, al punto que muchos ya forman parte del lenguaje común del venezolano. No ocurre lo mismo en Colombia, adonde los primeros venezolanos han emigrado por los conflictos de los últimos años, buscando futuro en un país menos áspero. Es un hecho evidente que cualquier venezolano a lo largo de su vida entra en contacto con un colombiano por cualquier motivo, pero no es recíproca esta relación. No sé si podemos extraer grandes consecuencias de ella, pero la consigno como un hecho a considerar.

Debo añadir una advertencia: la experiencia que relato en estas líneas es bogotana y se me puede señalar que Colombia no es solo Bogotá. Es cierto, pero también lo es que la mayoría de los colombianos son habitantes de la región cordillerana del país y que los costeños alcanzan a representar un 20 % de la nación y los llaneros un porcentaje ínfimo, de modo que referir experiencias bogotanas recoge un alto porcentaje del espíritu nacional. Radicalmente distinto, eso sí, del costeño, que es, naturalmente, caribeño y tan similar al nuestro que casi no puede consignarse diferencia alguna. La alteridad verdaderamente polar, francamente diferente, es entre los venezolanos caribeños y los colombianos cordilleranos. Los tachirenses, merideños y trujillanos venezolanos forman parte de la misma familia cultural que integran los habitantes del norte de Santander, así como los llaneros venezolanos y colombianos forman un idéntico conjunto cultural. De tal modo que el juego de contrastes que se ensaya en estas líneas solo podía hacerse entre los más diferentes, evidentemente.

Hemos llegado al final de este ensayo impresionista. Podría añadir más observaciones que abonaran aún más la tierra que vengo cultivando, pero no quiero redundar. Varias de las observaciones consignadas intuyo que son valiosas para iniciar un camino de investigación, otras no estoy seguro de que puedan llevarnos muy lejos si halamos el hilo de Ariadna. En todo caso, escribir estas líneas era una deuda pendiente con un país que me recibió con los brazos abiertos en una

circunstancia muy difícil de mi vida. Siento una profunda gratitud por muchos colombianos que me tendieron sus manos y llevo a Colombia sembrada en un lugar caliente y privilegiado de mi corazón.

# VENEZUELA Y COLOMBIA: UNA RELACIÓN INCONCLUSA

LEANDRO ÁREA PEREIRA



En estos muy personales apuntes deseo revisar caminos recorridos, prevenir de obstinados tropiezos, sugerir perspectivas en diálogo sincero conmigo mismo y, por supuesto, con el posible lector que me acompañe, a fin de presentar ideas producto de experiencias académicas, institucionales y propias, vividas en permanente trato con un tema que me apasiona desde hace tanto tiempo: la relación de Venezuela con Colombia.

Así, se intentarán expresar inquietudes, hipótesis, razonamientos, logros, ilusiones y desencantos que atesoro como producto irremplazable de lo vivido. Nada se pierde, todo se transforma en anhelo y esfuerzo de lo que puede ser. Así pasa con la construcción de un futuro en razón de una voluntad política y social en común, que se sostenga en evidencias determinantes que nos hagan ser optimistas, con fe y argumentos que permitan resistir y vencer a los embates de la perversidad.

Y no es discurso de baranda el que pretendo para ganar adeptos a una causa. Antes bien, mi ambición se soporta en el convencimiento sereno y pleno de que nuestras naciones pueden realizarse en armonía construyendo ciudadanía, que es una forma elevada de honor y de respeto cotidiano en vida colectiva, sumada a la creación de progreso y de riqueza ética y material, dentro de un marco democrático que estimule el ejercicio de la libertad y el respeto por los derechos humanos.

Así, ambas naciones, como una sola y abiertas a las otras, construirían un territorio de nobleza y confianza, compuesto por seres humanos fortalecidos en la cooperación, el entendimiento, y con una voluntad solidaria para encontrarnos sin complejos, sin fronteras mentales, con distancias comunes en lo que a soñar corresponde, con ilusión y coraje de llegar sanos, salvos y provechosos adonde nadie imaginó, a una meta cercana, aunque ahora no lo parezca. La política es el barco común de nuestro destino, donde vamos los dos juntos, confiando cada quien en el otro, pues bailar bien es arte de cuerpos en armonía de movimientos y propósitos.

En el fondo de toda esta tramoya que nos ha dejado la historia, y el presente lo es, hemos sido también indivisibles a pesar de las grietas que han quedado. Se trata de una relación en construcción y es por ello que nos mueve con apuro el deseo, ese que se aprovecha de lo bien habido, para insistir a pesar de las tribulaciones. Son

muchas, pero qué bueno que existan estos retos para superarlos, fortalecidos, como uno solo.

## La ruta recorrida

Históricamente hemos sido “nosotros”. En lo atinente a la geografía, a la política, a la cultura, a los vínculos sociales y económicos, a los éxitos y a los fracasos, hemos sido “nosotros”. Sí, pues si el parto fue común, si se comparten los mismos padres y la ruta posterior, cómo desentendernos de todo ello. Sí, claro, tú y yo, distintos, amigos, vecinos, hermanos, contrincantes, rivales, enemigos nunca, distancias y proximidades, diversos, pero siempre “nosotros”.

Los vaivenes también han sido nuestros, el otro irremplazable. Los mitos y los símbolos, los colores, sabores, amores, pleitos, arrebatos, divorcios, reacomodos también han sido nuestros; las rupturas, los cambios, las brusquedades, tantas cosas que no se pueden escurrir, diluir en el panorama de las tendencias mundiales, ni siquiera regionales, porque siempre se percibe un tinte nítidamente colombo-venezolano, una familiaridad y mestizaje, un aroma que sobresale con energía distintiva. Pero, a pesar de lo íntimo, hemos vivido en común dentro de una perspectiva bipolar donde el otro persiste ora como modelo, ora como amenaza, en una especie de contradicción complementaria. Conocer al otro para conocerse a sí mismo, el espejo del “yo” y, cuando me separo me le acerco, me entiendo distanciándome.

## Cuatro miradores

He utilizado en otro contexto una generalización, siempre arriesgada, sobre las razones profundas del comportamiento del venezolano y ahora me doy cuenta de que, si queremos ser coherentes con lo que venimos destacando en estas páginas, podría ser aplicada en principio también a la psicología social de ambos pueblos. Dicho enfoque estaría constituido por y desde los siguientes “miradores”:

1. Somos y nos sentimos huérfanos, con toda la carga abrumadora que ello conlleva en nuestra percepción del mundo, del otro y del nosotros. De lo que espero, del impacto de la recurrencia del abandono, la carencia real o supuesta de afecto, de protección, de compañía, de autoestima. La debilidad empática transformada en agresión, violencia, ensimismamiento.

La búsqueda de hospicio, de padre sustituto, de líder, de caudillo, de héroe, de mesías, de gruta protectora. Una marca, herida sin sutura que predice y provoca

a quien hemos sido y podemos seguir siendo interminablemente si no intervenimos para que ocurra algo que nos cure. Eso está allí y vemos cómo se repite y reitera.

2. Somos o nos sentimos invadidos, conquistados, despojados. El causante, el culpable queda “allá”, en el Imperio, por ejemplo, en cualquiera, y en sus representantes domésticos, y por qué no el vecino o el clima; en definitiva, cualquier cosa, siempre los demás. Por qué no Dios o el destino o el mal de ojo, los políticos, “el sistema”, en fin. En todo caso, eso nos “explica” y libera de saldos en contra y nos exime falsamente de responsabilidades.

3. Somos o nos sentimos restringidos en nuestra libertad, la cual profesamos como un derecho irrenunciable que tenemos todos y que ese “alguien” nos quitó, y en consecuencia de ese arrebato debemos luchar, rescatarla por alguna peregrina razón que no es consciente sino como pura “sentimentalidad”, neblina, imaginiería, escape por lo que no hemos podido llegar a ser por nuestra propia y responsable cuenta; duda fantástica que añora de socorro, salvación y epopeya.

Esa irrefrenable y confusa ilusión de libertad nos hace débiles. ¿Libertad como sinónimo de qué, de desorden, de bochinche, de incapacidad para la ciudadanía? Desde la época de la independencia andamos con el Acta de nuestras ambiciones de libertad tocando en cada puerto, en cada puerta, en todo tiempo y lugar, aún ahora, y la gente no sabe si sonreírnos o insultarnos, pero asiente desde la indiferencia porque el jeroglífico que le presentamos rebasa los límites de comprensión real sobre una vaga libertad a la que aspiramos. “Soñadores, poetas, idealistas, románticos, locos”, nos llaman.

4. Somos o nos sentimos dominados de un apetito irrefrenable por el poder. Y no solo por el poder político, sino que el poder es marco y sustancia de nuestras relaciones personales y sociales. El ascenso social, la riqueza, la corrupción, el machismo de nuestros comportamientos y la escalera de creencias, valores y actitudes que nos conducen a ellos están adheridos, subordinados, a nuestra visión del mundo golosa de poder. Dominación-sumisión, estereotipos o modelos sociales, nuestra concepción consciente o inconsciente del mundo está permeada por esa condición enfermiza.

Pues bien, estos cuatro trazos aquí dispuestos sobre lo que he llamado rasgos primordiales de ese “nosotros” deberían ser objeto de reflexiones más hondas, detalladas y críticas, pero de detenimiento improbable en estas páginas. Por separado, cada uno, pero sobre todo en su amalgama llena de interminables relaciones y contradicciones internas, podrían ser de utilidad para el análisis escrupuloso y en perspectiva de lo que venimos siendo desde el pasado, de lo que somos en el presente y de lo que podríamos llegar ser en el futuro si no tomamos las decisiones correctas.

## Las marcas del camino

Destaco ahora cuatro nuevos elementos que pudieran constituir, en mirada subjetiva, los rasgos básicos y más resaltantes, elementales, con los que identificar la substancia y las formas de las históricas relaciones entre Venezuela y Colombia, y que en conexión con los “miradores” anteriores, permitirían una explicación más precisa de los hechos con base en criterios de análisis y no solamente en predicados, conjeturas, suposiciones y prejuicios.

Estas cuatro primeras características que definen nuestra relación serían las que siguen:

1. Tensas: nuestros acercamientos y aconteceres, desde la muerte del libertador común, Simón Bolívar, en 1830, y desde la paralela separación de Venezuela de la Gran Colombia, han sido principalmente tirantes y dominados casi con exclusividad por litigios territoriales y beligerancias personales entre caudillos y demás oficiantes, convertidos en imperiosos e irrefrenables, elevados en prolíficos discursos a la categoría de “temas de interés, seguridad y soberanía nacional”.

Desde esos tiempos hasta 1941, por lo menos 111 años, fueron invertidos nuestros esfuerzos de Estado y de gobiernos casi exclusivamente, con matices, en esos temas, hasta que firmaran ambos países el Tratado de Límites y Navegación Fluvial, sin que por ello se resolviera, en el sentimiento de la opinión pública, el misterio calamitoso del esclarecimiento justo y confiable de nuestros precisos límites terrestres. Esos viejos apetitos y distanciamientos reaparecieron luego en la década de los años 60, ahora enfocados en codicias por la soberanía marítima por una de las partes, sobre el histórico, profundo y vital golfo de Venezuela.

En contadas y muy puntuales oportunidades, no deleznable en todo caso y que han dejado el sabor y la memoria de que sí podemos construir nación en común, hemos tenido la decidida disposición política para coordinar agendas de cooperación global. Allí quedan sus ejemplos para mirar un horizonte promisorio.

2. Dispersas: en ese ambiente de desconfianza mutua, los estados se han visto maniatados por la prevención, la suspicacia y la susceptibilidad, basadas en los prejuicios construidos y manipulados. En dicha pandemia de ojerizas, los esfuerzos y logros han sido dispersos, contradictorios y volátiles. Las fuerzas de la cooperación se han visto disminuidas por el apetito irrefrenable del conflicto.

Los logros han sido importantes, pero puntuales, epilépticos, sin constancia institucional, administrativa, política, ni consistencia social, con excepción tal vez visible en las regiones de la frontera común donde se desarrollan vínculos y vivencias

casi que independientes o singulares, amores propios y permanentes en casi toda vecindad. En la frontera reside el espíritu que supera los límites.

Pero el mercado de los buenos propósitos, de los intereses honestos, de los numerosos afanes incluidos en discursos y planes de gobierno, democráticos o no, nunca han marcado tendencia firme, y, aunque fueran comedidamente coherentes, también han sido sobradamente inconstantes, hechos a la medida de las buenas formas enriquecedoras de expectativas, demagogia y populismo, ofertas tumultuosas que finalmente caían en el eterno saco roto de los compasivos propósitos o de la corrupción. Siempre a la larga, habitantes herederos de alguna frustración.

Todo al azar de la improvisación, del esfuerzo o el desgano personal, en un mar de fuerzas a contracorriente que no ha dejado sino lo que se ve a simple vista: pobreza y naufragio a lo largo del tiempo, aunque ahora por razones distintas.

3. Cíclicas: cada tanto, un empujón de optimismo; cada cuanto, un frenazo de conflicto. Normalmente, ambos en eterno tropiezo, sin planes previos ni siquiera a mediano plazo, ensimismados en el cortoplacismo o en la relativa y pasajera bonanza. Lo cual nos ha llevado y traído por oleadas bamboleantes a lo largo del histórico acontecer, sin institucionalidad sólida ni cultura para la integración, para la cooperación, con abruptos tropiezos políticos, en lo que todo se repite en persistente y sudoroso Sísifo, en lo económico, en lo político y en lo social.

Cíclicos cíclopes trastabillando a cada tanto, siempre cansados desde antes de comenzar. Allí aprovecha y aparece además el complejo de Adán, tan vinculado a nuestra desmemoria, siempre queriendo comenzar desde nunca, descubriendo a cada tanto la existencia del agua tibia.

4. Frágiles: quiero referirme en nuestro particular caso a la histórica incapacidad para formar lazos firmes de trabajo en conjunto, de falta de habilidades sociales, mentales y políticas con las que debiésemos comprender y superar esos obstáculos creados por los distanciamientos adquiridos, promovidos y utilizados con fines de toda índole por quienes no desean la unidad.

Frágiles porque todo lo emprendido se desmorona o se pervierte, se pudre, a veces, sin tan siquiera ser inaugurado, o se corrompe en el torvo manejo de los dineros públicos o privados, o se cierra así no más como los pasos fronterizos para que no entre la ayuda humanitaria internacional.

Ese de nuevo “nosotros”, aquí esbozado, el acomplexado, que como sombra y carcelero nos persigue, nos ha impedido sembrar la tierra fértil que tenemos enfrente y, en vez de aprovecharla, la rechazamos. Nos han dominado las fuerzas corrosivas. Mire como se mire, centrífugas o centrípetas, seguimos buscándonos sin encontrarnos, ahora ya ni eso, al contrario, y así se repite incansablemente, por voz

de causantes y silencio cómplice de indiferentes, perseguidores y víctimas, enfermos bipolares, el fácil mecanismo de los distanciamientos.

Así, el rompecabezas se ha llenado de epítetos: “patriotas y realistas”, “buenos y malos”, “leales y traidores”, y hemos dejado todo, desde la colonia hasta hoy, a los “contantes”, cleptómanos y manipuladores de las verdades históricas, quienes han construido una narrativa bipolarizada donde se vocea la supuesta maldad de los otros, las causas de todo en los enemigos de la patria.

Relación acuartelada pues y amurallada por virosis compartida, estigmatizada en una teatralidad preconizada y asentada tantas veces en repetidores o constructores de “novedosas” mitologías y prejuicios. Visiones excluyentes en suma del otro, fanatismos, obsesiones, animadversiones, xenofobia, rabias, ojerizas —el diccionario crece—, complejos y reservas, prevención, aprehensión, discordia, mecanismos de defensa, complejos de inferioridad o de superioridad que en tanto se complementan.

Encerrados en esa percepción, nos hemos dedicado al marasmo improductivo y cansino de los axiomas territoriales: hasta aquí..., desde allá..., se dijo en tal o cual documento que ya no existe..., el Laudo Arbitral Español..., el Congreso es el culpable..., herida abierta..., el tesoro de Los Quimbaya..., el mapa del duque de Tetuán..., el árbitro suizo..., el río cambió de curso..., el golfo de Venezuela..., debajo de la mata de mango, allí comienza el límite. ¿Y quién, me pregunto, atesora esos bienes? ¿La patria? Suenan interminables los eunucos héroes de cartón y medalla en busca de epopeya y de gloria.

## Pero nunca una guerra

Así se ha construido desde 1830 o desde antes esa teología en la que se justifica la tensión y el negocio de los conflictos. Pequeños, grandes, altos, bajos, al mayor y al dedal. La religión de la desconfianza difundida desde la cofradía de los defensores de la soberanía, la invención de la invasión, la pérdida de El Dorado “violado” y el giro incansable de la tuerca infructuosa, otra vez sobre sí misma, cumpliendo con su persistente encargo de polilla.

Pero, en todo caso, algo debió existir, alguna fuerza allá en el fondo del “nosotros” que hasta ahora no dejó que lo peor ocurriera. Cálculo, desconfianza en la capacidad de ataque, buenos oficios de terceros, razones hasta del alma o del hígado o de la racionalidad que tuvimos y que aparecieron en el momento crucial al borde del abismo.

Porque “hipótesis de guerra” siempre hemos sido el uno para el otro, ahora por razones distintas, “ideológicas”, “geoestratégicas”, en las que se camuflan otras

dentro de las cuales pudieran estar y aparecer las territoriales. ¿Se “regolfizarán” las relaciones colombo-venezolanas en escenarios mundiales ahora muy distintos a los de 1987? ¿Se desconocerán los tratados internacionales en materia territorial? ¿Iremos a una guerra? ¿Qué nuevos elementos podrían provocar esa tragedia?

Pero, hasta la fecha, algunos factores han funcionado para evitarla. Mecanismos institucionales como los que tienen que ver con resolución de conflictos y medidas de fomento de la confianza, asuntos que parecen estar en crisis desde hace tiempo. Pero en verdad, algunos resortes han amortiguado los conflictos: ¿La consciencia, el miedo, la estrategia, el retroceso calculado, la prudencia?

## Ora modelo, ora amenaza

En medio de las constantes vicisitudes que imponen los tiempos y los espacios, las realidades, que son múltiples y variantes, condicionan a los seres humanos que las vivimos entre necesidades, logros, frustraciones y expectativas que nos empujan y obligan.

Somos arrastrados tantas veces por esos ires y venires del azar, épocas de pasajera bonanza o de penuria, por el mal tiempo, las situaciones de guerra y de desplazamientos, las hambrunas, los desastres naturales y tantos imprevistos más; o por los polos cambiantes de la atracción, que, como leyes físicas y socialmente naturales, ayudan u obligan a la huida, al exilio, a la migración ineludible o voluntaria, legal o ilegal, ya planificada, ya estrepitosa, las más de las veces, tortuosa, por lo que se deja y pierde, por lo que no se sabe que vendrá; el miedo a lo desconocido a cambio del terror de lo vivido.

Venezuela, hasta hace poco, fue un país receptor de migraciones, y mucho bien hicieron los que vinieron y tantos otros que se quedaron en conformación y confirmación de un “yo-nosotros” abierto, espléndido, acogedor y múltiple, rico, minero y hermoso; además, fácil a las ambiciones pequeñas y también a las grandes. El oro negro, el petróleo.

Ya finalizada la Segunda Guerra Mundial y necesitados de mano de obra especializada, que aquí escaseaba en cantidad y calidad para enfrentar los retos impuestos desde la concepción de “progreso” que tenía el gobierno de entonces, abrimos de par en par puertas y ventanas a ese proceso de integración racial, económica, cultural y social que nos define.

Muchas veces, geografía sin gente, ganas sin destino, distancias y caminos, pueblo con necesidad de narrativa, estos inmigrantes se fueron llenando interminablemente de ambiciones y proyectos de vida en un ambiente paradisíaco,

perpetuo de bellezas, oportunidades y de calidad de gentes. ¡Ahora cuánta nostalgia no suspiramos!

En esas oleadas llegaron individuos y familias de todo origen, condición y latitud. Desde el faquir hasta el bodeguero, desde el cura hasta el ladrón, desde el industrial hasta las bailarinas, desde la costurera hasta el maestro, para el trabajo y para el descanso, para enseñar y para aprender, para el pecado y para la bendición, todos se incorporaron y el tesón y la diosa fortuna jugaron su papel, a veces por separado, a veces en conjunto, para definir sus existencias. La mayoría decidió su destino quedándose. Ahora, ya no. Ahora, todos huimos.

De Colombia llegaron por docenas, detrás, fueron miles, millones, en suma, sin orden ni concierto, e hicieron su hogar en estas tierras en desmedida cantidad y sin control alguno. Ya en la década de los 80 alguien bautizó este proceso subrayando lo nocivo del mismo, olvidando lo que tuvo de positivo, y lo definió como “la colombianización de Venezuela”, partiendo de la descomposición social que se vivía en Colombia, producto de factores internos, y que se inoculaba aquí.

Algunos de los que así opinaban, y tenían vara alta en los medios de comunicación venezolanos, se dedicaron a vender su teoría de la leyenda negra de la migración colombiana. Enemigos perversos del “otro”, jugando con el odio y el conflicto, estimularon desde sus púlpitos el ensillar de los caballos del apocalipsis que en nuestro caso se llaman: huérfano, invadido, libertario y enfermo de poder. Con ellos, la pólvora del prejuicio encontró chispa, y ocurrió lo previsto en el brevísimo cuento de Augusto Monterroso donde se narra: “Cuando despertó, el dinosaurio seguía allí”.

Ese muñeco narizón convertido en matriz de opinión —guion ya puesto en marcha a través de la historia con los resultados inhumanos de siempre— sirvió, entre otros elementos, de catapulta para estigmatizar, por razones de políticas interna, a ciertos líderes políticos democráticos venezolanos. Quebraderos turbios de la ambición por el poder que buscan y encuentran pretexto en sentimientos de venganza, como si la culpa de todo residiera y drenara otra vez hacia la esponja de nuestros fracasos, individuales o colectivos, en aquel, en el “otro”, que sirve hasta de instrumento para la carambola destructora.

Acá y allá, modelo y amenaza, apetito perverso, insatisfecho e incesante, ganas desmedidas, obsesión por derrotar el modelo sociopolítico de vida abierto y auspicioso de entonces, aunque en crisis y frágil. La democracia comenzó a dejar de ser lo que había sido en el inconsciente colectivo e inconstante, quimera realizable, fuerza política y social frente a las dictaduras, fuente de paz y de fe en el porvenir siempre cercano. El “anticolombianismo” fue utilizado junto a tantos otros alegatos

como bandera para derrotar a la política democrática e imponer la fuerza “por las buenas”. ¿Lo sabían los energúmenos cruzados del anticolombianismo de la primera fila, o fueron inocentes palomas o pagadas marionetas de la otra infamia, la mayor?

## Hoy

Ahora, no solo los colombianos se han ido en buen número de aquí, huyendo de este infierno cotidiano que ha impuesto, “a paso de vencedores”, el “socialismo del siglo XXI”. Se calcula que son aproximadamente 5 millones de venezolanos y contando —éxodo ya— los que han migrado con destinos diversos y dispersos. Según cifras oficiales de Colombia, pues en Venezuela no existen estadísticas confiables, son aproximadamente 2 millones de venezolanos los que viven allí.

Unos legales y otros ilegales. Son tantas las razones por las cuales nos quedamos allá: la proximidad, las ganas y la oportunidad de regresar, la escasez de recursos para ir más allá, el calor o la solidaridad de amigos o familia asentados allí, el sentimiento del “nosotros” que emerge o que regresa en esos momentos de necesidad. Y allí nos han tratado tan bien como se puede, pues llegamos de golpe y sin aviso por millones, a un país con un colchón de recursos y una mentalidad que nunca se compara con la que teníamos como país para acoger a colombianos aquí entre nosotros, con los brazos abiertos y en un mundo distinto, casi que otro planeta de distinta galaxia.

Pero, a pesar de lo bueno que hay en la acogida, hay una realidad y un sentimiento en Colombia y en otras partes, tan hermanas cuando estábamos en las buenas y ellos en las malas, y que hoy preocupa: la xenofobia. Puntual y pasajera, ojalá, pero alentada nuevamente por los que quieren crisis de gobernabilidad en Colombia.

“La venezolanización de Colombia” proferirán algunos en imitación de los que aquí fueron, para multiplicar la desconfianza de la gente en líderes e instituciones del Estado, para, finalmente, si los dejan, tomar el poder por las vías que ofrecen las libertades de la “democracia burguesa”, como la tildan los marxistas y sus adláteres, a través del voto. Para muestra, pues los ejemplos en el continente sobran, y apoyos y recursos, ni se diga. “Y si se firmó la paz por las buenas, camarada, y además ganamos tantas elecciones en el vecindario, por qué tomarnos el poder por las malas. Las condiciones están dadas. Gritemos más bien: ¡Viva la democracia, viva la libertad!, que qué más da la mascarada”.

## Los apremios presentes

Los apremios de hoy radican en donde los peligros crecen, los enemigos hacen fiesta y la indecisión y la indiferencia, que no son sino indolencia disimulada, cobran víctimas inocentes. Los apremios gritan en los estómagos de tanta pobreza, en la carencia de hospitales, en la falta de servicios básicos. Los apremios quedan en estimular la decencia, la honestidad, la mística.

Los apremios quedan también en el combate contra la injusticia, la corrupción, la guerra y sus “perros”, con el perdón de los caninos. Los apremios apuntan hacia la lucha contra la falta de convicción de los mansos, que somos mayoría, frente al exceso de ambición de los lobos, que son tan solo una manada. Los apremios nos hacen señas desde los que nos quieren y los que no. Los apremios gritan por la construcción de una nueva sensibilidad.

Los apremios obligan a producir, invertir, construir, alimentar, proteger, para que aprenda el protegido a enseñar lo recibido. Los apremios radican en la carencia de respeto por los derechos humanos y por el medio ambiente, pues la protección de la madre tierra es fundamental para que exista nuestra soberanía. Los apremios faltan en el incremento sustancial en conciencia y recursos para la educación y la cultura, y no para el indecoroso aumento en gasto militar.

Los apremios apuntan a la falta de líderes honestos con convencimiento del “nosotros” por encima de su invasivo “yo”. Los apremios no existen para la bondad o la avaricia, sino para la sabiduría creadora. Los apremios se oyen en la punta de nuestras narices y están en el resplandor de la cultura productora de bienes colectivos y enriquecedores.

Los apremios no esperan y no están allí para la bondad o la mezquindad, sino para aprender de su sabiduría el valor de la paz, que es el mayor de los apremios de este mundo, pues, sin paz, no habrá mundo o, al menos, no el mundo que queremos.

El apremio que guía nuestros pasos es, en definitiva, el de la constitución de una República de y para ciudadanos que provea de riqueza a todos por igual, material y espiritualmente; prosperidad generosa y compartida bajo el requisito de la democracia, que no estorbe la libertad y el emprendimiento, sino que los constituya, defienda y promueva como requisito fundamental de su propia existencia.

## El bien atesorado

Que nada se pierda, que todo se transforme. Lo reitero en forma de espiritualidad, pues la realidad no es nada más lo que ocurre, sino la persistencia de la voluntad creadora y el deseo de superación frente a lo corrosivo y absurdo.

A pesar o en razón de nuestra esquemática y repetitiva historia de desencuentros y fracasos, de sometimiento a tanta hipótesis de guerra, es necesario que prevalezca una visión y un convencimiento común y sostenido en la búsqueda de soluciones consensuadas, por las buenas y civilizadamente.

Desde 1810, queriendo ser ese ente nebuloso que no hemos llegado aún a alcanzar, “nosotros”, Colombia y Venezuela, actuando en gerundio —insistiendo, perdiéndonos, buscándonos, tropezándonos— sin sentido en común, no hemos llegado a nada más que lo que está a la vista.

No podemos volver a desperdiciar nuestros esfuerzos en disputas territoriales que absorbieron tanta energía de lo que fuimos y seguimos siendo. Temas de discutida soberanía, terrestre o marítima, detrás de las cuales pueden esconderse, como siempre, intereses dañinos que componen las inconstancias del presente.

¿En dónde quedaron aquellas glorias, estas derrotas?, ¿quién se enriquece o empobrece de ellas?, ¿cuáles son los héroes?, ¿dónde está el orgullo de la gesta, la sacrosanta libertad, la soberanía, su valor en oro o en especies, en honor, en dignidad, en conciencia?

No podemos regodearnos en el vicio hipnótico del resentimiento, que no es sino distancia envenenada, que ha sido utilizado como consigna estridente o subterránea, siempre excitante de conflicto y de guerra, que se expresa en la incultura de los nacionalismos, de los patriotismos, de los militarismos, de los individualismos posesivos... todas, formas de egolatría viciosa. Qué liderazgo adecuado puede establecerse dignamente en los apetitos de dominación y en el rechazo del otro que también es prójimo y próximo complementario.

No podemos tampoco abrigarnos en la liturgia plañidera de los bostezos idílicos mientras la verdad se nos viene encima. No queda más que el humano sudor del esfuerzo vital y sostenido, del horario cotidiano con propósito de vida humanizada. Que los partidos no distraigan, que las sectas no logren, que hagamos el bien para el “nosotros”, que remita a la conciencia y a la acción para que seamos por fin, alguna vez y de verdad, uno solo.



# COLOMBIANOS Y VENEZOLANOS EN TIEMPOS DE XENOFOBIA

OSCAR HERNÁNDEZ BERNALETTE



La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) afirma en su glosario de términos que no existe una definición internacionalmente admitida de *xenofobia*. Hay varias sintonías conceptuales. Sin embargo, señala que esta conducta humana puede entenderse como “el conjunto de actitudes, prejuicios y comportamientos que entrañan el rechazo, la exclusión y, a menudo, la denigración de personas por ser percibidas como extranjeras o ajenas a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional”<sup>1</sup>. En la Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia, se advierte:

La xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituye una de las principales fuentes del racismo contemporáneo, y que las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas<sup>2</sup>.

En el mundo de hoy se contabilizan más de 279 millones de migrantes, de los cuales 124 millones son mujeres, 36 millones son niños y hay más de 25 millones de refugiados; como vemos, es un tema importante y complejo, que se ha convertido en centro de la agenda internacional. La población migrante crece más rápido que la población mundial impulsada por la migración forzada (asilados y refugiados), 3,5 % y 8 % respectivamente en el lapso 2010-2017. El 39 % corresponde a la migración Sur-Sur y 48 %, a la migración femenina. La movilidad en cifras es aproximadamente de 82 mills. de emigrantes con destino a Europa; 59 mills. de emigrantes con destino a Norteamérica y 40 mills. de emigrantes provenientes de países latinoamericanos y caribeños (número 3 en el mundo).

En el año 2018, más de 180 países firmaron en Marrakech el acuerdo global sobre emigración ordenada, confiable y segura. En él se especifica la responsabilidad que tienen todos de atender las demandas que generan las corrientes migratorias.

- 1 Organización Internacional para las Migraciones. (2006). “Glosario sobre migración”. En *Derecho internacional sobre migración* n.º 7. Ginebra: OIM. En [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf).
- 2 Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia 2001. En [https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf).

Entre los innumerables temas que sigue la agenda internacional relacionados con la movilidad de los contingentes humanos —entre otros, migración y cambio climático, migración y desarrollo, inmigración y gestión de fronteras, retorno voluntario asistido y reintegración, migración y salud, género, gobernanza y la migración y los niños—, hay un tema horizontal y central que es el que se refiere a la xenofobia y la migración.

En las próximas líneas buscaremos concentrarnos en el fenómeno de la xenofobia y pasar revista a la situación muy particular que se ha producido en Colombia como consecuencia de la esta oleada de emigración venezolana, especialmente a partir del año 2017, así como la que se generó igualmente en Venezuela durante los años de movilidad humana en las últimas tres décadas del siglo pasado desde Colombia hacia Venezuela.

## Temores mutuos

El miedo al extranjero, al emigrante, al desconocido, a la competencia, la presencia del que no es de “aquí”, ha producido a lo largo de la historia este fenómeno, la xenofobia, práctica que hoy se sanciona como delito en la mayoría de los países y de la cual se ha alertado en el mundo civilizado desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Este es un anómalo que se maneja en el subconsciente de la gente y es fácil despertarlo, especialmente cuando los países están en crisis o son sometidos a recibir contingentes humanos en altas proporciones. En casi todas las sociedades es una epidemia latente. En nuestra relación de encuentros y desencuentros entre Venezuela y Colombia, el fenómeno ha latido en la esencia de nuestra frágil hermandad.

En el caso de Venezuela, y a diferencia de Colombia en el pasado, en términos generales, hemos sido un país abierto a los extranjeros y, sin embargo, hemos tenido nuestros momentos de vergüenza. También hubo reacciones xenofóbicas contra argentinos e, incluso, contra profesores chilenos que daban clases en nuestras universidades y que venían huyendo de la dictadura. Nunca fueron reacciones demasiado importantes. En esos tiempos teníamos poca consciencia de lo que significa y no sabíamos diferenciar entre la xenofobia y el acoso escolar como forma de minimizar al extranjero.

El tema de la xenofobia se nos olvida y lo hemos diluido como nación —aún Venezuela es permeable y amigable con el extranjero—, hasta que una situación como la masiva emigración venezolana, especialmente a nuestra misma región y particularmente a Colombia, con vicios xenofóbicos, nos recuerda que somos frágiles

y que ahora le llegó el turno a nuestros compatriotas de sufrir la discriminación por su presencia en tierras que no son las suyas.

Una historia en Ibarra, Ecuador, entre tantas otras que recogen los medios sobre la recepción de venezolanos especialmente en la propia Suramérica, nos dejó perplejos. Un país también de emigrantes, en su propio patio, reacciona xenofóticamente ante un crimen. El asesinato de una mujer embarazada por su exmarido venezolano despertó las peores pasiones de xenofobia contra los venezolanos como pocas veces las hemos visto en esta región del mundo. Una reacción inaudita que mezcla un femicidio con odio al extranjero y una reacción del Ejecutivo ecuatoriano de muy poca altura. Situaciones como esa, aislada pero cada vez más repetitivas, le permitieron a Daniela Verónica Díaz Ortega afirmar en un interesante ensayo:

aunque generalmente los estudios de migración internacional con perspectiva de género consideran únicamente como grupo vulnerable a las mujeres inmigrantes de bajos recursos económicos y con formación básica, el presente estudio pone en evidencia que las mujeres inmigrantes venezolanas, pese a que provienen de estratos sociales medios y cuentan con una profesión, han debido enfrentar procesos de discriminación en los que se reproducen construcciones culturales de género sustentadas en el sexismo y la xenofobia<sup>3</sup>.

Lamentablemente, la emigración genera dificultades iniciales para muchos países. Sin embargo, en la medida en que tratemos de entenderla como una realidad que puede generar resultados importantes y beneficios para los países receptores, la intermediación será más positiva.

La humanidad, en su historia, ha girado en torno al eje de la migración. Es una realidad que forma parte de la movilidad humana, parte de su riqueza, la gente se ha desplazado y se ha insertado desde siempre en nuevos entornos y seguirá siendo parte de la agenda internacional por mucho tiempo. Los seres humanos nos hemos mudado de países, de continentes y por causas múltiples. Con su inclusión, los emigrantes llevan nuevos conocimientos, nuevas culturas, nuevas tradiciones y eso es lo que hoy en día nos enriquece como comunidad global. Por supuesto, no todos los emigrantes dejarán una huella positiva.

Al mundo de hoy no lo enriquece el que todos seamos iguales, sino la posibilidad de que muchas comunidades puedan permearse con otras. La realidad migratoria se hace problemática cuando ponemos obstáculos, cuando colocamos barreras y se genera la xenofobia. Cuando no tenemos políticas claras, diáfanas

---

3 Lanas Medina, Elisa (dir.); Díaz Ortega, Daniela Verónica. (2016). *Principio de igualdad y no discriminación de los derechos humanos de las mujeres inmigrantes venezolanas profesionales en Quito-Ecuador, 2014-2015*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. En <http://repositorio.uasb.edu.ec/browse?type=author&value=D%C3%ADaz+Ortega%2C+Daniela+Ver%C3%B3nica>.

para entender y absorber el fenómeno, se generan roces, maltratos, explotación y desigualdad. Esos contingentes humanos rechazados cíclicamente se convierten en tragedia de alguna manera y pueden crear dificultades para muchos países.

Las situaciones de conflictos en los países generan movilidad, muchas veces esa movilidad genera situaciones difíciles para los países receptores, basta ver los ejemplos que hay en el mundo. En el caso de estas reflexiones, reconocemos que las oleadas migratorias venezolanas hacia Colombia —país con grandes dificultades, que está saliendo de una guerra civil, que tiene que lidiar con sus propios problemas mientras intenta mantener una economía sana—, no ha llegado en el mejor momento. Colombia ha sido receptor de más de 1,7 millones de ciudadanos, que, en términos de capacidad de asimilación, no estaban en sus necesidades, ni prioridades. Por supuesto que es un drama para cualquier ciudad, ver a extranjeros delinquir, mientras otros piden en la calle, incluyendo madres con niños en brazos. La competencia por las plazas de empleo en economías deficitarias genera rechazo, por lo que se considera una competencia desleal entre el ciudadano local con sus derechos y el extranjero que, aun con su propio drama, intenta desplazar al nacional del país. Ello dispara la tensión social y la xenofobia.

Esta realidad colombo-venezolana se suma a las propias de otras situaciones similares en distintos lugares del mundo. Por ejemplo, está el caso de Siria, la migración hacia Europa, la migración del norte de África y de África media, y también la migración hacia Latinoamérica, donde vemos el contingente migratorio de venezolanos que han ido a todas partes del mundo.

Toda esa movilidad ha generado dramatismo, especialmente cuando no hay políticas diáfanas para absorber esa coyuntura. La realidad migratoria se asimila mejor cuando los países receptores entienden la situación, más que como un problema, como una oportunidad, y en este sentido, organismos internacionales y Gobiernos han propuesto novedosos mecanismos y programas. Uno de ellos es el Pacto Mundial sobre Migración Segura, Regular y Ordenada, cuyo objetivo es reorientar las políticas de los países y organismos internacionales, reforzar la cooperación contra traficantes de personas y, así, lograr una migración ordenada y rebajar los riesgos de millones de personas que transitan sin documentos.

## Miedo al colombiano

Recuerdo mis tiempos de muchacho cuando se generó una matriz de opinión injusta contra los millones de colombianos que llegaron a nuestro país. El imaginario se lanzó por esos años a los espacios del absurdo y todo lo malo que pasaba en la

nación era culpa de la emigración colombiana. Por supuesto, no existía una política migratoria diáfana ni técnica. El que llegaba se quedaba y recorría solo los caminos tortuosos de la inserción. Para unos más fácil que para otros y, por suerte, en un país con riqueza y en donde se podía agarrar una tajada sin mayor problema y, si eras trabajador honesto, aun con más facilidad.

Por ello, me atrapó un interesante estudio que recientemente realizó OXFAM sobre la percepción, las emociones y actitudes que genera la emigración venezolana entre países andinos, Colombia, Ecuador y Perú. El mismo:

(...) analiza y revela en particular las percepciones y miedos que alimentan posturas xenófobas, sexistas y discriminatorias frente a la migración, al tiempo que alienta una acción comunicativa y de políticas públicas responsable, proactiva y humana, basada en evidencias y en derechos fundamentales, ante los flujos migratorios en la región<sup>4</sup>.

En resumen, el estudio nos permite entender los miedos, la narrativa social y las reacciones que se producen contra los extranjeros provocando actitudes machistas, estereotipadas y xenofóbicas. Utiliza la misma metodología que uno similar que se realizó para comprender cómo es la percepción en Europa de los emigrantes sirios. Se basa en un volumen de 400 personas por país con un margen de error de más o menos 5 %.

Entre las percepciones identificadas, por ejemplo, destaca la de que la migración reduce las oportunidades de empleo. En los tres países se confirma esa visión, según la cual “la migración baja los salarios y empeora las condiciones laborales”. Además, el tema de las remesas genera repudio, pues consideran que son dineros que deberían circular en el país de destino del emigrante. Otra percepción arraigada es la del colapso de los servicios públicos por culpa de la emigración. Igualmente, creen que los emigrantes se benefician más de las condiciones favorables que lo que aportan. En Perú es de 64,3 %; en Ecuador, 48 % y, en Colombia, 56 %. Igualmente, se destaca el hecho de que las empresas prefieren al extranjero porque les pueden pagar menos y así maximizar sus ganancias.

Estas percepciones —indica el estudio— no evidencian el aporte positivo de la emigración. Por otra parte, es contundente al afirmar el “arraigo de los imaginarios machistas en las sociedades de los tres países”. Se han construido estereotipos sobre las mujeres venezolanas. Además, en los tres países coinciden en que las leyes de frontera son muy permisivas. El informe concluye con recomendaciones para evitar que se acentúen la xenofobia y la discriminación desde los medios de comunicación y la opinión pública. Sin duda, una larga tarea por delante. Estas aproximaciones

4 Rivero, Pablo. (2019). “Sí, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú”. En *OXFAM Internacional*. En <https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui>.

le dan oportunidades a los formuladores de opinión y políticas públicas de tomar conciencia sobre los efectos perversos de estos imaginarios si se extienden en el tiempo.

En el caso de la masiva emigración de colombianos a Venezuela, especialmente en la década de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado, una xenofobia de baja densidad se fue desarrollando en el país. Por supuesto, las percepciones variaban por región y las actitudes eran limitadas por una situación económica favorable para la mayoría de la población que no veía a los colombianos como una amenaza real contra sus puestos de trabajo, toda vez que los picos migratorios coincidían con cierta bonanza económica. Algunos estudios indican que, solo en el año 1979, ingresaron al territorio nacional 1.150.000 inmigrantes para un total de casi 5 millones de personas entre 1975 y 1989, de los cuales casi dos millones eran trabajadores económicamente activos. Sin embargo, entre el Gobierno y la opinión pública, había discrepancias sobre cuántos eran realmente los inmigrantes ilegales. Cuando el Gobierno lanzó la campaña “matrícula general de extranjeros”, se encontró con la sorpresa de que solo se registraron aproximadamente 270.000 personas, de los cuales 92 % eran colombianos; ecuatorianos, peruanos y dominicanos correspondían a los otros grupos nacionales. Sin duda, estos períodos dejaron una huella mayoritariamente colombiana, que superó la correspondiente a la emigración europea que había llegado los años anteriores.

La actitud notoria xenofóbica contra el colombiano se desarrolló especialmente desde la clase media. Había sin duda un ingrediente racista. Hay que recordar que la mayoría de la población colombiana que se instaló en Caracas y en otras urbes del país provenía de la costa colombiana y eran en su mayoría afrodescendientes. Se calificaba al colombiano de ladrón, asesino, estafador, vivo, tracalero, poco confiable y se despreciaba a las mujeres, mientras muchas de ellas entraban a las periferias de la prostitución de muchas ciudades de Venezuela. El imaginario colectivo creó corrientes de opinión muy injustas y arbitrarias hacia una población mayoritariamente trabajadora. También se despertó el miedo. Sin bien las clases medias y altas encontraron en las colombianas un salvavidas ante la escasa mano de obra doméstica local, fueron estos sectores los que acompañaron las afrentas que sobre esta población se iban construyendo. Los colombianos eran un “mal necesario” para llenar las plazas de los trabajos que ya los venezolanos no prestaban, y que muchos europeos ya insertados y exitosos en la nueva tierra tampoco hacían. Obreros de la construcción, personal doméstico, trabajadores del campo, comerciantes ambulantes y taxistas que venían desde Colombia comenzaban a darle un nuevo perfil a la sociedad venezolana, un mestizaje poblacional, por llamarlo de alguna manera,

que también ha influido en el nuevo fenotipo de algunas zonas urbanas de nuestro país. La mayoría vino a ganarse el pan honestamente. La necesidad, la pobreza y los conflictos locales los empujaron a estas tierras vecinas que, en la práctica, aún guardaban los resentimientos que se arrastraban desde la época colonial entre los hermanos colombianos y venezolanos.

Sí es verdad que en Venezuela recibimos a los colombianos, pero no fue parte de una política migratoria, ni les facilitamos la vida a su llegada, a diferencia de las políticas migratorias implementadas a los europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Contrariamente a lo que observamos hoy en Colombia y en otros países —en donde se desarrollan políticas de inserción al emigrante, aceptación y apoyo en las comunidades de acogida—, en la Venezuela de esos años no se dieron acciones gubernamentales, ni internacionales, ni de la sociedad civil para ayudar a los emigrantes colombianos que se desplazaban a Venezuela. La mayoría se mantuvo en el país sin registros y no fueron pocos los maltratados, discriminados y sujetos a las corruptelas migratorias existentes. Los colombianos se visibilizan en Venezuela, cedulados, a partir del año 2004, con una política de identificación y nacionalización para miles de indocumentados y que lamentablemente fueron usados como carnada electoral. Muchos de ellos ingresaron al país por el recrudecimiento en Colombia del conflicto armado interno, la bonanza petrolera venezolana, y las políticas sociales del gobierno de turno.

## Miedo al venezolano

La emigración del milenio, así podríamos calificar la emigración venezolana hasta la fecha. Sin precedentes y casi similar a la de Siria, producto de la guerra. Para inicios del 2020, los números iban por el orden de más de cinco millones y medio. Un fenómeno totalmente asociado con la llamada “revolución bolivariana” y la tremenda crisis económica que se apoderó del país.

Un excelente estudio del Observatorio Venezuela de la Universidad del Rosario, en Bogotá, nos da cuenta de cómo se produjo la movilidad de los venezolanos y lo resume claramente en cuatro etapas u oleadas migratorias, cada una relacionada con situaciones coyunturales de la crisis política venezolana que se inicia con el gobierno de Hugo Chávez. La primera de estas coincide con la creación de una nueva constitución política para Venezuela, con la expropiación de 3,6 millones de hectáreas y con el golpe de Estado de 2002. Luego, está la segunda ola, de 2003 a 2009, originada por la persecución política y socioeconómica, el despido masivo de empleados de Petróleos de Venezuela, S. A., en 2003, con la elección de

una Asamblea Nacional sin participación de la oposición, con la tercera elección presidencial de Chávez y una enmienda constitucional que permitió la reelección indefinida de los cargos de elección popular. En estas oleadas iniciales, la movilidad se produce por personas del sector empresarial, sus familias, jóvenes profesionales y, fundamentalmente, por la clase media con capacidad de inversión y reinserción sin mayor dificultad.

La tercera oleada, entre el 2010 a 2014, se caracterizó por la salida de más empresarios y de muchos profesionales venezolanos que veían un aparato económico en franca destrucción que les cerraba la posibilidad de prosperidad. La llegada de Nicolás Maduro al poder aceleró la movilidad humana y creó esta cuarta ola que la que se hizo visible con la famosa fotografía de venezolanos cruzando el puente Simón Bolívar que divide a Cúcuta de San Antonio, una imagen que le mostró al mundo la gravedad de la situación migratoria venezolana. Es entonces cuando se prenden las alarmas y las alertas, y la opinión pública internacional y los organismos internacionales especializados se movilizan. Ya conocida como crisis humanitaria, la situación de escasez y la dificultad de conseguir empleo hizo que los venezolanos cruzaran la frontera hacia Colombia con varios propósitos: como tránsito hacia Ecuador, Perú, Chile; como opción para buscar alimentos; personas de la frontera del Táchira instalándose con sus familias en el lado colombiano, y una emigración de movilidad permanente que se ha denominado emigración pendular.

Se percibe que, en Colombia, la cultura del rechazo a los venezolanos se origina desde los tiempos de las disputas entre Bolívar y Santander, y el posicionamiento de venezolanos en puestos claves en la administración de las nacientes repúblicas. Esto, afirman algunos historiadores, desató el resentimiento de las poblaciones locales, quienes ejecutaron todo tipo de conjuras y revueltas para expulsar a los foráneos. Hasta una conspiración para asesinar al Libertador en septiembre de 1828 se llevó a cabo, y se mantenía en el poder gracias a la mayoría de sus generales venezolanos y al afecto de la mayoría de la población colombiana. No hablaríamos de xenofobia en esos tiempos, pero sí de las primeras semillas de lo que podría entenderse como el germen de antipatías mutuas.

No desarrollaremos en estas notas las características de la emigración venezolana hacia Colombia, pero sí recordaremos que se trata de una movilidad de más de un millón y medio de venezolanos, según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018 y 2019, y cerca de la mitad están indocumentados. Eso significa que al menos 900 mil tienen trabajos informales, lo que implica un drama similar al que sufrieron los colombianos cuando se refugiaron en Venezuela huyendo de la crisis, del desempleo y de la conflictividad política. También recogeremos las alertas

con relación a la reacción que se ha tenido por la llegada de venezolanos a territorio colombiano, especialmente en la segunda década de este milenio. En primer lugar, debemos reconocer la política certera de las autoridades que han mantenido una acción pública de amplitud con la llegada de los venezolanos en las distintas oleadas migratorias que se producen desde Venezuela como consecuencia de la llegada de Chávez al poder. Podemos afirmar que la política de los gobiernos de Colombia sometidos a la presión migratoria venezolana, en general, ha sido muy receptiva, ha sido positiva; en donde hay facilidad, el emigrante efectivamente logra insertarse debidamente.

Sin embargo, la inicial receptividad positiva y el imaginario local fueron cambiando con relación al aumento de venezolanos. A pesar de los esfuerzos, la percepción negativa en Colombia hacia la migración venezolana se convirtió también en un “virus” que contagia otros espacios de la opinión pública. Algunos autores —entre ellos el sociólogo Tulio Hernández, quien ha seguido de cerca el proceso de inserción de los venezolanos en Colombia— indican que la lectura objetiva de esta xenofobia debería calificarse como *aporofobia*, que es el miedo y el rechazo hacia las personas pobres; con más razón, sin son emigrantes.

Varios medios alertaron en su momento, por ejemplo, sobre un audio que circuló en Subachoque, Cundinamarca, que le advertía a los venezolanos que residían en el pueblo que tenían dos semanas para retirarse: “(..) Daremos muerte a cada uno de los que se encuentren en Subachoque, trabajen o no, roben o no. No los queremos más, fuera de aquí”. El mensaje vino como respuesta a un asesinato pasional cometido por un venezolano.

Un estudio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) analizó los temas de opinión de los colombianos en redes sociales con respecto a los venezolanos, y afirmó que, en muchas ocasiones, son mensajes de odio, rechazo y temor hacia los extranjeros. Concluyeron que en dichas conversaciones:

se generaliza e invisibiliza el drama que vive el pueblo venezolano que llega al país. Además, la investigación reveló que un porcentaje importante de los colombianos asocia la llegada de extranjeros con el aumento de desempleo, criminalidad, prostitución y venta de estupefacientes.

En Cúcuta y en Arauca, ciudades de gran afluencia de venezolanos por la proximidad de sus fronteras, también han circulado panfletos que amenazan con quitarle la vida a los venezolanos que estén delinquiendo.

Al igual que en Venezuela con la llegada masiva de los colombianos, expresiones con menor intensidad van formando parte del “léxico” hasta convertirse en agresiones verbales dirigidas a trabajadores urbanos, incluso en actitudes de rechazo como negarles el alquiler de un inmueble o no emplearlos por ser venezolanos.

Es lamentable la actitud de algunos medios que permiten la divulgación de la voz xenofóbica que se va generando a lo largo del tiempo. La aparición del COVID-19 incrementó la percepción de la presencia del venezolano como indebida, vista no solo como una amenaza para compartir los requerimientos de protección ante la pandemia, también aceleró la asociación de la llegada de venezolanos a la pérdida del trabajo y de oportunidades para los colombianos. Afirmaba el investigador binacional Armando Duart: “Con esta emergencia sanitaria, el miedo de que otro nos quite lo que es nuestro es un sentimiento que se ha propagado en toda Colombia; país con un índice de pobreza extrema de casi 20 % y que apenas se recupera de un conflicto armado de más de 60 años”<sup>5</sup>.

Migración Colombia se vio en la obligación de señalar su preocupación ante las amenazas que circula en redes sociales en contra de los ciudadanos venezolanos pidiendo a sus compatriotas mayor tolerancia. El presidente Juan Manuel Santos, durante su gestión, les pidió a los colombianos evitar la xenofobia, las actitudes hostiles contra los venezolanos. Desde ACNUR, la oficial de información Rocío Castañeda hizo un llamado a no generalizar y a no relacionar la nacionalidad de alguien con la criminalidad:

Miremos nuestra propia historia. Nosotros sabemos lo que significa ser colombiano en el extranjero y ser estigmatizados de narcos y delincuentes por unos pocos que han hecho las cosas mal. No caigamos en eso, no generalicemos y recordemos lo que hizo Venezuela por Colombia hace unos años<sup>6</sup>.

Los esfuerzos por contrarrestar la xenofobia en Colombia han sido evidentes, uno de ellos es el programa *Amigos sin frontera*, que es parte de una estrategia entre UNICEF y la ACNUR. Este programa de TV es una actividad de la campaña “Somos Panas Colombia” con miras a reducir la xenofobia desde las unidades educativas. Desde allí promueven la amistad entre niños de Colombia y niños emigrantes venezolanos.

## Integración vs. xenofobia

A pesar de la progresión normativa en los estados de acogida, la situación sigue siendo frágil. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han confirmado que

5 Agence France-Presse (AFP). (2019). “ONU alerta sobre brotes de xenofobia contra migrantes en Colombia”. En *El Colombiano*. Bogotá. En <https://www.elcolombiano.com/colombia/aumenta-la-xenofobia-contra-los-migrantes-venezolanos-en-colombia-AF12067986>.

6 *Analítica* (2020). “Advierten de estigmatización de migrantes venezolanos en medio de la pandemia”. En <https://www.analitica.com/actualidad-internacional/advierten-estigmatizacion-migrantes-venezolanos-pandemia/>.

migrantes y refugiados venezolanos en otros países de Latinoamérica han perdido sus trabajos y viviendas, y sufren una creciente estigmatización. Asimismo, indican que muchos no pueden acceder a instalaciones básicas de salud e higiene ni cumplir con las medidas de distanciamiento físico. Además, viven en una situación irregular y sin documentación, corren el riesgo de quedar excluidos de los programas nacionales de salud y asistencia social. “La pandemia los ha abocado a dificultades aún mayores, mientras intentan sobrevivir lejos de sus hogares”, destacó en un comunicado Eduardo Stein, el representante para los refugiados y migrantes venezolanos de ambas organizaciones. En la actual situación, son cada vez más vulnerables y se ven enfrentados “al hambre, la falta de acceso a cuidados médicos, la posibilidad de perder su casa y la xenofobia”<sup>7</sup>.

La xenofobia, las acciones antimigratorias como las descritas y las narrativas que van moldeando la opinión pública son conductas tan antiguas como la misma movilidad humana. En estos tiempos de progresión en el multilateralismo de la globalización, existen mecanismos de alertas tempranas y progresismo jurídico que rechaza la xenofobia como comportamiento humano y especialmente recarga, en los gobiernos de los países, responsabilidades en cuanto a cómo tratar este fenómeno. En Latinoamérica, el debilitamiento de la integración ha sido una de las razones de que, a pesar de ser una región con movilidad humana prácticamente homogénea, se puedan ver rasgos evidentes de xenofobia. En la medida en que la integración se fortalece y la reina de la corona de cualquier proceso de integración humana, como lo es el libre movimiento de personas, se consolida, los niveles de intolerancia hacia quien no es del mismo lugar se van diluyendo. Si hay una región en el mundo en donde la xenofobia no debería tener espacio, es precisamente en Latinoamérica y, particularmente, en países como Colombia y Venezuela, puesto que en el pasado fueron una misma nación, con rasgos culturales similares, con una historia común y una asimilación fronteriza como pocas.

Sí hemos avanzado en nuestra región. Sin embargo, necesitamos nuevas herramientas. En Latinoamérica, por primera vez, los Gobiernos asumen políticas que facilitan la movilidad de personas, de migrantes o refugiados y eso es positivo. Los organismos han reaccionado a través de programas, a través de recursos, y los distintos sectores de la sociedad civil los han apoyado en la enorme tarea de organizar la movilidad de ciudadanos de Venezuela.

Hay que garantizar que las migraciones humanas, un drama por sí mismas, puedan integrarse y que los países cuenten con políticas adecuadas para asimilar las nuevas realidades. Especialmente hay que trabajar con los niños, hay que darles

---

7 Response for Venezuelans (R4V). “RMRP 2020: Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela 2020” (Revisión de mayo 2020) (p. 14).

educación y garantías de alimentación. Hoy, la experiencia pareciera indicar que todos esos esfuerzos van dejando huella, sin embargo, hay mucho por hacer. No es que el mundo sea mucho más consciente de ello, todavía vemos grandes dificultades, y hay que entender las reacciones y preocupaciones de los locales, que temen un desplazamiento en sus puestos de trabajo. Por ello es preferible que los países trabajen conjuntamente para tener suficientes políticas para preparar a ese emigrante, para que sea útil en esa nueva realidad, donde se le facilite su inserción, su posibilidad de conseguir trabajos y la educación de sus hijos. Entonces, la emigración podrá ser mucho más productiva comparándola con una ilegal, escondida, que no encuentra aceptación en las comunidades a las que llegan. La tarea más grande corresponde a las sociedades, que deben despojarse del recelo, del odio y del rechazo hacia el extranjero.

## Bibliografía

- Acosta Alzate, Sebastián. (2019). “Xenofobia, ¿reacción natural o actitud aprendida?”. En *Señal Colombia*. Bogotá. En <https://www.senalcolombia.tv/infantil/xenofobia-migrantes-refugiados-venezolanos>.
- Agence France-Presse (AFP). (2019). “ONU alerta sobre brotes de xenofobia contra migrantes en Colombia”. En *El Colombiano*. Bogotá. En <https://www.elcolombiano.com/colombia/aumenta-la-xenofobia-contra-los-migrantes-venezolanos-en-colombia-AF12067986>.
- Aguilar Lusinchi, José; López Freites, Vanessa; Lemus Álvarez, Erich; Figueroa Hernández, Ronald; Navas González, Francisco. (2019). *Emigrar es un postgrado*. Caracas.
- Analítica* (2020). “Advierten de estigmatización de migrantes venezolanos en medio de la pandemia”. En <https://www.analitica.com/actualidad-internacional/advierten-estigmatizacion-migrantes-venezolanos-pandemia/>.
- Grattan, Steven. (2019). “Las protestas en Colombia provocan xenofobia contra migrantes venezolanos”. En *Reuters*. En <https://es.reuters.com/article/idESKBN1Y60I4>.
- Hernández Bernalte, Oscar (2015). *Las preguntas que usted debe hacerse antes de emigrar*. Caracas: Ediciones B.
- . (2019). “Las percepciones en la emigración”. En *El Nacional*. En <https://www.elnacional.com/opinion/las-percepciones-en-la-emigracion/>.

- La Opinión*. (2020). “Coronavirus aviva la xenofobia en Colombia”. En <https://www.laopinion.com.co/frontera/coronavirus-aviva-la-xenofobia-en-colombia-194801#OP>.
- Páez Bravo, Tomas (coord.). (2016). *La voz de la diáspora venezolana*. Caracas: El Estilete.
- Rey González, Juan Carlos. (2011). *Huellas de la inmigración en Venezuela*. Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Rivero, Pablo. (2019). “Sí, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú”. En *OXFAM Internacional*. En <https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui>.
- Semana*. (2018). “Alerta por xenofobia en contra de los venezolanos en Colombia”. Bogotá: *Publicaciones Semana*, S. A. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/xenofobia-en-colombia-contra-los-venezolanos/569808>.
- . (2020). Bogotá. “Proyecto Migración Venezuela”. En <https://www.semana.com/seccion/contenidos-editoriales/venezolanos-en-colombia/405>.
- Torrado, Santiago. (2020). “La alcaldesa de Bogotá agita el debate sobre la xenofobia contra los venezolanos en plena pandemia”. En *El País*. En <https://elpais.com/internacional/2020-04-03/la-alcaldesa-de-bogota-agita-el-debate-sobre-la-xenofobia-contra-los-venezolanos-en-plena-pandemia.html>.
- Wikipedia. (2020). *Inmigración colombiana en Venezuela*. En [https://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n\\_colombiana\\_en\\_Venezuela](https://es.wikipedia.org/wiki/Inmigraci%C3%B3n_colombiana_en_Venezuela).
- . (2020). *Sentimiento antivenezolano*. En [https://es.wikipedia.org/wiki/Sentimiento\\_antivenezolano](https://es.wikipedia.org/wiki/Sentimiento_antivenezolano).



# UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE LAS RELACIONES ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

LUIS DANIEL ÁLVAREZ VANEGAS

4

“La frontera no es más que una línea de tiza trazada en un mapa  
y que va siendo borrada por el paso de los viandantes”

Víctor Manuel Ochoa Cadavid  
Arzobispo de Cúcuta

Elaborar un análisis sobre las relaciones entre Venezuela y Colombia pudiese dar para una investigación monográfica de unas cuantas cuartillas y un número relevante de capítulos, por lo que aspiramos en este escrito plantear en aspectos muy generales las principales líneas de acción bilateral, la necesaria evaluación del impacto social en los términos políticos y las perspectivas constitucionales que marcan una historia conjunta sustentada en momentos de mucha cordialidad y de ciertos impases.

## El planteamiento constitucional

Para entender el tema de las relaciones bilaterales, habría que enfocarse en lo que aconteció una vez sucumbió la República de Colombia (conocida como la Gran Colombia), surgieron tres Estados que entraron en la historia con enormes conflictos sociales, deudas cuantiosas e inestabilidades. Cabe mencionar que la Constitución de 1821 establecía que todos los hombres libres, nacidos en el territorio de Colombia, eran colombianos, de allí que los nuevos países tuviesen en común una ciudadanía, la historia, los liderazgos e incluso su origen.

En el caso venezolano, la Constitución de 1830 establecía que los que hubiesen nacido en la Nueva Granada o en Ecuador y tuviesen padre o madre venezolanos serían considerados venezolanos por nacimiento, y señala que los nacidos en cualquiera de las otras dos secciones que formaban la República de Colombia y que estuvieran domiciliados en territorio venezolano se considerarían venezolanos por naturalización.

La Constitución de 1857 fue hecha a la medida de las apetencias de perpetuidad de José Tadeo Monagas. En el ámbito que nos compete, hubo cambios, puesto que ahora no hay prerrogativas especiales para los nacidos en antiguos territorios

de Colombia, aunque permite a los extranjeros con diez años de naturalización ser diputados, siempre y cuando tengan bienes raíces en el país o estén casados con alguna venezolana. De todas formas, esta Constitución fue efímera y terminó siendo sustituida por una que fue producto de la Convención de Valencia de 1858, que establece que son venezolanos por nacimiento los hijos de padre o madre venezolanos que nacieron en Colombia.

La Constitución de 1864 y su reforma en 1874 no contemplaron preferencias hacia los ciudadanos nacidos en territorio colombiano y, de hecho, empezaron a mantener unos postulados que se conservaron en la Constitución de 1881, norma hecha para facilitar el control político por parte de Guzmán Blanco. La del 16 de abril de 1891 y la Constitución del año 1893 continuaron manteniendo los mismos preceptos.

Esta idea siguió imperando en la Constitución de 1901, en la de 1904 y en la de 1909. Por lo tanto, hasta el momento, son las constituciones conservadoras las que le han dado cierta preferencia —sobre todo la de 1830— a los nacidos en territorio colombiano, siempre y cuando tuvieran padre o madre venezolanos, esto tal vez por la razón lógica de que se requería organizar un Estado que nacía de las ruinas de otro. Ni el Estatuto, ni la Constitución de 1914, ni las de 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931 cambiaron esta idea, aunque empezó a surgir el principio de que los nacidos en las repúblicas iberoamericanas, siempre que hubiesen fijado su residencia en territorio venezolano y manifestado la voluntad de serlo, podían obtener la nacionalidad por naturalización.

Las Constituciones de 1936, 1947 y 1953 no dieron tampoco el paso para establecer algún tipo de consideración más allá de las que se venían dando. Es la Constitución de 1961 la que concreta facilidades a los latinoamericanos y españoles para que puedan obtener la carta de naturalización. Finalmente, la Constitución de 1999 fija la reducción sustancial del tiempo de residencia para aquellos individuos originarios de España, Italia, Portugal, y los países de América Latina y el Caribe.

Observamos entonces cómo se migra de una plena interrelación con Colombia —al punto de asumir, en 1830, como nacionales a los oriundos de la Nueva Granada y Ecuador (siempre y cuando al menos uno de sus padres fuese venezolano por nacimiento)— a un mecanismo simplemente de reconocimiento y ciertas facilidades.

En lo que respecta a la norma fundamental colombiana, es curioso que ninguna de las constituciones mencionase a los nacidos en las otras secciones de la antigua República de Colombia. En la de los Estados Unidos de Colombia de 1863, constitución que tuvo entre sus firmantes al venezolano Antonio Leocadio Guzmán, se indica que serían colombianos los nacidos en cualquiera de las repúblicas

hispanoamericanas, siempre que establecieran su residencia en el territorio de la Unión y declararan ante la autoridad competente su deseo de ser colombianos. Este principio se mantuvo en la Constitución de 1886, la de la República de Colombia, al contemplar que serían colombianos por origen y vecindad los nacidos en cualquier república hispanoamericana que pidiesen su inscripción como nacionales a la municipalidad de su domicilio. En este caso, se otorga el mismo tratamiento que a los hijos de padre o madre colombianos nacidos en el extranjero que se domiciliaren en la República.

La Constitución de 1991 estipula en su artículo 96 que son colombianos por adopción los latinoamericanos y caribeños por nacimiento que se domicilien en Colombia y que, con autorización del Gobierno, de acuerdo con la ley y en el marco de la reciprocidad, pidan ser inscritos como nacionales en la municipalidad en la que se establecen.

## La vinculación colombiana en la política venezolana

Si estuviésemos desarrollando un trabajo sobre límites, sería fundamental dedicar unas cuantas páginas a analizar el Tratado Michelena-Pombo y la propuesta de la Constitución de 1857 para hacer una Confederación con Colombia. Tocaría a lo mejor en un estudio más amplio hablar del general Rafael Urdaneta y de su gobierno en Colombia, de las vinculaciones de José María Melo con Venezuela, de don Pedro Gual y su ejercicio como canciller de la llamada Gran Colombia o del intento en plenos aires de Federación de combinar los esfuerzos de cooperación entre los críticos de los sistemas centralistas a ambos lados de la frontera. Tal vez habría que emplear algunas páginas para recordar que José Antonio Páez, ese hombre oriundo de un llano que parece no tener fronteras, se exilió en Colombia durante la dictadura de José Tadeo Monagas. Sin embargo, nos interesa someramente estudiar la relación entre Colombia y la política venezolana.

Es probable que el caso más emblemático de la presencia colombiana en la política nacional pudiese ser el de un desconocido pero interesante acontecimiento, ocurrido en las postrimerías del gobierno del mariscal Falcón. La Federación, que con su estandarte de “Estados Unidos de Venezuela” había llegado a ofrecer una opción de gobierno que perdurara en el tiempo, se hundía en sus contradicciones. El país se quebraba entre la ruina, el naufragio financiero, los radicalismos y los embates de una guerra que, pese a haber finalizado, dejó profundas secuelas en el territorio nacional. El gobierno, que se vendía como la coronación de la plena

descentralización, era amargamente centralista. Frente a ese escenario, el mariscal Falcón renunció, imponiendo como primer mandatario a Manuel Ezequiel Bruzual.

Para 1868, Bruzual tenía 38 años y era la persona más joven en ocupar la Presidencia; pero la fuerza de la oposición aumentaba, así que, por más acuerdos que consiguiera, no pudo hacer frente a las acciones del general José Tadeo Monagas que marchó a Caracas para tomar el poder.

Bruzual había nacido en Santa Marta hacia 1830, pero, al ser hijo de venezolano por nacimiento, también se le otorgaba esa condición. A pesar de eso, fue bastante atacado argumentando que nunca había manifestado realmente su deseo de ser venezolano, requisito que algunas constituciones exigían.

Caso similar es el del general Ignacio Andrade, personaje sobre quien se ciernen dudas e inquietudes bastante marcadas en torno a su origen. Oficialmente, el dirigente liberal era oriundo de Mérida, aunque unas fuentes establecen que en realidad nació en Maracaibo y otras señalan que era nacido en territorio colombiano. De todas maneras, independientemente de su lugar de nacimiento, se ha podido comprobar que su padre era venezolano por nacimiento, lo cual automáticamente convierte a Andrade en venezolano, también por nacimiento.

La vinculación de la familia Andrade con Colombia sí es relevante, pues el ingeniero Francisco de Paula Andrade, hermano de quien ocuparía la Presidencia de Venezuela, fue la figura a la que le correspondió la reconstrucción de Cúcuta después del terremoto de 1875. José Gabriel Román, quien entre otros cargos ocupó la Gerencia del Área Metropolitana de Cúcuta, señala que Andrade fue un visionario, pues reconstruyó la mencionada ciudad colocando vías anchas, asumiendo que en el futuro habría un flujo vehicular importante.

Ignacio Andrade, figura dependiente del sector que impulsaba el presidente Joaquín Crespo, fue derrocado por el tachirense Cipriano Castro Ruiz. Castro, cercano al sector del presidente Raimundo Andueza (a su vez derrocado por Crespo en lo que parece un juego de ruleta), pasó largas temporadas en Colombia. De hecho, había estudiado en Pamplona y desde joven se adhirió a la concepción del liberalismo colombiano (aunque su actitud cambiante en la política evidencia una muy superficial formación doctrinal). En Colombia, junto con su compadre Juan Vicente Gómez (quien tenía propiedades en varias zonas aledañas a Cúcuta como Buenos Aires y Los Patios), planificó una invasión de 53 individuos que obligó a Andrade a huir.

Una vez en el gobierno y al instaurar una dictadura megalómana y atrabiliaria, se empeñó en reconstruir la Gran Colombia, teniéndolo como líder fundamental. La tarea pasaba por conseguir la complicidad de otros gobiernos “liberales”, por

lo que convenció al nicaragüense José Santos Zelaya y a los ecuatorianos Eloy Alfaro y Leonidas Plaza. Panamá era un departamento colombiano (en el que había movimientos independentistas) y Costa Rica era un país muy débil. Por ende, lo que faltaba para cerrar el juego era Colombia, que tenía un gobierno conservador.

Se empecinó Castro en inmiscuirse en la lucha a favor de los liberales en la guerra civil colombiana, con unos resultados trágicos. Finalmente, la guerra de los Mil Días se peleó también en territorio venezolano cuando las tropas del emblemático Rafael Uribe Uribe derrotaron en Táchira la invasión del doctor y general conservador, financiado por Colombia, Carlos Rangel Garbiras. Al final, en el sitio de Carazúa, la estridente derrota del liberalismo, apoyado por factores venezolanos, le quitó a Castro las ganas de seguir participando en la guerra, llevándolo a desechar sus anhelos de erigirse como el padre de la nueva Gran Colombia. Tal fue la situación que la Conferencia Internacional Americana, reunida en México, llamó a que privara la cordura entre ambos países. Castro no se metió más con Colombia, salvo para aplaudir y reconocer la independencia de Panamá; no por un sentido ético o de justicia, sino para molestar a sus adversarios.

En cuanto a la relación bilateral durante la dictadura de Juan Vicente Gómez, podemos señalar que los intercambios se enfocaron principalmente en atender la situación limítrofe.

Durante el gobierno democrático del presidente Eleazar López Contreras, a quien la historia ha reivindicado como un valioso hombre de la transición, hubo con Colombia un acercamiento importante que parecía culminar las amargas horas de los conflictos limítrofes. Finalizando su gobierno, tuvo un encuentro en el Puente Internacional con el presidente Eduardo Santos. El emblemático líder colombiano atinó a decir una frase que describe en su grandeza a su par venezolano, que decidió acoger la democracia pese a ser un gomecista convencido: “Eres el prototipo de demócrata perfecto, en quien todos los pueblos de América tienen puestas sus miradas”.

En los gobiernos de Isaías Medina Angarita y de la Junta Revolucionaria de Gobierno, también hubo importantes acercamientos hacia Colombia. El presidente tachirenses se convirtió en el primer mandatario venezolano que salía de su país en una gira oficial como jefe del Estado y en su primer viaje, en 1943 (el otro sería en 1944 a Estados Unidos de América), viajó a Colombia, correspondiendo a la visita que el presidente Alfonso López Pumarejo había realizado a Venezuela.

Por su parte, Rómulo Betancourt, como presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, dio impulso a la constitución de la Flota Mercante Grancolombiana, una interesante iniciativa con Colombia y Ecuador para fortalecer el comercio

y aprovechar las costas del Atlántico y del Pacífico. Cabe acotar que en este gobierno, en 1946, el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán visitó Venezuela y, en un multitudinario mitin en Caracas, manifestó su sueño de que algún día Colombia tuviese una Revolución de Octubre como la venezolana. Lamentablemente, las balas anónimas silenciaron los sueños del hombre que no era hombre sino pueblo.

Durante el mandato del presidente Gallegos, se dio la IX Conferencia Interamericana en Bogotá, reunión que daría lugar a la Organización de Estados Americanos. Cuenta Antonio Arráiz en unas crónicas, recogidas en obra coordinada por el excanciller Simón Alberto Consalvi, que tres personajes despertaban la admiración de los sectores sociales y periodísticos que se congregaron en la capital colombiana: George Marshall, por ser el secretario de Estado del país más poderoso del mundo y figura importante por impulsar un plan de reconstrucción de Europa; Juan Atilio Bramuglia, el canciller del gobierno de Perón, personaje que trataba de venderse como el factor de una tercera vía; y Rómulo Betancourt, a quien, por su juventud y por haber impulsado un gobierno de enormes garantías, la población admiraba. Rómulo Betancourt hizo el trayecto hacia Bogotá en vehículo para conocer a fondo Colombia y conversar con sus habitantes.

La lúgubre dictadura militar que fustigó oprobiosamente a Venezuela entre 1948 y 1958 no tuvo las mejores relaciones con Colombia. Independientemente de las discrepancias entre los conservadores (que regían los destinos colombianos) y Acción Democrática (que era afín al liberalismo), la Junta Militar de Gobierno no fue reconocida por el gobierno de Bogotá. El acontecimiento se complicaba, pues en la Embajada de Colombia en Venezuela se asilaba un grupo de dirigentes del gobierno anterior, entre los cuales estaba Betancourt. Una vez les fue otorgado el asilo, el régimen militar se negó a conceder el salvoconducto aduciendo que el expresidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno era un delincuente común. Colombia exigió la entrega del documento —algunos dicen que con la misma vehemencia con la que el embajador Picón Salas defendió en su momento la protección otorgada por Venezuela a personalidades involucradas en los sucesos acaecidos por la muerte de Gaitán— y finalmente los asilados pudieron salir. Al poco tiempo, Colombia reconoció al nuevo gobierno. Esto trajo algunas críticas internas en el país; sin embargo, la razón parece estribar en que el reconocimiento fue a cambio del salvoconducto y cedió Colombia al chantaje (si puede decirse de esa manera), ante el temor de repetir en otra de sus Embajadas el caso del histórico dirigente peruano Víctor Raúl Haya De La Torre, quien a la postre pasaría años en la legación sin que la dictadura peruana le otorgara el salvoconducto.

Las relaciones no fueron fluidas entre ambos países. De hecho, se suscitaron discrepancias en torno a Los Monjes que llevaron a enarbolar un lenguaje de salida militar. Una vez llega Pérez Jiménez al gobierno el 19 de abril de 1953 y Gustavo Rojas Pinilla da el golpe de Estado el 13 de junio del mismo año, pese a que se trataba de represivas y sanguinarias dictaduras castrenses, no hubo mayores acercamientos, pues cada uno tenía otros aliados de los muchos dictadores militares que pululaban en la región.

Con el retorno de la democracia, en la Junta de Gobierno que presidieron, primero, Wolfgang Larrazábal Ugueto y, luego, Edgar Sanabria, se concretaron esfuerzos para recuperar la confianza y las relaciones con la mayoría de los países democráticos. Incluso, ya con el doctor Sanabria en la Presidencia de la Junta, se da una visita a Bogotá durante la toma de posesión de Alberto Lleras Camargo en la que se fortalecen los vínculos entre Venezuela, Colombia y Ecuador, y en la que los cancilleres René De Sola de Venezuela, Julio César Turbay Ayala de Colombia y Carlos Tobar Zaldumbide de Ecuador firmaron el 10 de agosto de 1958 la Declaración de Bogotá para afianzar los lazos de confraternidad y esperanza.

Ya en la plenitud de la era democrática, los encuentros entre ambos países superaron con creces los disensos. Guillermo León Valencia visitó Venezuela en 1963, suscribiéndose acuerdos entre ambos países para fomentar la inversión y proteger a los trabajadores. Los acercamientos siguieron durante el gobierno de Raúl Leoni, personaje que décadas atrás tuvo que emigrar a Colombia, consiguiendo graduarse de abogado en Bogotá una vez la Universidad del Externado convalidó sus estudios.

Al visitar la casa del expresidente Valencia en Popayán, se observa el Collar de la Orden del Libertador que le confirió el presidente Betancourt. De todas maneras, hay algo mucho más curioso y que puede evidenciar el afecto entre Leoni y Valencia. Se trata de una fotografía del despacho del primer mandatario colombiano en la que refleja una jornada de trabajo, resaltando en la imagen un profundo abrazo con Leoni Otero.

Rafael Caldera también tuvo acercamientos hacia Colombia. No solo con el presidente Carlos Lleras Restrepo, sino también con Misael Pastrana Borrero. Caldera y Lleras firmaron el 9 de agosto de 1969 la Declaración de Sochagota, en Paipa (Boyacá), acordando un mecanismo de negociación para la disputa fronteriza. Llegó a pensarse que si las relaciones entre un presidente copeyano y uno del liberalismo habían sido buenas, entonces, con el nuevo, Misael Pastrana, que provenía de la tolda conservadora, serían mucho más fluidas. Sin embargo, luego de momentos favorables, en 1973 hubo un distanciamiento bastante fuerte que alejó a ambos países, rompiéndose el enorme esfuerzo que se había adelantado en administraciones

anteriores e incluso en esa misma. De todas maneras, cabe resaltar el legado del doctor Arístides Calvani Silva, quien visitó Bogotá como ministro de Relaciones Exteriores, y de quien aún se recuerda el discurso que dio en agradecimiento al recibimiento que le había dado el canciller Alfredo Vázquez Carrizosa.

Con Carlos Andrés Pérez, las relaciones retomaron el cauce necesario, pues se empecinó desde el primer momento en estrechar vínculos con Colombia, haciéndose muy fuertes las relaciones entre su gobierno y el de Alfonso López Michelsen, primer mandatario colombiano que no era electo por el Frente Nacional desde la caída de la dictadura. Pérez incluso envió a Colombia a su primer canciller, el doctor Efraín Schacht Aristeguieta, para tender puentes. Algunos recuerdan aún que la visita del presidente Pérez a Colombia resultó apoteósica y se dieron enormes muestras de afecto y consideración hacia el mandatario venezolano.

A López Michelsen lo sucedió Julio César Turbay Ayala, con quien también siguió la discusión de los asuntos fronterizos. En 1978 ambos mandatarios suscribieron la Declaración de Maracaibo. Cabe acotar que Pérez era un hombre carismático de enorme aceptación popular que se erigió como una figura importante de la lucha por el tercer mundo y que tenía una gran cercanía con Colombia, pues su padre Antonio Pérez Lemus nació en Chinácota en el departamento de Norte de Santander. En la actualidad, familiares del presidente Pérez se dedican a la actividad turística en Villeta, departamento de Cundinamarca.

La llegada del presidente Herrera permitió continuar dirimiendo los asuntos fronterizos entre ambos países. Los vínculos se estrecharon cuando asumió la presidencia de Colombia el conservador Belisario Betancur, quien, con una campaña muy hábil y aprovechando la división de los liberales entre López Michelsen y Luis Carlos Galán, obtuvo la victoria. Ambos mandatarios trabajaron con ahínco y enorme éxito aspectos culturales y de desarrollo e integración regional. Incluso, al conversar con el presidente Betancur, dice recordar con gran afecto a su amigo “Lucho Herrera”.

Entre Jaime Lusinchí y Betancur siguió dándose una cooperación importante. Sin embargo, cuando llegó Virgilio Barco, las relaciones vivieron su momento más álgido en décadas, con la coyuntura de la corbeta Caldas el 9 de agosto de 1987. Esto trajo como consecuencia un enfriamiento en las relaciones bilaterales que solo se retomaron cuando Virgilio Barco Vargas viajó a la toma de posesión de Carlos Andrés Pérez en 1989. Pérez había triunfado en los comicios al derrotar al doctor Eduardo Fernández que obtuvo una votación importante.

A partir de este momento, y aún más con el triunfo de César Gaviria Trujillo —quien asumió las banderas de Luis Carlos Galán que fue asesinado—, según

cuenta uno de sus hijos, después de haber viajado a Venezuela para pasar unos días y bajar los niveles de tensión frente a las amenazas, las relaciones se fortalecieron gracias al acierto perecista de la “desgolfización”, con miras a enfocarse en los elementos que acercaban y no en los aspectos que distanciaban. Bajo este marco se dio la creación del Grupo de los 3 (G-3) y la mediación venezolana para que se alcanzara un acuerdo de paz en Colombia, propuesta que no pudo concluirse satisfactoriamente.

Cabe acotar que el abrupto final del gobierno de Pérez pudo marcar el fin de una política fuerte hacia Colombia y de la influencia de este país en la realidad nacional. Rafael Caldera decidió mirar hacia Brasil, dejando en un segundo plano la relación con un vecino histórico como Colombia. Además, los vínculos se enfriaron por problemas fronterizos como la Masacre de Cararabo, que incluso llevó a una incursión militar a Colombia que fue condenada por ese Estado. Además, el Gobierno tuvo un ambicioso plan de poblamiento del sur con gestiones impulsadas por el ministro de Estado para Asuntos Fronterizos, Pompeyo Márquez Millán, y con el Plan Integral de Seguridad que desarrolló el Ministerio de Relaciones Interiores de la mano del ministro José Guillermo Andueza y del viceministro Raúl Domínguez Castellanos, pero el poblamiento se ubicó hacia la frontera con Brasil, ratificando que la integración con Colombia no era primordial.

Todo esto se complementó con una pugna entre Venezuela y Colombia por la Secretaría de la OEA, presentando Venezuela al canciller Miguel Ángel Burelli Rivas y Colombia, al expresidente Gaviria, logrando el segundo el acuerdo de varios países, teniendo Burelli que declinar. Parte del distanciamiento se dio durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano. La brecha llegó a ser de tal magnitud que Caldera se afincó en aproximarse al Mercosur, dejando atrás la Comunidad Andina, ente que desde que era Pacto Andino se había convertido en una apuesta firme de Venezuela, fundamentalmente en el gobierno de Luis Herrera Campíns, pues Jaime Lusinchi había puesto énfasis en Contadora, iniciativa en la que también coincidió con Colombia.

Como dato curioso de la política venezolana, volvieron a coincidir un Caldera y un Pastrana en ambos gobiernos como había pasado en los años setenta. Sin embargo, en esta ocasión se trataba de Andrés Pastrana, hijo de Misael Pastrana Borrero. Es decir que Colombia ya tenía a otra generación en el gobierno, mientras que, en Venezuela, gobernaba uno de los firmantes del Pacto de Punto Fijo cuarenta años después de la llegada de la democracia, lo cual implica un enorme drama en cuanto a la renovación política se refiere.

A partir de 1999 empieza Venezuela a transitar por un quiebre sustancial de su institucionalidad. En la política con Colombia esto se evidenció de manera

muy clara, pues, con la llegada de Álvaro Uribe Vélez y su propuesta de Seguridad Democrática, las agrupaciones terroristas como las FARC y el ELN buscaron cobijo en territorio venezolano, llegando Hugo Chávez a decir irresponsablemente que Venezuela limitaba con las FARC. La situación entre ambos gobiernos fue tan crítica que luego de un ataque del Gobierno colombiano contra un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, el régimen venezolano, en un ejercicio de bravuconería, intentó mover tanques y tropas a la frontera.

Desafortunadamente, el gobierno de Uribe no logró actuar con mayor fuerza en la comunidad internacional a los efectos de demostrar las vinculaciones entre el régimen venezolano y las agrupaciones terroristas colombianas y explotar hechos tangibles como la presencia del denominado canciller de las FARC, Rodrigo Granda, en territorio venezolano. Todo quedó en una constante pugna de micrófonos que no pasó de la reiterada denuncia colombiana en la OEA de que tenía las coordenadas que permitían comprobar que los grupos hamponiles y terroristas se guarecían en territorio venezolano.

El triunfo de Juan Manuel Santos hacía presagiar que la situación seguiría siendo dura, pero contra todo pronóstico se dio un inusitado acercamiento que llevó al presidente colombiano a definir a su homólogo venezolano como “su nuevo mejor amigo”. Atrás había quedado la dura opinión del exministro de Defensa de Uribe sobre el gobierno venezolano. Ahora eran aliados coyunturales en la medida en que Santos buscaba con afán un acuerdo de paz que le permitiera reintegrar las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia a la vida civil. Esto pasaba a su juicio por estar en buenos términos con Venezuela. Esa posición sirvió para que los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional también se dieran en territorio venezolano, pero la grave crisis de gobernabilidad en el país obligó a trasladarlos a Ecuador.

Con Nicolás Maduro, la situación se tornó cada vez más conflictiva. En su afán por construir un enemigo externo necesario para la retórica gubernamental que permita distraer de la ineficiencia, Colombia se convirtió junto a los Estados Unidos de América en los países favoritos, responsabilizándolos por una gama de hechos que van desde la falta de fluido eléctrico hasta por incursiones en barriadas populares. Presos colombianos que tienen boleta de excarcelación y la macabra acción de expulsar a colombianos que vivían en territorio venezolano son evidencias de acciones que merecen condenas por violación de derechos humanos. La prensa mostraba la foto de un niño de poca edad que cruzaba un río con un carrito en las manos, mientras que otros publicaban casas de colombianos marcadas —en una acción que recuerda las pintas contra los domicilios de los judíos en Alemania durante el régimen de Hitler— o los pavorosos audios que denunciaban tragedias, por

ejemplo, el de la madre colombiana que debía caminar hasta el puente internacional diariamente para amamantar a su hija venezolana que había quedado bajo custodia de su padre. Es preciso señalar que, en su improvisación, el régimen de Maduro expulsó colombianos que tenían también nacionalidad venezolana, reinsertando en la práctica una pena borrada desde hacía mucho tiempo de la legislación venezolana: el extrañamiento del territorio nacional.

Esta situación se tornó mucho más conflictiva con la llegada del presidente Iván Duque Márquez a la primera magistratura colombiana. Tanto el primer mandatario como su vicepresidenta Marta Lucía Ramírez han sido críticos constantes de la situación venezolana, culpando al régimen vecino de diversas situaciones como prestar cobijo a actores terroristas que buscan desestabilizar; de financiar grupos que, bajo la fachada de actores sociales, promueven acciones contrarias al sistema; de no prestar asistencia a los colombianos radicados en Venezuela y de no garantizar la posibilidad de que los radicados en Colombia puedan regresar a su país, situación que se ha incrementado en medio de la pandemia del COVID-19, convirtiéndose en una delicada coyuntura social y sanitaria para la zona fronteriza.

Tal es la complejidad de la vinculación bilateral que el gobierno colombiano no reconoce a Nicolás Maduro, sino que asume como la autoridad legítima de Venezuela al gobierno emanado de la Asamblea Nacional, encabezado por el presidente del Legislativo, Juan Gerardo Guaidó. Aunado a ello, Colombia ha sido factor primordial en la creación del Grupo de Lima (desde finales del gobierno de Santos), instancia que sirve para buscar una salida lo menos traumática posible a la coyuntura venezolana. Todo ello lleva a que no existan relaciones, dificultándose la realización de trámites diplomáticos y consulares.

Como vemos, la influencia colombiana en la política y en la realidad venezolana es clara y marcada. Son países que se nutren y que se amalgaman. Desde los albores republicanos en 1830, ambas naciones, más allá de ciertos traspiés que se presentaban, lograron formar políticas fuertes y duras de cooperación. Sin embargo, desde 1999, la realidad asoma un panorama muy diferente, en el que privan la desolación y el conflicto.

### ¿Qué pasa con las migraciones?

Vista someramente la relación bilateral entre ambos países, no para analizarla como una política pública, sino para entender la fecunda relación entre ambas naciones y la vinculación que se plantea entre las dos patrias, hay que hablar

inexorablemente del proceso migratorio que se dio entre las naciones, debiendo estudiarse desde distintas ópticas.

Conviene señalar que los teóricos de las migraciones plantean que el proceso se da cuando un sujeto está bien en su país de origen, pero aspira estar mejor en otro. Recurriendo a un ejemplo musical, la zarzuela *Los Gavilanes*, de los maestros Jacinto Guerrero y José Ramos Martín, narra la historia de Juan el Indiano que estaba cómodo en su tierra, pero viaja a Perú para enriquecerse con miras a regresar y estar mejor que antes. Esto no siempre se cumple, pues las primeras oleadas migratorias hacia Venezuela en los años cincuenta parecieran no responder a esto. Sin embargo, la llegada de los alemanes a lo que hoy es la Colonia Tovar, en el siglo XIX, sí puede evocar esta idea.

Los europeos que llegaron a Venezuela en los años cincuenta no venían en condiciones muy favorables, pues escapaban de los estragos de la guerra y de las hambrunas. En este grupo arribaron principalmente españoles, portugueses e italianos.

Posteriormente, entre los años sesenta y ochenta, se dio una migración que llevó a Venezuela personas provenientes de la región andina que podían tranquilamente permanecer en sus países, pero que fueron atraídas por el llamado de un país que podía ufanarse de tener una economía sólida, niveles de estabilidad política, crecimiento y oportunidades. Así llegaron principalmente colombianos, ecuatorianos y peruanos y, en menor medida, bolivianos.

Existe otra oleada que está constituida por habitantes del Cono Sur que escapaban de las terroríficas dictaduras militares que azotaban a sus países. De esta forma llegaron a Venezuela muchos chilenos, argentinos y uruguayos, también paraguayos y brasileños en menor medida. Tal era la presencia de chilenos en Venezuela que el periodista John Dinges, en su obra *Operación Cóndor: una década de terrorismo internacional en el Cono Sur*, comenta el repudio que sintió el gobierno de Carlos Andrés Pérez cuando en los años setenta el jefe de la Dirección de Inteligencia Nacional de Chile, Manuel Contreras, visitó Caracas y le solicitó al Gobierno venezolano la lista de chilenos residentes en Venezuela, manifestando el deseo de que el país se sumara a la maniobra para entregar a los disidentes.

Existen también oleadas muy concretas de caribeños que se radican en Venezuela escapando de las dictaduras, fundamentalmente sectores provenientes de Cuba, República Dominicana y Haití.

Es decir que, en términos muy generales, podemos hablar de oleadas migratorias por factores económicos, se esté bien o regular en el lugar de origen (Colombia y Perú) o muy mal como en Haití (el caso de los vendedores ambulantes

en la década del noventa del siglo XX), y de corrientes migratorias que se deben a factores políticos donde coinciden los que escapan de represiones y de gobiernos tiránicos.

Venezuela fue siempre un país abierto a las migraciones. Esto lo decimos en el sentido de que no hubo leyes restrictivas como las que en algunas épocas se aplicaron en Estados Unidos para impedir la llegada de personas provenientes de China, lo cual no evitó que algunas prácticas particulares surgieran contra los migrantes. Podemos citar el abuso de poder que algunos efectivos militares tenían hacia los ciudadanos, o los discursos de algunos grupos que pedían eliminar el principio de la adquisición de la nacionalidad por *ius soli* para que los hijos de los inmigrantes nacidos en territorio venezolano no fuesen venezolanos automáticamente. Esta posición fue derrotada de manera determinante, manteniéndose ese principio de larga data republicana. Cabe señalar que en Colombia el principio del *ius soli* o derecho del suelo no es absoluto.

Pero salvo algunos episodios y ciertos estereotipos hacia los migrantes dependiendo de su origen, en Venezuela estos se integraron rápidamente. No es descabellado ver a descendientes de chilenos comiendo arepa y jugando beisbol; a los venezolanos bailando, como su elección fiestera por excelencia, la música del dominicano, radicado en Caracas, Billo Frómata o llorando mientras escuchan la canción *Venezuela* de los españoles Herrero y Armenteros; a los vecinos del mercado Guaicaipuro recordar cuando conversaban con Juan Domingo Perón (asilado al ser depuesta su dictadura); a los alumnos que fueron formados por los maestros haitianos Leslie Manigat (posteriormente presidente de su país) y Raphael Brady, mientras en los libros de historia se reverencia a Petión y se recuerda al poeta Luc Innocent; o a los venezolanos bailando las melodías de Carlos Vives, Juanes, Shakira o Jorge Celedón, mientras recuerdan que García Márquez les inculcó “que las estirpes condenadas a vivir cien años de soledad, no tienen otra oportunidad sobre la tierra”.

El doctor Carlos Romero dice que la riqueza de los Estados Unidos de América estriba en que es un *melting pot*, es decir, un crisol de razas o un potaje. Eso mismo lo vemos con Venezuela, un país que, aunque probablemente en este momento viva las horas más amargas en la historia republicana, no sería lo mismo sin la enorme mezcla cultural, producto de la migración.

El caso actual de Colombia muestra que la realidad se ha revertido. La región se ha visto inundada por una ola migratoria muy marcada en la que personas de distinta condición han llegado al país a subsistir, y es trágico verlos caminar con pantalón corto por las heladas vías que comunican Cúcuta con Bucaramanga o subirse al Transmilenio en Bogotá para cantar nostálgicas melodías o narrar historias inverosímiles que cambian por unas monedas o unos dulces, siendo muchos

manipulados por mafias y oscuros intereses y aprovechándose varios para explotar el drama nacional y lucrarse. Lamentablemente, esto ha despertado animadversión en algunos sectores que ven con desdén a los habitantes provenientes de Venezuela, en una postal que pudiese evocar la llegada de sirios, personas del África subsahariana o asiáticos a la Unión Europea.

Por ello, es primordial que se solvente la crisis venezolana, no solo para que prive un clima de armonía, prosperidad y justicia, sino por el bien de una región que anhela estabilidad y que tiene suficiente con los problemas de cada uno de sus países.

Emociona escribir sobre las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, realidad que no me es ajena por muchas razones, entre ellas que mi madre Yolanda Vanegas Reynales nació en Bogotá, Colombia, al igual que mis abuelos, tíos, hermano, madrina y ahijados. Colombia otorgó refugio a mi padre Gonzalo Álvarez Domínguez, a la espera asumir su puesto de magistrado principal de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, misión que no se ha concretado por la mezquindad de un régimen inconstitucional y despótico. También tengo familiares, amigos y afectos colombianos que me engalanan y honran con su cariño. Además, parte de mi vida académica la he realizado en ese país, fundamentalmente en el departamento de Antioquia.

Benjamín Villegas, en el prólogo del libro *Caminando Colombia*, de Andrés Hurtado García, dice que no hay mejor descripción para el autor que citar su frase “tengo mis pies olorosos a caminos”. Esa misma sentencia sirve para mostrar una relación bilateral impregnada por los muchos sueños construidos, con la ilusión de mejores épocas —tal vez narradas en verso como hizo el exembajador colombiano en Caracas, Raimundo Rivas, con la historia de su país— y el anhelo de transitar juntos hacia la prosperidad, la justicia y la libertad que pronto vendrán.

## Bibliografía

- Álvarez Vanegas, Luis Daniel. (2006). *Enfoque periodístico de los principales conflictos binacionales colombo-venezolanos: del Caso Caldas al Caso Grandá*. Tesis para optar al título de licenciado en Comunicación Social. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Baralt, Rafael María y Díaz, Ramón. (1939). *Resumen de la historia de Venezuela*. Tomo segundo. Brujas: Ed. Desclée, De Brouwer et Cie.
- Dinges, John. (2004). *Operación Cóndor: una década de terrorismo internacional en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Ediciones B.

- Herrera Maldonado, Pablo. (1992). *Venezuela y sus relaciones internacionales. (De la Junta de Gobierno a Raúl Leoni)*. Volumen I. Ciudad de Panamá: IMPREDISA.
- Hurtado García, Andrés. (2012). *Caminando Colombia*. Bogotá: Villegas editores.
- LaRosa, Michael; Mejía, Germán. (2013). *Historia concisa de Colombia (1810-2013)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana-Editorial Universidad del Rosario.
- Mariñas Otero, Luis. (1965). *Las constituciones de Venezuela*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Martín, Américo. (2007). *La violencia política en Colombia*. Caracas: Libros El Nacional.
- Panamericana Editorial. (2000). *Breviario de Colombia*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S. A.
- Restrepo Piedrahita, Carlos (compilador). (2012). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rivas, Raimundo. (1998). *Historia de Colombia narrada en versos a los niños*. Bogotá: Seguros Bolívar.
- Siso Martínez, José Manuel. (1962). *Historia de Venezuela*. Venezuela-México: Yocoima.
- En la realización de este trabajo se tomaron conversaciones de la Fundación Eleazar López Contreras y encuentros con José Gabriel Román, Carlos Romero, Belisario Betancur, Carlos Fernando Galán, entre otras personalidades.



sección segunda

# LA INTEGRACIÓN

---

- FÉLIX GERARDO ARELLANO P.
- JUAN FRANCISCO CONTRERAS ARRIECHE
- MARÍA ALEJANDRA ARISTEGUIETA



# LA INSTITUCIONALIDAD ANDINA EN LAS RELACIONES ENTRE VENEZUELA Y COLOMBIA

FÉLIX GERARDO ARELLANO P.



## Aspectos introductorios: objetivos de la reflexión

Las relaciones entre países fronterizos tienden a ser complejas por muy diversas razones; uno de esos factores tiene que ver con la demarcación y definición de las líneas fronterizas y su mantenimiento. Otro de los factores de complejidad lo representan las relaciones económicas y, particularmente, las comerciales. El comercio es utilizado como un instrumento de enfrentamiento y con ello múltiples sectores se ven afectados; ahora bien, podemos apreciar otras experiencias creativas en los instrumentos de la integración económica, que también pueden contribuir a la generación de confianza y a la progresiva superación de los problemas.

Las relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia se inscriben en este patrón. Como en muchos otros países fronterizos, se ha vivido a espaldas, manteniendo estrechas relaciones económicas con otras áreas geográficas, en particular con las grandes potencias, desaprovechando las enormes oportunidades que puede generar la vecindad. Por otra parte, la relación venezolano-colombiana también representa un interesante ejemplo de los aportes que puede brindar la institucionalidad de la integración económica para establecer mejores canales de comunicación y promover la confianza, el diálogo, la negociación y la cooperación entre las partes.

Teniendo en cuenta que Venezuela se ha retirado de la Comunidad Andina y que las relaciones bilaterales con cada uno de los países integrantes se encuentran en condiciones precarias, identificamos aspectos importantes de la institucionalidad andina que deberían ser considerados por Venezuela en un futuro gobierno democrático, así como opciones que podría asumir en su relacionamiento con dichos países, especialmente con Colombia:

- La reincorporación como miembro pleno siguiendo lo previsto en el artículo 133 del Acuerdo de Cartagena;
- El establecimiento de una relación de país asociado como lo establecen los artículos 136 y 137 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 613 —en este contexto, la experiencia chilena que se define en la Decisión 645 puede ser de utilidad—;

- Otra opción sería mantener las relaciones bajo acuerdos bilaterales como están previstas actualmente; en este caso, también se requiere de una revisión profunda de los acuerdos vigentes.

En cualquier escenario que se adopte, la institucionalidad andina ofrece instrumentos importantes que deberían ser considerados, puesto que contribuyen, entre otros, en la generación de confianza, en el estímulo a la participación de los diversos actores, en el establecimiento de equilibrios y en la atención a la equidad de los sectores más débiles.

Debemos tener presente que las relaciones con Colombia en un proceso de cambio en Venezuela son de fundamental importancia en múltiples sentidos, sobre todo, en los ámbitos de seguridad, inteligencia y relaciones económicas y comerciales. La experiencia de varias décadas en el marco de la Comunidad Andina demostró que existen múltiples posibilidades para fortalecer y dinamizar las relaciones económicas en materia de inversiones conjuntas, conformación de cadenas de valor y en el desarrollo del intercambio comercial.

En este contexto, las normativas, en su amplio espectro económico, social, político e institucional, pueden contribuir a facilitar y consolidar las relaciones bilaterales cargadas de complejidades y retos. En este sentido, el inventario que se presenta en esta reflexión podría representar un pequeño aporte en la difícil tarea que se avecina.

## Breves antecedentes sobre el marco andino

En el contexto del estancamiento de las negociaciones comerciales para conformar la zona de libre comercio dentro de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), los países del área andina inician consultas para establecer un esquema subregional de integración, que les permitiera avanzar más rápido en la construcción de un espacio económico integrado. Como resultado de las consultas iniciales, los Gobiernos de Chile, Colombia y Venezuela, bajo los mandatos de Eduardo Frei, Carlos Lleras Restrepo y Raúl Leoni, respectivamente, suscriben la llamada Carta de Bogotá en 1968, documento que contiene las bases fundamentales del proyecto de integración que aspiraban construir y que avanzaba desde la zona de libre comercio, la unión aduanera, hasta el mercado común en tiempos progresivos. Luego de la Carta de Bogotá, las negociaciones avanzan y se llega al texto del acuerdo que, con el nombre de Acuerdo de Cartagena, se suscribe en 1969, dando origen al Grupo Andino<sup>1</sup>.

1 Sobre el origen y la evolución inicial del Grupo Andino, entre otros, destacan: Arellano, F. (2004); Maldonado, H. (1996); Moavro, H. (1992); Vacchino, M. (1981).

La suscripción del Acuerdo de Cartagena representa una evidencia significativa del carácter paradójico que ya se observa sobre el comportamiento de Venezuela frente a la integración, si bien participó activamente en las negociaciones que llevaron al texto del acuerdo, no lo suscribió en el año 1969, y tendrían que pasar cuatro años para definir su incorporación al Grupo Andino.

En el proceso de integración andina, uno de los temas más complicados y que tuvo muy pocos avances durante los primeros años fue la construcción de la zona de libre comercio. Diversos factores obstaculizaron el objetivo, entre otros, la actitud conservadora y, en gran medida, proteccionista que reinaba en la región. En este contexto, algunas de las primeras reformas del Acuerdo de Cartagena se concentraron en la prórroga de los plazos, pues los originalmente previstos para la definición del programa de liberación no se pudieron cumplir. Será a finales de los ochenta que se culminará el perfeccionamiento de la zona de libre comercio con la eliminación de los aranceles y restricciones de todo orden al comercio intracomunitario.

Ya en la primera década de la integración andina se hacen evidentes las contradicciones que caracterizan la integración regional, los Gobiernos se comprometen a lograr ambiciosos objetivos como construir una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común; empero, en la práctica, no existe la voluntad política ni un interés social para cumplir con las promesas suscritas.

A finales de la década de los ochenta se inicia un proceso de transformación del Grupo Andino que implicó incluso el cambio del nombre, pasando a denominarse Comunidad Andina. Lo más relevante de tal transformación tiene que ver con el pleno cumplimiento del programa de liberación, particularmente de bienes, y el consiguiente perfeccionamiento de la zona de libre comercio, logrando con ello el cumplimiento del capítulo VII del Acuerdo de Cartagena (artículos 72 al 78). También se avanza en la conformación de la unión aduanera, una negociación compleja y larga que culmina con la aprobación de la Decisión 370, que desde sus inicios no goza con el pleno respaldo de los países miembros.

El perfeccionamiento de la zona de libre comercio conllevó, entre otros, la eliminación de todas las listas que representaban excepciones y trabas frente al programa de liberación, particularmente todo el andamiaje de la programación industrial, que no logró avanzar en su objetivo de promover una industrialización conjunta, pero que en la práctica representó un serio obstáculo al libre comercio.

Adicionalmente, conviene destacar que la conformación de la zona de libre comercio exigió la construcción de un conjunto de normativas y mecanismos adicionales para garantizar el funcionamiento eficiente y equilibrado de la apertura comercial. A los fines del objetivo central de esta reflexión, presentamos los aspectos

normativos en materia comercial que deben ser considerados con especial atención en las futuras relaciones entre Venezuela y Colombia.

## Aspectos normativos andinos relevantes en las relaciones bilaterales<sup>2</sup>

En esta sección se identificarán las normativas desarrolladas por la Comunidad Andina en sus temas esenciales de funcionamiento, con el fin de precisar temas e instrumentos que podrían ser incorporados en las futuras relaciones entre Venezuela y Colombia, bien sea en el escenario de adoptar la asociación o de mantener los acuerdos bilaterales.

Sobre la normativa andina constituida por las decisiones que adoptan los Gobiernos de los países miembros y las resoluciones que adopta la Secretaría General, es importante tener presente que esta tiene un carácter supranacional, es decir, es de aplicación inmediata, no requiere ser asumida por otros órganos internos para entrar en vigencia y es de carácter preferente ante las normas nacionales. Ahora bien, este carácter de supranacionalidad se mantendría solo si se optase por la opción de la reincorporación como miembro pleno dentro de la comunidad. Conviene destacar que la Constitución de 1999 consagró, en el artículo 153, el principio de la supranacionalidad en la integración, dentro de la normativa venezolana.

### Sobre el comercio de bienes

Se ha perfeccionado la zona de libre comercio desde la década de los ochenta, eso significa que, cumpliendo con algunas normativas conexas como las normas de origen, todos los productos de los países miembros deben circular por el mercado andino libres de gravámenes y restricciones de todo orden. En esta dinámica participó Venezuela hasta su retiro definitivo en el año 2011. Un punto que requiere atención y seguimiento tiene que ver con la posible aplicación de medidas no arancelarias que pudieran limitar el libre acceso a los mercados.

### Normas de origen

Las normas de origen representan la normativa básica para gozar de los beneficios del programa de liberación, y están definidas en la Decisión 416 del marco andino, que se caracteriza por los siguientes elementos:

---

2 Para la elaboración del inventario de las normativas vigentes en los diversos temas, se ha utilizado como fuente fundamental el portal de la Comunidad Andina: [www.comunidadandina.com](http://www.comunidadandina.com).

- Contempla la adecuada flexibilidad para la incorporación de bienes de todos los países miembros mediante el esquema del origen acumulativo.
- Puede ser una base importante para la conformación de cadenas de agregación de valor en el grupo.
- Adecuada flexibilidad para la incorporación de insumos externos al bloque, en niveles que oscilan entre 50 % y 60 %.
- Otro elemento interesante de la normativa por la flexibilidad que introduce tiene que ver con la adopción de requisitos específicos de origen (REO), incorporados mediante la Decisión 417, cuando las circunstancias lo exigen.
- Adicionalmente, conviene destacar que la normativa ha sido modernizada y se ha incorporado, entre otros, la utilización de los medios electrónicos para la administración de este instrumento jurídico, en particular para la utilización del certificado de origen digital. Estos importantes cambios fueron adoptados mediante la Decisión 775.

### Normativas sobre equidad en el comercio

Desde su creación, la Comunidad Andina ha puesto especial atención a la equidad en el comercio, velando por la situación de los más débiles, los que presentan mayores dificultades para incorporarse en el proceso de integración, ya sean países, parte del sector productivo o empresas específicas, en tal sentido, se incorporaron a la normativa los siguientes recursos:

**En el caso de países**, el Acuerdo de Cartagena contempla en el capítulo XV todas las disposiciones básicas del régimen especial a favor de Bolivia y Ecuador como países de menor desarrollo relativo.

**Para los sectores productivos o las empresas**, la normativa andina contempla **el sistema de salvaguardias** como mecanismo de protección temporal. Este sistema está conformado por seis modalidades que pueden ser activadas por situaciones críticas de los países miembros, como son los casos de problemas de balanza de pagos o por devaluación monetaria. En caso de **situaciones difíciles de sectores productivos o empresas específicas**, la normativa contempla: 1) salvaguardia especial para el sector agrícola; 2) salvaguardia comercial por sector productivo; 3) salvaguardia comercial por producto; 4) salvaguardia comercial frente a terceros países.

## Normas de competencia comercial

Otra opción que contempla la normativa andina para ofrecer condiciones de equidad a los sectores productivos o empresas en particular tiene que ver con las normas de competencia comercial; en este contexto, se incluyen:

- Prácticas que distorsionan la competencia, adoptadas mediante la Decisión 230.
- Restricciones a las exportaciones, adoptadas mediante la Decisión 284.
- Prácticas restrictivas de la libre competencia, adoptadas mediante la Decisión 285.
- El *dumping* en el comercio intracomunitario, adoptadas mediante la Decisión 456.
- Subvenciones en el comercio intracomunitario, adoptadas mediante la Decisión 451.

## Sobre el comercio de servicios e inversiones

En el desarrollo del proceso andino de integración y dentro de la zona de libre comercio, se fue incorporando progresivamente el comercio de servicios, muy delimitado por los compromisos suscritos en esta área en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Adicionalmente, se adoptó una normativa para regular la apertura progresiva de este complejo tema enmarcada en la Decisión 439. Por otra parte, se han logrado avances en los siguientes aspectos relativos a los servicios:

- En telecomunicaciones, destacan las decisiones 462, 638, 672, 707 y 724.
- En turismo, la Decisión 463.
- Servicios financieros, mediante la Decisión 292.
- En servicios satelitales, con las decisiones 395, 479, 605, 654, 672, 715 y 725.
- En la interconexión subregional de sistemas eléctricos, las decisiones 536, 720, 757 y 816.

Uno de los sectores en los que se ha logrado una regulación más exhaustiva es en el transporte, entre las que destacan:

- Regulación del transporte internacional por carretera para pasajeros, mediante las decisiones 398, 491 y 467.
- Transporte de mercancías, mediante la Decisión 399.
- Normativa sobre el sistema andino de carreteras mediante la Decisión 271.
- Normativa sobre el transporte aéreo internacional mediante la Decisión 582.
- Normativa sobre el transporte marítimo mediante la Decisión 314.

- Eliminación de la reserva de carga mediante la Decisión
- Normativa sobre el transporte multimodal mediante las decisiones 331 y 393.
- Sobre la seguridad vial, la Secretaría se encuentra trabajando en la formulación de una estrategia andina.

### Otros temas conexos al comercio

En esta sección podríamos destacar:

- El sistema andino de calidad, Decisión 419; el sistema andino de normalización, acreditación, ensayos, certificación, reglamentos técnicos y meteorología, en la Decisión 615; la normativa que regula el comercio de cosméticos, decisiones 516, 705 y 777; la normativa que regula el comercio de productos de higiene doméstica, Decisión 706.
- En materia de promoción comercial, destacan: el Plan Andino de Promoción de Exportaciones, Decisión 232, y el Comité Andino de Autoridades de Promoción de Exportaciones (CAAPE), Decisión 566.
- El sistema de estadísticas de la Comunidad Andina contempla al Comité Andino de Estadísticas y al Programa de Estadísticas, además de un amplio acervo normativo con una decena de decisiones.
- La participación de la micro, pequeña y mediana empresa mediante la Decisión 748 que crea el comité andino y la Decisión 749 que establece el observatorio.
- El establecimiento de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), mediante la Decisión 501.
- Los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CENAF), mediante la Decisión 502.
- Las Empresas Multinacionales Andinas (EMAS), mediante la Decisión 292.

### Sobre los temas aduaneros

La construcción de la unión aduanera, en particular lo relativo a la adopción del arancel externo común (AEC), fue, desde sus inicios, un tema polémico en el proceso de integración andina, que no contaba con el apoyo de todos los países miembros, aunque luego de arduas y complejas negociaciones se logró establecer el AEC mediante la Decisión 370, con lo cual se daba cumplimiento con el capítulo VIII del Acuerdo de Cartagena (artículos 81 al 86).

Conviene destacar que el AEC de la Comunidad Andina resultó básicamente en un arancel binacional colombo-venezolano. Luego, con la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela en el año 2006 y su retiro definitivo en el año 2011, los países aprobaron la suspensión del arancel externo común mediante la Decisión 580, aprobada en mayo del 2004; suspensión que se ha prorrogado sistemáticamente (decisiones 663, 679, 688, 693, 695, 717, 771, 801).

En este contexto, cada país miembro es autónomo en la definición de su arancel nacional y en la negociación de acuerdos comerciales con países terceros, tan solo con el compromiso de suministrar información permanente a los socios andinos sobre el estado de las negociaciones.

### Otras normativas arancelarias y aduaneras

La conformación de la unión aduanera conllevó la adopción de un conjunto de normas e instrumentos complementarios al AEC. Al respecto, cabe destacar:

- La nomenclatura arancelaria común para los países miembros de la Comunidad Andina mediante las decisiones 517, 507, 422 y 381.
- La normativa de valoración aduanera, mediante las decisiones 378, 364 y 326.
- El tránsito aduanero, mediante las decisiones 477 y 327.
- La declaración del valor comunitario, mediante la Decisión 379.
- El programa de asistencia mutua y cooperación entre autoridades aduaneras, mediante la Decisión 478.
- La normativa sobre doble tributación, mediante la Decisión 578.
- El sistema de franjas de precio en el sector agrícola, mediante la Decisión 371.

### Sobre el mercado común

En el marco teórico, la conformación del mercado común exige de la armonización de las políticas económicas que permiten consolidar el mercado ampliado, en particular, las relativas a los aspectos macroeconómicos: tipos de cambio, política financiera y fiscal, sistema bancario, legislación laboral, entre otros. Es importante recordar que el mercado común debe conllevar la plena liberación de la circulación de capitales y personas, para complementar la apertura de los bienes y los servicios que se ha logrado en las fases de la zona de libre comercio y la unión aduanera.

En este contexto, algunos sostienen que, sin la armonización de las políticas macroeconómicas, no se logra realmente conformar el mercado común, pero en la región ha prevalecido la opinión de que es un proceso gradual, que toda armonización de políticas económicas es útil y conveniente para la conformación del mercado común, y en las políticas macroeconómicas, por su complejidad, se puede ir avanzando progresivamente.

Esta es una posición legítima y fundamentada, pero lo que ha ocurrido en la práctica, particularmente en la Comunidad Andina, es que se han logrado avances importantes en la armonización de diversas políticas económicas, pero no se alcanzado ningún desarrollo en lo relativo a las políticas macroeconómicas.

En lo que respecta a las armonizaciones de políticas económicas realizadas en la Comunidad Andina, entre otras, destacan:

- La apertura a la inversión extranjera, mediante la Decisión 291.
- La regulación de la propiedad intelectual, que contempla normas sobre propiedad industrial mediante la Decisión 344, las variedades vegetales mediante la Decisión 345, los derechos de autor mediante la Decisión 351 y los recursos genéticos mediante la Decisión 391.

### **Sobre asuntos sociales**

Los temas sociales forman parte del desarrollo del proceso de integración andina desde sus orígenes. Ahora bien, aunque se ha avanzado en la conformación de las normativas y en la adopción de instrumentos, se ha logrado muy poco desarrollo práctico; en algunos casos, los compromisos se adoptan, pero con muy bajo nivel de cumplimiento. Las normativas en estos temas son muy amplias, a saber:

### **Los convenios sociales**

- Convenio Andrés Bello sobre educación, cultura, ciencia y tecnología, suscrito en 1970.
- Convenio Hipólito Unanue sobre temas de salud, suscrito en 1971.
- Convenio Simón Rodríguez sobre aspectos sociales y laborales, suscrito en 1973 y reformado en un primer protocolo modificadorio suscrito en el año 2001.
- Convenio Celestino Mutis sobre seguridad alimentaria, adoptado mediante la Decisión 182 en 1983.
- Convenio Rodrigo Lara Bonilla sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas, suscrito en 1986.

## Migraciones, movilidad y seguridad social

- Liberación de la circulación del turismo para los nacionales de los países miembros con la presentación de su identidad nacional mediante la Decisión 503.
- Pasaporte andino, con las decisiones 504 y 525.
- Ventana andina en los aeropuertos de la subregión mediante la Decisión 526.
- Normativa andina de migración laboral mediante la Decisión 545.
- Programa de asistencia y protección consular mediante la Decisión 548.
- Normativa andina de seguridad social mediante la Decisión 583.

## Participación social y ciudadanía

- En este ámbito, la normativa incluye los Consejos Consultivos: Empresarial, Laboral, de Pueblos Indígenas, de Autoridades Municipales, el Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI), y la Mesa del Pueblo Afrodescendiente.
- Adicionalmente, conviene destacar la normativa de la Mesa Andina de Participación de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos del Consumidor, según la Decisión 539.

## Identidad andina y cultura

- Destaca la normativa sobre el patrimonio cultural de la Comunidad Andina, según las decisiones 460 y 588.
- Normativa sobre servicios de la comunicación para la difusión de la integración Decisión 739.

## Otras áreas especiales

- Normativas sobre prevención de desastres, en las decisiones 529, 591 y 713.
- Lucha contra la minería ilegal, Decisión 774.
- En materia de medio ambiente, la Comunidad Andina aprobó la Estrategia Regional sobre Biodiversidad para los Países del Trópico Andino.

## Sobre el mecanismo de solución de diferencias

Este mecanismo resulta fundamental para la seguridad jurídica y la generación de confianza de los actores que participan en el proceso de integración, en particular de los sectores productivos. En el caso andino, se adoptó un mecanismo permanente y supranacional denominado Tribunal Andino de Justicia, con sede en Quito, establecido mediante un tratado constitutivo suscrito en 1979 que entró en vigencia en 1984.

Conviene destacar que la normativa del Tribunal asigna atribuciones especiales de control a la Secretaría General, contempla la capacidad de actuar de oficio. Otro elemento importante tiene que ver con la posibilidad de los particulares de introducir demandas, incluso contra el gobierno de su país de origen en temas de la normativa andina.

## Sobre otros aspectos institucionales y políticos

En el **ámbito político**, conviene destacar la existencia del Parlamento Andino, creado en 1979 como una instancia de asesoría y consulta. Por otra parte, la normativa ha incorporado como mecanismo de defensa de la institucionalidad democrática el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia o Carta Democrática, suscrita en el año 2000. Progresivamente, se ha incorporado de forma incipiente el tema de la política exterior común y al respecto destacan las decisiones 475 y 476.

## El retiro de Venezuela de la Comunidad Andina y sus efectos en la relación bilateral con Colombia

En la medida que el radicalismo político e ideológico se fue extendiendo en la región, la integración económica no constituye una excepción, todo lo contrario, se va desarrollando una nueva fase que se podría definir como “etapa postliberal”<sup>3</sup>, en la cual se privilegian los temas políticos, en particular, el ambiente antisistema. Uno de los promotores de esta tendencia es el movimiento bolivariano en Venezuela, encabezado por el teniente coronel Hugo Chávez Frías, quien logra llegar al poder por la vía electoral y avanza progresivamente en la conformación de un entorno favorable para su proceso revolucionario.

3 Sobre la llamada fase postliberal de la integración regional, entre otros, destacan: Arellano, F. (2018); Sanahuja, J. (2009); Serbin, A. (2012).

Las diferencias del proceso bolivariano venezolano con respecto a los demás países andinos se fueron agudizando. El presidente Chávez, utilizando como argumento fundamental las negociaciones de Colombia con los Estados Unidos, decide, de forma unilateral y sin mayores consultas, el retiro de la Comunidad Andina, denunciando el Acuerdo de Cartagena en el año 2006, Decisión que se hace efectiva en el año 2011<sup>4</sup>.

Luego del retiro de la Comunidad Andina, la relación comercial con los países miembros se ha regulado por acuerdos bilaterales en las siguientes condiciones:

Acuerdo	Países	Observaciones básicas
Acuerdo de alcance parcial de complementación económica (AAP.CE) nro. 28.	Colombia	Conforma una zona de libre comercio con universo de productos limitados. Suscrito el 28 de noviembre del 2011, entró en vigencia el 19 de octubre del 2012.
AAP.CE.	Perú	Conforma una zona de libre comercio con universo de productos limitados. Suscrito el 7 de enero del 2012, pero no se encuentra registrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).
AAP.CE nro. 70	ALBA (Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador)	Suscrito el 11 de julio del 2013, conforma el Espacio Económico (zona de libre comercio) de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

## Sobre el acuerdo comercial bilateral con Colombia: debilidades y retos

Ante el vacío que deja en las relaciones comerciales de Venezuela con los países andinos la denuncia del Acuerdo de Cartagena, debemos destacar que ha resultado un importante paso la suscripción de un acuerdo de complementación económica bilateral (AAP. CE nro. 28) firmado con el gobierno de Colombia.

<sup>4</sup> Sobre el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, entre otros, destaca: Arellano, F. (2013) y Giacalone, R. (2008).

El acuerdo ofrece un mínimo de seguridad jurídica en la importante relación bilateral que, por decisiones políticas, se ha visto afectada sensiblemente; empero, el acuerdo contempla algunas debilidades que exigen de una necesaria revisión. Por otra parte —y este el punto central de nuestra reflexión—, el retiro de la Comunidad Andina ha dejado la relación bilateral desprovista de importantes instrumentos en materia económica, comercial, jurídica y social que permitían generar equilibrios y confianza en esta compleja e importante relación bilateral. Veamos a continuación algunas de las debilidades del acuerdo comercial vigente.

Dado que el acuerdo comercial se concentra en los aspectos relativos al acceso al mercado de los bienes, sobre esa temática se aprecian los siguientes aspectos:

- Si se compara la situación del programa de liberación del acuerdo vigente con la liberación comercial que existía en el marco de la Comunidad Andina, es necesario destacar que se ha reducido el universo de productos en liberación. Ahora bien, la mayoría de los productos que se mantienen en el programa de liberación del nuevo acuerdo gozan la desgravación total de los aranceles.
- El programa de liberación contempla dos secciones: a) los productos totalmente desgravados de aranceles y b) los productos que reciben márgenes más bajos de preferencia sobre el arancel.
- Uno de los aspectos delicados de esta negociación tiene que ver con la metodología utilizada para seleccionar los productos ubicados en la sección de desgravados plenamente, para lo cual se utilizó el criterio: “Este Tratamiento Arancelario Preferencial se definirá con base en el Comercio Histórico que existía entre Las Partes, el cual incluye la totalidad de las subpartidas en las cuales se presentó intercambio comercial en el periodo 2006-2010”. Sobre tal criterio se cuestiona que el periodo seleccionado no representa la mejor fase para las exportaciones venezolanas, por lo tanto, quedaron fuera productos de interés para diversos sectores productivos.
- Otro aspecto sensible relativo al programa de liberación de este acuerdo tiene que ver con el arancel de base que se seleccionó para la aplicación del margen de la preferencia prevista en el anexo b, que son los productos sensibles que no reciben el beneficio de la desgravación plena. Al respecto, Venezuela adoptó el arancel nacional vigente al momento de la negociación, que estaba basado en el arancel externo común de la Comunidad Andina. Por el contrario, Colombia adoptó, como arancel de base para la aplicación de la preferencia, el nivel consolidado en su ingreso en el viejo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

Comercio (GATT), mucho más alto que el AEC andino, manteniendo en la práctica mayores niveles de protección para su producción nacional y en detrimento del acceso a las exportaciones venezolanas.

### Como corolario: la relación bilateral en el marco andino

De las reflexiones que se han desarrollado, podríamos extraer algunas observaciones básicas:

- i. Dentro de la Comunidad Andina se ha desarrollado una amplia y diversificada normativa de carácter multidisciplinario, que privilegia los aspectos comerciales y trata de generar equilibrios, seguridad jurídica, mayor participación de los diversos actores, equidad; que pueden ser de utilidad en el desarrollo de las relaciones bilaterales, particularmente en las zonas de frontera que tienden a ser más activas y complejas.
- ii. Los esquemas de integración pueden servir de plataforma o muros de contención en las relaciones bilaterales de los países miembros, y también ofrecen oportunidades para la diversificación y el fortalecimiento de las relaciones.
- iii. Como se indicó inicialmente, un nuevo gobierno democrático en Venezuela se encontrará con varias opciones para regular las relaciones en los aspectos económicos y comerciales, particularmente con Colombia: la reincorporación como miembro pleno a la Comunidad Andina, la asociación a la Comunidad Andina o el mantenimiento del acuerdo bilateral.
- iv. En estas dos últimas opciones, las partes pueden seleccionar los temas que incorporarían en la normativa de la nueva relación; a tales fines, en esta reflexión se han identificado los más relevantes y las normativas vigentes. Luego, correspondería profundizar en la investigación y trabajar con expertos cada uno de los temas para presentar observaciones más específicas.
- v. En el caso de optar por el acuerdo bilateral, cabe destacar que el acuerdo vigente requiere de una revisión previa a la incorporación de nuevas materias de interés para las partes.

## Bibliografía

- Arellano, Félix. (2004). “Comunidad Andina: de la zona de libre comercio a la unión aduanera. Los nuevos temas”. En *Aldea Mundo*, revista del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, San Cristóbal, estado Táchira, n.º 16, noviembre 2003-abril 2004.
- . (2013). *La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (Mercosur): implicaciones políticas y económicas*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Friedrich Ebert Stiftung.
- . (2018). “Vinculaciones de la geopolítica en la integración regional”. En Gonzales, Edmundo (coord.). *Apuntes y reflexiones sobre la agenda internacional*. Caracas: Grupo Ávila.
- Giacalone, Rita. (2008). *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso*. Mérida: Universidad de los Andes.
- Maldonado, Héctor. (1996). *Pacto Andino: mercado de la integración del año 2000*. Caracas: Editorial Universitaria.
- Moavro, Horacio. (1992). *La decisión: aportes para la integración latinoamericana*. Centro Internacional de Formación Arístides Calvani (IFEDEC), Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar. 2.<sup>a</sup> ed. Caracas: Ediciones Nueva Política.
- Sanahuja, José. (2009). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”. En el *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, n.º 7, 2008-2009 (pp. 11-54). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini Júnior, Haroldo. (2012). “El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”. En el *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Vacchino, Juan. (1981). *Integración económica regional*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.



# DUQUE Y MADURO, ¿DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA?



---

JUAN FRANCISCO CONTRERAS ARRIECHE

## Introducción

Es importante resaltar que existen muchos aspectos comunes entre los pueblos de Colombia y Venezuela, como son una amplia frontera de más de 2.200 Km, a través de la cual se comparten espacios geográficos como llanuras, montañas y ríos, se ha forjado una historia común, con una cultura y tradiciones parecidas, una misma religión y, además, se habla el mismo idioma. A pesar de esto, en los últimos años, los gobiernos de ambos países han resaltado las diferencias que existen entre colombianos y venezolanos. En el caso de Venezuela, el único país fronterizo con el que comparte el mismo idioma es Colombia y, paradójicamente, pareciera que es el país con el que le resulta más difícil entenderse, ya que las relaciones políticas entre ambos países han sufrido muchos altibajos desde su separación político-territorial ocurrida en la primera parte del siglo XIX.

Sin embargo, estos desencuentros no representan ni el sentir, ni las aspiraciones, ni los intereses de la mayoría de los habitantes de ambos lados de la frontera, tanto colombianos, como venezolanos, lo cual se evidencia en muchos aspectos de la vida diaria de la frontera. En este trabajo se hará referencia a uno muy actual: la emigración. Muchos venezolanos, a la hora de emigrar, ven a Colombia como la primera opción y como un destino definitivo y, anteriormente, muchos colombianos pensaron igual con respecto a Venezuela. En esta decisión siempre están presente los lazos de hermandad y de confianza que existen entre ambos pueblos y la aspiración de que la relación y la convivencia entre ambos Gobiernos pudiera estar a la altura de sus necesidades.

En este texto se analizará el tratamiento dado a algunos aspectos de las relaciones entre los gobernantes de Venezuela, Nicolás Maduro, y el de Colombia, Iván Duque, desde agosto del 2018 hasta el presente; las cuales, desde el principio, han estado marcadas por el enfrentamiento, por la confrontación y la controversia, situación que se ha incrementado desde que el presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, el diputado Juan Guaidó Márquez, asumió la Presidencia de Venezuela en forma interina y fue reconocido posteriormente por los gobiernos de un importante grupo de países, entre ellos, el de Colombia.

## ¿Por qué el diputado Guaidó asume la Presidencia interina de Venezuela y Colombia lo reconoce?

En el año 2018, se vivió en Venezuela un clima de tensión como resultado de la violencia producida en las manifestaciones ocurridas en las calles de todo el País, que generaron un gran número de víctimas y heridos debido a la desproporcionada represión a las protestas del año 2017. Con la intención de disminuir este ambiente, el gobierno de Maduro convocó y organizó un proceso electoral; para adelantar la elección del presidente de la República en medio de la gran crisis política, el 20 de mayo de 2018 se efectúan las elecciones. Este proceso se realizó sin cumplir las condiciones mínimas que la oposición había solicitado, razón por la que los principales partidos de la oposición representados en la Asamblea Nacional decidieron no participar. Sin embargo, al margen de esta decisión, un pequeño grupo de opositores se organiza y decide tomar parte en el proceso electoral convocado por el oficialismo, apoyando la candidatura presidencial del exgobernador del estado Lara, Henry Falcon, quien en sus orígenes había sido electo alcalde de Barquisimeto apoyado por el chavismo.

El “resultado oficial” ofrecido por el Consejo Nacional Electoral (CNE) al final de la jornada es el triunfo de Nicolás Maduro, con un 68 % del total de los votos emitidos, pero con un porcentaje de participación que fue de solo de 46 %, cifra que incluso parece muy elevada, ya que no se corresponde con el flujo de votantes observados en los centros de votación, los cuales permanecieron con muy poca asistencia durante el desarrollo del proceso comicial.

Por su parte, el candidato Henry Falcon, que obtuvo un 21 % de los votos, luego de conocidos los resultados ofrecidos por el CNE, declaró frente a los medios de comunicación que no reconocía el proceso, ni los resultados, puesto que “el mismo carece de legitimidad”. Además, manifestó: “Para nosotros no hubo elecciones, hay que hacer nuevas elecciones en Venezuela. No es un planteamiento, lo que venimos a hacer es un reclamo”<sup>1</sup>.

Debido a la abstención del electorado en esta jornada y al cúmulo de denuncias e irregularidades, este proceso electoral no es reconocido por la mayoría de las democracias occidentales, incluida, por supuesto, Colombia. Sus resultados son considerados nulos, al igual que todos los efectos generados por este acto. A pesar de los reclamos internos y externos, Maduro asume la Presidencia para un nuevo mandato el 10 de enero de 2019.

---

1 Moleiro, Alonso. (2018). “Henri Falcón rechaza el resultado que proclama a Maduro y llama a organizar nuevas elecciones”. En *El País*. En [https://elpais.com/internacional/2018/05/20/america/1526840397\\_319633.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/20/america/1526840397_319633.html).

Al no tener reconocimiento de la Asamblea Nacional, ni de un gran número de países democráticos, se produce un vacío de poder. En este sentido, el artículo 233 de la vigente Constitución venezolana establece que, cuando se produce una falta absoluta antes de tomar posición del cargo, la Presidencia debe ser asumida por el presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, por esta razón, al ser el diputado Juan Guaidó el presidente de la Asamblea Nacional, le corresponde encargarse de la Presidencia de la República hasta que se realice un proceso electoral en el que se elija un nuevo presidente. Esto es respaldado por 56 países, entre ellos, los miembros del Grupo de Lima y, por supuesto, Colombia, miembro del mismo.

## ¿Por qué se produce la ruptura de las relaciones diplomáticas y consulares?

Antes de la toma de posesión del presidente Iván Duque, el 7 de agosto de 2018, las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela habían sufrido varios incidentes, como el retiro de embajadores, llamados a consultas, violaciones del espacio aéreo, cierre de fronteras, etc.

A comienzos de 2017, Colombia decidió que su embajador en Caracas, Ricardo Lozano, regresara a Bogotá. En este caso, la medida diplomática se tomó como protesta por la decisión inconstitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de asumir las funciones de la Asamblea Nacional. El embajador Lozano nunca retornó a su cargo en Caracas y, posteriormente, fue nombrado embajador de Colombia en Costa Rica. Desde ese entonces, Colombia no ha vuelto a designar embajador en Venezuela.

Por otra parte, luego de producirse el triunfo electoral de Iván Duque para la Presidencia de Colombia, el entonces embajador de Venezuela, Iván Rincón Urdaneta, renunció a su cargo argumentando presuntos actos de hostigamiento por parte del sector político que representa el expresidente Álvaro Uribe e Iván Duque. Esta situación era previsible ya que, desde antes de ser electo presidente, Iván Duque había señalado que Colombia no tendría representación diplomática en Venezuela por considerar ilegítimo al gobierno de Maduro, por lo que, antes de que este asumiera la Presidencia para un segundo mandato, anunció la suspensión de las relaciones diplomáticas.

Nicolás Maduro, continuando con lo que se conoce como “la diplomacia de micrófonos” y las prácticas de Chávez, señaló que la “oligarquía colombiana” era la culpable de esa decisión. Seguidamente, la Cancillería venezolana cuestionó las declaraciones efectuadas por Iván Duque, quien había señalado: “No haremos

la pantomima de mantener relaciones diplomáticas (con Venezuela)”, haciendo referencia al presunto apoyo del gobierno de Maduro a los movimientos guerrilleros colombianos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los llamados disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El presidente Duque, luego de reconocer la presidencia interina de Juan Guaidó, recibió en Casa de Nariño las credenciales del exministro y excanciller Humberto Calderón Berti, como representante de Juan Guaidó ante el Gobierno de Colombia.

Es importante destacar que, luego de las controvertidas elecciones que dieron como ganador a Maduro y luego de que este asumiese la Presidencia en enero del 2019, un grupo importante de países de la región retiraron a sus representantes diplomáticos, con la intención de desconocer la legitimidad de origen de ese gobierno. Por su cuenta, Maduro, utilizando su propio tablero de ajedrez, anunció la ruptura de relaciones con Estados Unidos, debido al reconocimiento del diputado Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela hasta que se realizase un nuevo proceso electoral.

## ¿El Ejército de Liberación Nacional (ELN) actúa en Venezuela?

En las últimas dos décadas, de forma reiterada, Colombia ha denunciado en varias ocasiones la presencia de grupos subversivos colombianos en el territorio venezolano, tanto de las FARC, como del ELN, los cuales utilizan el territorio venezolano como refugio para cometer sus fechorías. Colombia ha reclamado por la inacción e, incluso, en algunos casos, la protección del Estado venezolano sobre estos grupos terroristas. Esta denuncia es uno de los temas más delicados en la relación bilateral.

Ante la falta de respuesta del Gobierno de Venezuela a sus reclamos, el Gobierno de Colombia decidió cambiar su estrategia y dirigir la denuncia hacia organismos multilaterales; en primer lugar, acudió a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, luego, a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En primer término, el 11 de septiembre del año 2019, en el Consejo Permanente de la OEA se lleva a cabo una reunión ordinaria en el Salón Simón Bolívar de la sede de la OEA en Washington. En esta, el canciller colombiano Carlos Holmes Trujillo presentó el informe *Los desafíos del narcoterrorismo a la institucionalidad democrática*, en el que muestra, según él, los vínculos entre el gobierno de Nicolás Maduro y las guerrillas colombianas<sup>2</sup>.

2 Redacción internacional de *El Espectador*. (2019). “Canciller colombiano denuncia ante la OEA presencia de grupos guerrilleros en Venezuela”. En <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/canciller-colombiano-denuncia-ante-la-oea-presencia-de-grupos-guerrilleros-en-venezuela-articulo-880505>.

Posteriormente, la denuncia fue formulada en la ONU el 25 de septiembre en el discurso del presidente Iván Duque. El mandatario afirmó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que haría entrega de un informe de 128 páginas en el que se encontraba “el acervo probatorio que demuestra la complicidad del régimen de Nicolás Maduro con los carteles terroristas que atentan contra el pueblo colombiano”<sup>3</sup>.

Además de las denuncias formales del ejecutivo colombiano, se han realizado muchas investigaciones de diversa índole a través de ONG y reportajes de medios de comunicación, como ejemplo, un reportaje publicado en la página web del portal efectococuyo.com, donde se señala lo siguiente:

La presencia de la guerrilla colombiana Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Venezuela alcanza ya 12 estados del país, donde operan en al menos 24 municipios. Así lo señala una investigación de InSighth Crime, fundación que se dedica a indagar sobre el crimen organizado en América Latina y el Caribe.

De acuerdo con la organización, el ELN cuenta con el apoyo e inacción del Gobierno de Nicolás Maduro. Ha pasado de los principales estados fronterizos como Táchira, Bolívar, Zulia y Apure a otras entidades como Anzoátegui, Trujillo, Lara, Falcón, Amazonas, Barinas, Portuguesa y Guárico.

Entre las actividades ilegales que desarrolla en estas regiones está el contrabando de gasolina y ganado, cobro de extorsiones, distribución de comida de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), emisoras de radio, reclutamiento de niños y adolescentes, ataques a funcionarios de cuerpos de seguridad, narcotráfico y minería ilegal, entre otras<sup>4</sup>.

¿Qué dijo Duque sobre Venezuela en la Asamblea General de Naciones Unidas?

El 25 de septiembre de 2019, en el discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente de Colombia, Iván Duque, utilizó durante su intervención el término de *narcoterrorista* para referirse al gobierno chavista de Venezuela. Duque ha mostrado un informe donde asegura que figuran las pruebas del apoyo que “la brutal dictadura de Nicolás Maduro” presta a la guerrilla del ELN y a disidentes de las FARC, entre ellos, a Iván Márquez y al prófugo de la justicia Jesús Santrich, ambos negociadores del Acuerdo de Paz, suscrito entre las FARC y el Gobierno de Colombia.

3 <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/25/nota/7534462/ivan-duque-denuncia-onu-que-regimen-nicolas-maduro-da-apoyo>

4 <https://efectococuyo.com/sucesos/eln-opera-en-12-estados-y-24-municipios-de-venezuela-segun-insighth-crime/>

Durante su intervención desde la tribuna de oradores de la Asamblea General, en un discurso cuya mayor parte ha estado dedicado a cuestionar al régimen de Maduro, Iván Duque señaló:

Es el momento de llamar a las cosas por su nombre: la dictadura venezolana es un eslabón más de la cadena del terrorismo transnacional; sus estructuras corruptas son servidoras de los carteles de la droga, sus alfiles son secuaces de la mafia y alimentan la violencia en Colombia, refugian asesinos y violadores de niños y quieren ignorar por completo cualquier norma.

“Mi gobierno tiene pruebas fehacientes y contundentes que corroboran el apoyo de la dictadura a grupos criminales y narcoterroristas que operan en Venezuela para atentar contra Colombia”, continuó Duque, mostrando un dossier de 128 páginas que le hizo llegar al secretario general y al presidente de la Asamblea General de la ONU. Según el mandatario, las pruebas recogidas en el informe demuestran “la complicidad del régimen de Nicolás Maduro con los carteles terroristas que atentan contra el pueblo colombiano”<sup>5</sup>.

Ante la ausencia de Maduro en la Asamblea General de la ONU, el Gobierno venezolano estuvo representado por la vicepresidente Delcy Rodríguez, quien respondió negando las denuncias hechas por Duque y descalificando el informe entregado por Colombia al secretario general de la ONU, alegando que contenía fotos que fueron tomadas en Colombia y no en Venezuela. En su respuesta, la vicepresidente de Venezuela dijo ante la ONU que era un “escándalo mundial” y señaló que “un ligero examen ha demostrado que esas fotos que trajo como de Venezuela el señor Iván Duque realmente corresponden a territorio colombiano, en el caso del Cauca y en el caso del Catatumbo”, cuyo gobierno ha sido acusado por la ONU de numerosas violaciones de derechos humanos.

Con respecto a las fotos del informe, se conoció que tres de ellas correspondían a la agencia de noticias AFP. En torno a este incidente, la página web de la BBC reseña lo siguiente:

Además, AFP indicó que un portavoz del Ministerio de Defensa colombiano se había disculpado telefónicamente “por el uso de al menos tres fotografías de esta agencia en el dossier, que no se ha hecho público en su totalidad”.

“Además, la fuente reconoció que las tres fotografías de la AFP habían sido tomadas en Colombia y no en Venezuela”, añadió la compañía francesa<sup>6</sup>.

5 Mur, Robert. (2019). “Iván Duque denuncia en la ONU al gobierno venezolano por ‘narcoterrorista’”. En *La Vanguardia*. En <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190925/47641168994/ivan-duque-denuncia-onu-gobierno-venezuela-narcoterrorista.html>.

6 Redacción de *BBC News Mundo*. (2019). “Las polémicas fotos ‘erróneas’ del ELN en Venezuela que Iván Duque presentó ante la ONU para acusar a Maduro”. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49862094>.

Además de negar que Venezuela albergue a guerrilleros colombianos, Rodríguez intentó voltear la tortilla y señaló coordenadas de sitios de Colombia donde, afirmó, hay campamentos en que “se está entrenando a mercenarios para agredir a Venezuela”. Aunque dijo que presentaría fotos de esos lugares, no las hizo públicas.

Posteriormente, Iván Duque dio a conocer a través de Twitter parte del informe que entregó en la ONU, donde aseguraba: “El ELN tiene 3 de sus 8 frentes de guerra en Venezuela. Son 20 estructuras con 1.438 terroristas que están en territorio venezolano, lo que corresponde al 30 % de sus hombres armados”.

El caso de Aída Merlano, ¿un nuevo *round* entre Colombia y Venezuela?

La exsenadora Aída Merlano, tras haber sido condenada por la Corte Suprema de Justicia de Colombia a pagar 15 años de prisión por delitos relacionados con fraude electoral, logró evadir a la justicia colombiana y cruzar la frontera, apareciendo luego de varios días en Maracaibo, donde fue detenida por efectivos del cuerpo policial venezolano llamado Fuerza de Acciones Especiales (FAES), junto con Yeico Manuel Vargas, un ciudadano colombiano, quien trabajó con Merlano en el parlamento colombiano.

Como parte del juego político, la señora Aída Merlano es trasladada de Maracaibo a Caracas, donde se le imputaron los delitos de usurpación de identidad, uso de documento falso y asociación para delinquir. En la presentación ante el tribunal, a la señora Merlano se le ofrecieron condiciones muy distintas a las que se asignan a otros detenidos en Venezuela, en este caso, se permitió la presencia de los medios de comunicación. La señora Merlano, aprovechando la oportunidad que se le dio, formuló denuncias en contra de sus antiguos mentores políticos, como son las familias Gerlein y Char, así como el expresidente Álvaro Uribe, el exfiscal Néstor Humberto Martínez y el exvicepresidente Germán Vargas Lleras. Sin embargo, lo que más llamó la atención de los medios y confirmó el matiz político del caso fueron la solicitud de protección a Venezuela por ser una perseguida política y la afirmación de que el presidente Iván Duque había ordenado su asesinato.

Ante este hecho, la ministra de Justicia de Colombia, Margarita Cabello, horas después de que las declaraciones de Merlano se hicieron virales en las redes sociales de Colombia, señaló: “El régimen dictatorial de Nicolás Maduro, en lugar de estar produciendo este *show* mediático, debe entregar inmediatamente a la señora Aída Merlano a las autoridades nacionales para que cumpla su condena en Colombia”. Por su parte, utilizando un lenguaje inapropiado al referirse al caso, el fiscal general de Venezuela, Tarek Williams Saab, señaló que “la excongresista prendió el ventilador desde su centro de reclusión. Ha cantado más que Pavarotti”<sup>7</sup>.

7 Redacción judicial de *El Espectador*. (2020). “Corte Suprema pedirá al Gobierno solicitar a Venezuela la extradición de Aida Merlano”. En <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-pedira-al-gobierno-solicitar-venezuela-la-extradicion-de-aida-merlano-articulo-903509>.

La Cancillería colombiana, a solicitud de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, realizó el pedido de extradición de Aída Merlano a través del representante de Juan Guaidó en Bogotá, lo que convirtió este caso en un *round* más en las relaciones binacionales. Por su parte, Nicolás Maduro se burló de la solicitud realizada por Colombia. Todo hace pensar que el caso de la Sra. Aída Merlano seguirá siendo una novela, cuyos capítulos aparecerán según vaya evolucionando la realidad política binacional.

La migración venezolana en Colombia, ¿elemento adicional al conflicto?

Un elemento adicional que se presenta en la relación binacional son los cientos de miles de venezolanos que huyen de la grave situación política, económica y social que se vive en Venezuela. Esta salida es continua, de forma descontrolada y anárquica. La mayoría de los venezolanos que emigran se dirigen a Colombia, donde han provocado problemas de diversa índole en el país vecino, ya que no estaban preparados para recibir tal cantidad de migrantes.

La ola migratoria venezolana ha sido un desafío para toda América Latina, pero en particular para Colombia. Así lo expresa el diario colombiano *El Tiempo*, al tomar en cuenta la última cifra de migración disponible para octubre de 2019. Según los datos de Migración Colombia, para el 31 de octubre de 2019 estaban radicados en ese país 1.630.093 venezolanos, un crecimiento cercano al 50 %, si se considera la cifra de diciembre de 2018, de 1.174.743<sup>8</sup>.

La situación en Venezuela continúa empeorando y esta cifra continúa creciendo semanalmente, algunos estudiosos del tema consideran que, en lo que va de este año 2020, la cifra ya sobrepasa los dos millones de venezolanos viviendo en Colombia. Es importante resaltar que esta cifra corresponde a casi un 15 % de la población total de Venezuela, basándose en una declaración de Felipe Muñoz, gerente de la frontera de la Presidencia de la República de Colombia, quien señala que el 33 % de los venezolanos que cruzan la frontera para radicarse en otros países se establece en Colombia.

Esta diáspora venezolana representa un reto para Colombia, como lo señala el excanciller Julio Londoño Paredes y actual decano de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. La situación actual es, tal vez, la más complicada en la historia de las dos naciones por la inédita oleada migratoria de venezolanos a Colombia, cuya presencia y demandas sociales, económicas, de salud, educación, vivienda o trabajo se sienten ya no solo en la frontera, sino en gran parte del país.

8 Jofré, Valentina. (2020). "Migrantes venezolanos en Colombia llegarían a dos millones en 2020". En *La Tercera*. En <https://www.latercera.com/mundo/noticia/migrantes-venezolanos-colombia-llegarian-dos-millones-2020/983739/>.

## El nuevo capítulo: la pandemia

Ya se ha hecho recurrente la medida de cierre de las fronteras entre Venezuela y Colombia. A partir del 14 de marzo, el presidente Iván Duque nuevamente decide cerrar los siete pasos de la frontera terrestre, alegando que es una medida de protección para el pueblo colombiano, con el objeto de contener la pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como producto de la vertiginosa expansión del contagio que viene sucediendo por el COVID-19. Sin embargo, esta frontera es considerada la más viva y porosa de América, por lo cual resulta muy difícil detener el paso de personas y mercancías de ambos lados, ya que existen cientos de trochas o caminos informales que permiten burlar esta medida a lo largo de los más de 2.200 Km de frontera, que, según el cristal con que se vea, unen o separan ambos países.

La preocupación que ha manifestado el Gobierno colombiano, con respecto a la contención del COVID-19 en la frontera con Venezuela, se basa en la precaria situación en que se encuentra actualmente el sistema sanitario venezolano, donde existe un déficit de personal de salud. Médicos y enfermeras también han decidido emigrar por varios motivos, entre ellos, mejorar la calidad de vida, por la falta de condiciones para realizar su trabajo, como la falta de medicinas y/o equipos e insumos médicos, tampoco están garantizados los servicios públicos básicos para el funcionamiento de los centros de salud como el agua o el suministro de la electricidad. En relación a este tema, el *Diario Las Américas* reseñó lo siguiente:

La Organización Panamericana de la Salud dijo el viernes que está enviando un equipo de expertos a un grupo de países de América —que incluye Venezuela, Nicaragua y Haití—, cuyos sistemas de salud son deficientes en la detección temprana de los casos del nuevo coronavirus<sup>9</sup>.

Ante esta decisión del Gobierno de Colombia de cerrar la frontera, los más perjudicados son los miles de venezolanos que diariamente pasan a Colombia a comprar comida y/o medicinas que escasean en Venezuela, por lo que se ven en la necesidad de utilizar las trochas y pasos fronterizos, muchos controlados por grupos armados irregulares, los cuales obligan a los ciudadanos a pagar para poder cruzar al país vecino.

La decisión unilateral tomada por parte del Gobierno colombiano, ante la imposibilidad de coordinar políticas sanitarias comunes para el combate de la pandemia con el Gobierno venezolano, es reseñada por el diario *El País* de España:

---

9 Associated Press (AP). “OPS envía misión a países con alto riesgo: Haití, Venezuela y Nicaragua”. En *Diario Las Américas*. En <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/ops-envia-mision-paises-alto-riesgo-haiti-venezuela-y-nicaragua-n4194349>.

(...) Duque asegura que lo hace para proteger a la población colombiana. “La capacidad de detección de Venezuela es mínima, la capacidad de administrar la situación es mínima”, se escuchó este lunes en una entrevista en la emisora *La FM*. Y aseguró que no merece la pena trabajar directamente con el Gobierno del país vecino, por lo que prefiere dejar en manos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) las tareas de coordinación. “Desde el régimen [chavista] siempre buscan sacarle provecho político a todo. Aquí no hay discursos políticos y los canales directos en esto poco o nada sirven por la misma situación que tiene el sistema de salud allá”, recalcó<sup>10</sup>.

Como era de esperarse, la medida fue inmediatamente criticada por el gobierno de Nicolás Maduro, a pesar de que su gobierno tomó medidas muy parecidas a las colombianas, creando, de esta forma, un nuevo capítulo de tensión en la grave crisis política que marca las relaciones entre Caracas y Bogotá.

## Conclusión

El Gobierno colombiano, al igual que el resto de los países integrantes del Grupo de Lima, no reconocen “el proceso electoral” en el que resultó reelecto Nicolás Maduro, por no cumplir con las condiciones y garantías mínimas para una elección democrática, por lo que lo consideran un gobierno ilegítimo, tanto de origen, como de desempeño. En este sentido, existe un rechazo de una gran mayoría de la población venezolana a la acción del gobierno chavista, que se evidencia en los seis millones de venezolanos que han decidido migrar huyendo del país, en muchos casos sin mayores recursos, hacia países vecinos, principalmente a Colombia, ya que el Gobierno les robó el futuro y la esperanza y lo único que les ofrece es pobreza.

Uno de los principales puntos de conflicto entre Colombia y Venezuela es la cercanía del chavismo con los grupos guerrilleros colombianos. Frente a esto, el Gobierno colombiano elaboró una estrategia de política exterior dirigida a informar a la comunidad internacional de la situación existente. La misma se basó en llevar el caso a organismos multilaterales, en primer lugar, se presentó a la OEA y, posteriormente, a la ONU. En la denuncia se señala la presencia, permanencia y utilización del territorio de Venezuela por parte de los grupos guerrilleros colombianos, el ELN y los disidentes de las FARC, sin embargo, luego de varios meses, observamos que no logró el impacto esperado por Colombia en la comunidad internacional.

En la relación binacional, cada evento es utilizado políticamente. La aparición de la excongresista Aída Merlano y el inicio del proceso judicial en su

---

10 Manetto, Francesco; España, Sara; Singer, Florantonia. (2020). “Colombia cierra todas sus fronteras durante más de dos meses para tratar de contener el coronavirus”. En *El País*. En <https://elpais.com/internacional/2020-03-16/sudamerica-cierra-sus-fronteras-por-el-coronavirus.html>.

contra en Venezuela no es la excepción. La información que ella tendría sobre la política colombiana es de interés para el chavismo, por lo que se evidencian escasas posibilidades de que haya pronto una entrega de la excongresista a las autoridades colombianas, como solicitaron. Seguramente, según se desarrollen los acontecimientos políticos, este caso será utilizado como argumento por alguna de las partes. Otros temas como la migración de los venezolanos a Colombia y el desarrollo de la pandemia producida por el COVID-19 son capítulos de ese constante pulso que se desarrolla en las relaciones entre ambos países.

Finalmente, Venezuela y Colombia están obligadas a convivir, para lo cual deben respetar sus diferencias y, aunque sean dos caras de una misma moneda, deben enfatizar en sus semejanzas y no en aquello que las separa. Lamentablemente, en los últimos años, en las relaciones políticas de Estado entre ambos países, se han potenciado las diferencias, sobre todo las de carácter ideológico, priorizándolas sobre el interés nacional, lo que ha generado situaciones de confrontación que en nada reflejan el sentir de sus pueblos, los cuales aspiran que sus Gobiernos trabajen juntos para lograr una convivencia pacífica y armónica entre dos naciones hermanas.



# ¿TENEMOS UNA ESTRATEGIA PARA EL REENCUENTRO CON COLOMBIA?



---

MARÍA ALEJANDRA ARISTEGUIETA

## Introducción

Desde hace más de diez años la relación colombo-venezolana ha estado marcada por desencuentros, y puede que esté en uno de sus puntos más álgidos. A pesar de ello, desde finales del 2017, y más concretamente desde principios del 2019, vemos cómo se ha ido consolidando una dualidad desencuentro/encuentro en la relación con el vecino país, en la medida en que la oposición venezolana ha ganado terreno en la sociedad internacional y una nueva legitimidad una vez que el presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, asume la Presidencia interina de la República con fundamento en la Constitución venezolana. Este encuentro de la oposición venezolana/gobierno interino con Colombia puede ser el germen de un nuevo reencuentro sobre las bases de los valores democráticos y de una economía abierta, sustentable y responsable. Para que ello suceda, debemos aprovechar a fondo la oportunidad que se nos presenta y trazar unas líneas claras de acción que vayan más allá de lo inmediato y aparente. Trabajar en conjunto no se debe limitar a que Colombia haga esfuerzos por la redemocratización de Venezuela, sino que, entendiendo sus razones de fondo, la oposición venezolana/el gobierno interino estructure una estrategia a partir de la estrategia de política exterior colombiana, que acaso por vez primera asigna tal importancia a Venezuela y su proceso de redemocratización. En el pasado, Venezuela y Colombia han trabajado juntos en pro de la consolidación de la democracia en otros países y el desarrollo económico de la región, y las enseñanzas que nos ofrecen esas experiencias pueden ser de utilidad para imaginar acciones de largo alcance. Hay, además de las razones históricas, razones de convicción y supervivencia democrática, y de desarrollo económico que fundamentan este planteamiento.

## Las razones históricas

Bien sabemos que Venezuela y Colombia han compartido origen y cuentan con más de dos mil doscientos kilómetros de frontera común, a través de las cuales se ha desarrollado el comercio binacional desde su nacimiento como naciones. La

interdependencia colombo-venezolana ha sido aludida en múltiples contextos, pues lo que ocurra en Venezuela tendrá algún tipo de impacto en Colombia y viceversa, por lo que cualquiera de las áreas de cooperación binacional, cualquier esfuerzo fronterizo, cualquier lineamiento para la democratización o la consolidación de la paz, y cualquier política de desarrollo económico que exista en cualquiera de los dos países dependerán, en alguna medida, de la estabilidad política, económica y social que exista al otro lado de su frontera. Conscientes de esta realidad, los gobiernos de ambos Estados han inscrito en sus lineamientos de política exterior, en cada plan de gobierno, temas concernientes a su relación con el otro país. Estos lineamientos, a su vez, están enmarcados en lineamientos rectores de la política exterior que han coincidido a través de los años. De tal modo que, de manera general, las estrategias de política exterior de ambos países reposan sobre postulados apegados a los principios generales del derecho internacional, como lo son el fortalecimiento de la soberanía nacional, la integridad territorial, la solución pacífica de controversias, el respeto a la libre determinación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la indivisibilidad de las políticas externa e interna en favor del desarrollo del país, la cooperación y solidaridad internacional, la integración regional y la diversificación económica<sup>1</sup>.

Así pues, la política exterior de ambos países impulsó la defensa de la democracia como forma de gobierno basado en la institucionalidad, las libertades fundamentales, los derechos humanos y el progreso socioeconómico. Venezuela y Colombia compartieron escenarios y, en algunos casos, protagonismos y resultados profundos.

## 1. El Grupo Contadora

El caso del Grupo Contadora puede ser un buen ejemplo del trabajo conjunto. Esta iniciativa surgida en aquel mundo bipolar de 1983, y promovida por Colombia, México, Panamá y Venezuela, perseguía encontrar vías de diálogo y soluciones regionales que pusieran fin a los conflictos armados que por años afectaron a los países centroamericanos. Se buscaba, a través de un proceso democratizador, la pacificación y estabilización de la región, en particular de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde los enfrentamientos entre la guerrilla u otros grupos armados y los gobiernos habían causado importantes deterioros en todos los órdenes.

---

1 Ver, entre otros, el Salto Social, lineamientos de política exterior de Colombia 1994-1998, y el Plan de la Nación de Venezuela 1994-1998.

Pese al arduo proceso multilateral llevado a cabo, el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación no se firmó, víctima del músculo de la Guerra Fría<sup>2</sup>. No obstante esto, sí se lograron un conjunto de elementos y dinámicas internacionales que vale la pena destacar por su impacto a largo plazo y por los aportes que pueden ofrecer en la estructuración de una estrategia: 1) el ejercicio de Contadora permitió el acercamiento en las posiciones de los presidentes centroamericanos, quienes, a pesar de tener serias y profundas diferencias ideológicas, comprendían que era necesaria la paz para iniciar el camino hacia el progreso. En consecuencia, creó los cimientos para la posterior iniciativa de Vinicio Cerezo conocida como Esquipulas I, y cuyo impulso, a su vez, dio origen a un largo mecanismo de negociación y compromiso que logró, finalmente en 1987, la firma de Los Acuerdos de Paz de Esquipulas y el posterior Acuerdo de Oslo de 1990, abriendo de esta forma la vía electoral en Nicaragua. 2) La acción de estos cuatro países recibió el apoyo de la OEA, las Naciones Unidas y, sobre todo, del resto de los países de América Latina, a pesar de no contar con el apoyo de Estados Unidos. 3) Contadora marca un hito en la historia de la política exterior latinoamericana y crea una nueva manera de entender la concertación política regional. Sin duda, definió una línea de política exterior entre Colombia y Venezuela, donde el diálogo, la cooperación internacional y la bien entendida autodeterminación de los Estados dieron pie a nuevas agendas hemisféricas también importantes. Pero, además, Contadora generó la movilización de otros actores, como el Grupo de Lima<sup>3</sup>, cuya función fue la de ofrecer apoyo al Grupo Contadora. Es decir, su estrategia fue la de apoyar y facilitar la estrategia del otro, lo que, en consecuencia, introdujo un dinamismo internacional que luego sirvió de base para la creación del Grupo de los Ocho y, finalmente, del Grupo de Río.

---

2 En junio de 1986 estaba prevista la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, pero se aplazó y, al final, no se llegó a firmar por oposición de Estados Unidos y de Nicaragua, quienes rechazaron, por razones distintas, un proceso de desarme. Ver la mencionada acta en [https://www.sica.int/documentos/acta-de-contadora-para-la-paz-y-la-cooperacion-en-centroamerica\\_1\\_6284.html](https://www.sica.int/documentos/acta-de-contadora-para-la-paz-y-la-cooperacion-en-centroamerica_1_6284.html), y la editorial de *El País* del 28 de mayo de 1986 “De Contadora a Esquipulas” en [https://elpais.com/diario/1986/05/28/opinion/517615208\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/05/28/opinion/517615208_850215.html).

3 Este grupo también se conoció como Grupo de Apoyo, o Grupo de Amigos de Contadora, y estaba integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.



Foto de Bettmann Corbis, obtenida de Enciclopedia Encarta. Los presidentes Belisario Betancur, Luis Herrera Campíns, Miguel de la Madrid y Ricardo de la Esprilla en el marco de la reunión del Grupo Contadora.



Foto obtenida del portal [www.culturizando.com](http://www.culturizando.com). Los presidentes Ricardo de la Esprilla, Luis Herrera Campíns, Miguel de la Madrid y Belisario Betancur en el marco de la reunión del Grupo Contadora.

## 2. El intercambio comercial colombo-venezolano

Otro momento histórico en el que Venezuela y Colombia diseñaron una estrategia común, y que aportó frutos concretos hasta muy recientemente, fue la creación de la zona de libre comercio colombo-venezolana. En el contexto de las políticas de ajuste estructural, apertura económica internacional y de integración, Colombia y Venezuela, junto con Bolivia, Ecuador y Perú, dieron un nuevo dinamismo al entonces Grupo Andino —hoy, Comunidad Andina de Naciones—. Con el impulso de los presidentes Carlos Andrés Pérez y César Gaviria, se establece, a través del Acta de Barahona, una zona de libre comercio que empezaría a regir a partir de enero de 1992 para Venezuela y Colombia, creando una integración a velocidades diferentes entre los cinco países.

Los efectos que esta decisión política produjo están ampliamente documentados y nos dan luces sobre espacios de acción conjunta en el corto y en el mediano plazo. Por ejemplo, en lo cuantitativo, se vio un crecimiento del comercio binacional, así como del volumen total de comercio de cada país, aprovechando las economías de escala más eficientes de un mercado más amplio y más competitivo. También se generó más empleo y se le ofreció al consumidor una mayor variedad de productos<sup>4</sup>. En lo cualitativo, se tejió una red de alianzas estratégicas entre empresas de ambos países que permitió compartir mejores prácticas, estrategias y un mayor aprendizaje, lo que se tradujo también en una diversificación de los productos intercambiados, siendo esto último de particular importancia para Venezuela, pues se trataba de productos no petroleros, con lo que se concretaba un viejo objetivo de ampliación de la oferta exportadora<sup>5</sup>. Como consecuencia de este crecimiento binacional, se crearon comisiones fronterizas para analizar acciones que permitieran facilitar el comercio (como trámites, transporte terrestre, el estado de las vías de comunicación, etc.), así como avanzar en otros temas de orden social y de seguridad ciudadana. Y, de manera natural, se consolidó formalmente, a través de la decisión 501 de la CAN<sup>6</sup>, lo que en los orígenes de ambas Repúblicas era parte de la cotidianidad: las zonas de integración fronteriza, y cuyo dinamismo e intercambio en la frontera binacional —en particular, entre Norte de Santander y Táchira, y Zulia y La Guajira— fue de particular importancia, pues alcanzó a crear aproximadamente 50.000 puestos de trabajo<sup>7</sup>.

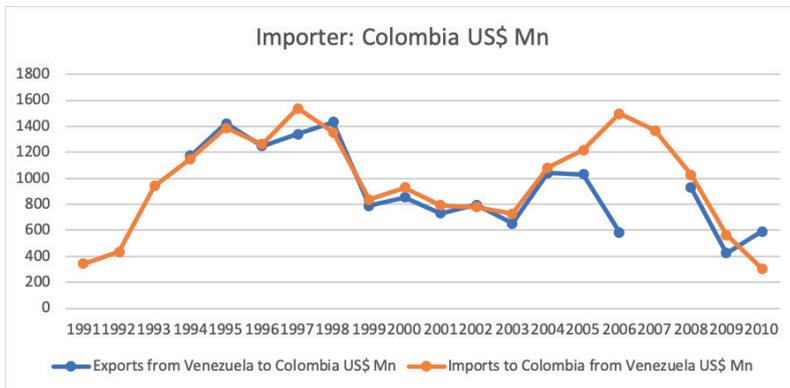
4 Arellano, Félix. (2018). "Vinculaciones de la geopolítica en la integración regional". En González Urrutia, Edmundo (coord.). *Apuntes y reflexiones sobre la agenda internacional actual* (pp. 67-100). Caracas: Grupo Ávila.

5 Gutiérrez, Alejandro. (2013). *Estrategias de desarrollo divergentes: efectos sobre la integración económica entre Venezuela y Colombia*. En *Desafíos*: Universidad del Rosario. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352013000100004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352013000100004).

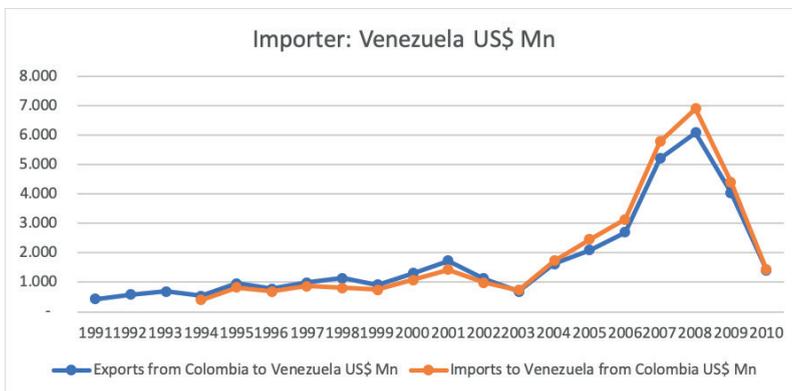
6 Comunidad Andina de Naciones <http://www.comunidadandina.org/index.aspx>.

7 *Ibidem*.

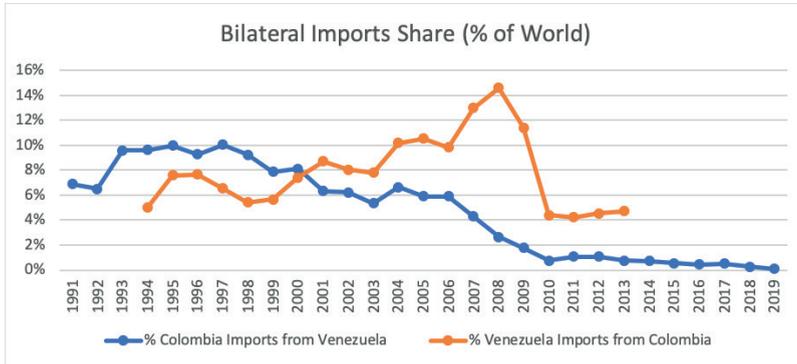
A pesar del cambio de dirección de la política exterior y de integración de Venezuela, que se expresa en su subordinación a objetivos ligados a la exportación del actual modelo ideológico, y a pesar de la denuncia del Acuerdo de Cartagena en el 2006, es innegable el aumento del volumen de comercio binacional, que pasó de aproximadamente de 700 millones de dólares en 1990 a más de 7.500 millones de dólares en su momento de mayor intercambio (ver cuadros). Aun debilitado, el comercio entre ambas fronteras se mantuvo vibrante hasta el cierre de los puentes y cruces fronterizos a partir de 2015.



Fuente: Exports, UN Comtrade Database; Imports 1991-1995, UN Comtrade; Imports 1996-2010, WTO IDB.



Fuente: Exports, UN Comtrade; Imports 1991-1995, UN Comtrade; Imports 1996-2010, WTO IDB.



Fuente: Exports, UN Comtrade; Imports 1991-1995, UN Comtrade; Imports 1996-2010, WTO IDB.

## Las razones de convicción y supervivencia democrática

Como vimos en la sección anterior, tanto la política exterior de Venezuela como la de Colombia estuvieron impulsadas por valores democráticos universales, en particular, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Las divergencias se evidencian sobre todo ya entrado el siglo XXI, cuando Venezuela asume un nuevo modelo político que marcará la pauta de su política exterior hasta el presente. Con todo, para un sector de la población venezolana expresada en la oposición política, se hizo vital desde el principio reencontrar la senda democrática. Desde hace muchos años, pero sobre todo en el último lustro, la oposición y, más recientemente, el Gobierno interino han trabajado sin descanso con todos los países de la región y un número importante de democracias en el mundo en pro de la conquista de este objetivo. Sin embargo, solo para un país resulta tan vital la recuperación de la democracia como lo es para las fuerzas opositoras venezolanas, y ese país es Colombia.

Pongamos por un instante el foco en el principio de derecho internacional de la indivisibilidad de las políticas externas e internas y, bajo esa óptica, revisemos los lineamientos de la política exterior de Colombia para este período presidencial. Encontraremos que la democratización de Venezuela tiene un puesto de particular relevancia. Si damos un paso atrás, recordaremos los días en que la política exterior colombiana estaba supeditada al proceso de paz y al apaciguamiento de cualquier factor externo que distrajera y alejara al gobierno de Juan Manuel Santos de la consecución de ese importantísimo objetivo. El gobierno que lo sucede, el actual, plantea un cambio de dirección una vez firmada la paz e iniciado un período de

consolidación, para lo que es prioritario la reorientación presupuestaria del sector militar y otros fondos, hacia sectores y políticas que impulsen un mayor crecimiento económico y un mayor bienestar social. Empero, las tensiones con Venezuela, tan recrudecidas en los últimos años, pueden afectar la construcción de la paz colombiana. El restablecimiento de movimientos de grupos armados colombianos del lado venezolano, el crecimiento del crimen organizado, aunado al cierre de las fronteras con las respectivas consecuencias para el comercio binacional y, sobre todo, los millones de venezolanos que transitan por o se establecen en Colombia, generan todo tipo de tensiones políticas, así como unas serias presiones al presupuesto nacional colombiano, tanto en materia de seguridad, como de salud, educación y de cohesión social. Todo esto incide en su gobernabilidad e, incluso, en la permanencia en el tiempo de su modelo de gobierno. Se hace necesario, entonces, el regreso de la democracia en nuestro país, para que en Colombia se consolide la paz.

Partiendo de lo anterior, se evidencia una clara estrategia plasmada en el documento que describe los principios y lineamientos de la política exterior colombiana para el período 2018-2022. El mismo, desde sus primeros párrafos, alude a la profundización de su participación “en defensa de la estabilidad y la seguridad internacionales”, con un acento en la creación de “instrumentos óptimos de gobernanza global y regional”, para lo que “Colombia liderará un proceso de revitalización del sistema interamericano y, en particular, del compromiso de la región con la defensa de la democracia representativa y el Estado de derecho” como condición para la paz y la seguridad de América Latina<sup>8</sup>. En estos párrafos, Colombia está marcando la pauta que va a seguir para salir de esa dualidad desencuentro/encuentro a la que nos referimos al principio de este ensayo. Puntualiza, además, las acciones a través de las cuales se concretará la estrategia de política exterior hacia Venezuela. Las más relevantes son: 1) renovar, innovar y fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y cumplir activamente las obligaciones de Colombia como firmante de la Carta de la Organización de Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana; 2) apoyo a todos los esfuerzos y el empleo de todas las herramientas y recursos diplomáticos y políticos disponibles, de conformidad con el derecho internacional, de forma tal que contribuyan a la creación de condiciones favorables para el restablecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Venezuela, con el objetivo que los venezolanos puedan vivir en libertad; 3) liderar acciones estratégicas, integrales y eficaces por parte del Grupo de Lima; 4) privilegiar y promover relaciones respetuosas y responsables con actores del sistema internacional en materia de derechos humanos, y privilegiar la transparencia

8 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Ver: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-externa-colombiana>.

y el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos; 5) fortalecer espacios de integración regional como la Alianza del Pacífico y liderar la creación de un nuevo espacio de integración regional, tras el retiro de Colombia de UNASUR<sup>9</sup>.

Conocemos muchas de las iniciativas que ha liderado Colombia para dar cumplimiento a algunos de estos puntos, no solo en el marco de la OEA o del Grupo de Lima. Baste recordar, por ejemplo, que fue el presidente Duque el primer mandatario de la región en reconocer al presidente encargado Juan Guaidó en enero del 2019, para dar paso a lo que se podría describir como una dinámica en la que la dualidad encuentro/desencuentro descrita antes puede apreciarse más como un solapamiento pretransición. Para asegurar ese camino, nos corresponde emprender acciones de acompañamiento y apoyo, entendiendo la importancia vital que supone para Colombia la consecución de este objetivo, tanto como el liderazgo que le otorga la total legitimidad internacional colombiana frente la incipiente presencia internacional del gobierno legítimo.

## Las razones de desarrollo económico

Ya hemos visualizado la importancia vital que representa el restablecimiento de la democracia en Venezuela para Colombia, a la vez que algunos espacios de acción política ya establecidos por ese país en los que el gobierno interino puede profundizar con mayor apoyo y acompañamiento. En esta sección, se pretende identificar un área de acercamiento que bien puede iniciarse antes de la transición dentro de la misma dinámica de solapamiento, pero que sobre todo debe pensarse como política de mediano y largo plazo. Se trata de las nuevas tendencias de desarrollo inspiradas en la economía digital.

En el cambiante mundo globalizado, organizaciones especializadas como la Organización Mundial del Comercio (OMC) han proyectado que, para el 2030, el tamaño y el patrón del comercio mundial estarán impulsados principalmente por las tecnologías digitales, especialmente en el área de los servicios y en los países en desarrollo. Se espera que el comercio de productos básicos y de mercancías poco manufacturadas tienda a ser menos significativo en el total del comercio mundial. Y es que el universo de tecnologías va desde el comercio electrónico, Internet, las telecomunicaciones, la computación y las plataformas, hasta los vehículos autónomos, la inteligencia artificial y todo aquello que puede ser transado por vía digital. Muy posiblemente, el impulso que reciba la economía de las ideas, la protección jurídica

9 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Ver: <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-externa-colombiana>.

de las mismas y la calidad de la infraestructura digital, así como las capacidades de flujo de datos, sean considerados en un futuro próximo como las nuevas ventajas comparativas que permitan a un país posicionarse globalmente.

Del lado de Venezuela, la economía digital puede sin lugar a dudas servir de motor para crear nuevas oportunidades de crecimiento en una economía devastada. Quienes definan y ejecuten las políticas públicas de desarrollo económico internacional deben tener presente que estamos en un mundo en el que todo producto que pueda ser digitalizado será digitalizado en los próximos años<sup>10</sup>. Por lo tanto, más allá de la industria de productos básicos y manufacturados que todavía sobrevive, Venezuela debe pensar en nuevos productos de exportación que le permitan rápidamente reinsertarse en la economía mundial. Venezuela cuenta, sobre todo, con recursos humanos calificados en mayor o menor medida y que pueden ser considerados como proveedores de servicios<sup>11</sup>. Además, Venezuela necesita nuevos espacios de intercambio y nuevas fuentes de inversión. Es allí donde el pasado común recorrido con Colombia en materia de integración económica podría cobrar importancia para desarrollar el gran potencial de ambos países, y, por consiguiente, se precisa una reflexión en torno a la estrategia a seguir.

No olvidemos, empero, que las exportaciones desde Venezuela a Colombia fueron disminuyendo en importancia relativa pasando de 8 % de las importaciones totales de Colombia en el año 2000 a cifras muy cercanas a 0 en 2019, ya que la estrategia de internacionalización de la economía colombiana y su inserción en los mercados mundiales se vieron aún más impulsadas una vez que Venezuela se retiró de la Comunidad Andina de Naciones en el 2006. En consecuencia, a Colombia le interesa menos que a Venezuela restaurar una relación comercial como la que se tuvo en el pasado, salvo por lo que se refiere al comercio fronterizo. Queda entonces de nuestra parte abrir y desarrollar esos espacios, en particular, si sabemos que Colombia asigna una importancia similar a la de la democratización de Venezuela al desarrollo de las mejores condiciones para impulsar lo que el propio presidente Duque dio a conocer como la *economía naranja*, que conjuga la economía de las ideas y la creatividad, fuertemente apoyada en las telecomunicaciones, la informática y la computación<sup>12</sup>.

En efecto, si regresamos a los principios y lineamientos de política exterior de Colombia 2018-2022, constataremos que aquellos relativos a las políticas de

10 WTO, "World Trade Report 2018". Ver: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e\\_under\\_embargo.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e_under_embargo.pdf).

11 WTO, "Services Sectoral Classification List", Documento MTN.GNS/W/120. Ver: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_sectors\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm)

12 Banco Interamericano de Desarrollo, Iniciativa Región Naranja. Ver: <https://www.regionnaranja.org/economiaNaranja>.

comercio exterior están orientados a diversificar la producción económica hacia el sector de servicios, por lo que se pone de manifiesto una estrategia orientada a consolidar a Colombia como un destino ideal para las inversiones en innovación y economía digital<sup>13</sup>. Estos nuevos clústeres de desarrollo requieren de grandes inversiones y economías de escala, por lo que Venezuela podría ser un mercado de inversiones atractivo una vez superada la coyuntura actual, cuando garantice de nuevo ser un socio confiable, que respete el Estado de derecho, que incentive las inversiones, la productividad y el comercio, y propulse un mercado en crecimiento. Pero, mientras se recupera la democracia, Venezuela puede ser un gran proveedor de servicios digitales a bajo costo: ingenieros, arquitectos, contadores, economistas, expertos petroleros, artistas gráficos, comunicadores, diagramadores y un sinnúmero de profesionales, quienes, desde su escritorio en Venezuela, pueden hacer prosperar dos países.

## Conclusión

Desde hace más de diez años, la relación colombo-venezolana ha estado marcada por desencuentros, pero, desde finales del 2017, vemos cómo se ha ido consolidando una dualidad desencuentro/encuentro en la relación con el vecino país y, más concretamente, desde principios del 2019. En la medida en que la oposición venezolana ha ganado terreno en la sociedad internacional y una nueva legitimidad, el relacionamiento entre ambos países ha dado origen a un solapamiento entre lo que podría ser el final de un ciclo y el principio de la transición. Para garantizar el éxito de este camino, nos corresponde emprender acciones acompañamiento y apoyo, entendiendo la importancia vital que supone para Colombia el logro de este objetivo, pues el retorno a la democracia en Venezuela coadyuvará en la consolidación de la paz en Colombia. Asimismo, gracias a la legitimidad internacional de Colombia, el vecino país puede asumir el liderazgo mediante el desarrollo de la estrategia plasmada en sus lineamientos de política exterior y, para ello, es pertinente contar con el apoyo del gobierno interino venezolano. En el pasado, Venezuela y Colombia han trabajado juntos en pro de la consolidación de la democracia en otros países, como fue en el caso del Grupo Contadora, y sus resultados, de largo alcance, pueden servir de ejemplo en la forma en que se despliegan la diplomacia y las políticas de concertación hemisférica. También en el marco del Grupo Andino y, luego, en la Comunidad Andina de Naciones, Venezuela y Colombia impulsaron la zona de libre comercio, dando origen al mayor período de crecimiento comercial binacional y,

13 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Ver <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>.

posteriormente, de las zonas de integración fronteriza, que funcionaron exitosamente hasta el cierre de la frontera. Se propone darle una mirada decidida a la economía digital como posible futuro motor del comercio binacional, puesto que permitirá avanzar antes de la transición, durante la misma y en el largo plazo. Gracias a sus recursos humanos, Venezuela puede ser un gran proveedor de servicios digitales a bajo costo para Colombia vitalizando el comercio de servicios entre ambos países, apoyados en el impulso colombiano a la innovación y la economía naranja. Desde su escritorio en Venezuela, muchos proveedores de servicios pueden hacer prosperar los dos países.

En la coyuntura actual, el liderazgo de Colombia en el esfuerzo democratizador de Venezuela es incuestionable. Nuestra estrategia debe ser apostar y contribuir al éxito de Colombia, porque, ayudando a Colombia, ayudamos a Venezuela.

## Bibliografía

- UNHCR ACNUR. “Situación en Venezuela”. En <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>.
- ACNUR “Tendencias Globales 2019”. En [https://www.acnur.org/5eeaf5664#\\_ga=2.152617401.1449111878.1598890574-30685252.1598346580](https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.152617401.1449111878.1598890574-30685252.1598346580).
- Acta de Barahona. En [http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/VIacta_s.asp).
- Acta de Contadora. VI Reunión del Consejo Presidencial Andino Cartagena de Indias, 3-5 de diciembre de 1991. En el Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). En [https://www.sica.int/documentos/acta-de-contadora-para-la-paz-y-la-cooperacion-en-centroamerica\\_1\\_6284.html](https://www.sica.int/documentos/acta-de-contadora-para-la-paz-y-la-cooperacion-en-centroamerica_1_6284.html).
- Arellano, Félix. (2018). “Vinculaciones de la geopolítica en la integración regional”. En *Apuntes y reflexiones sobre la agenda internacional actual* (pp. 67-100). Caracas: Grupo Ávila.
- Aristeguieta, María Alejandra. (2020). “Reingreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones: Un déjà vu?”. En *La Gran Aldea*. En <https://lagranaldea.com/2020/08/05/el-reingreso-de-venezuela-a-la-comunidad-andina-de-naciones-un-deja-vu/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Iniciativa Región Naranja. En <https://www.regionnaranja.org/economiaNaranja>.
- Beltrán, Luis; Vargas, Benjamín. (2011, mayo). “Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos de integración económica para relanzar la integración bilateral”, *Revista Administración y Desarrollo* n.º 39 (53) (pp. 123-136).

En [https://www.researchgate.net/publication/277265859\\_Colombia\\_y\\_Venezuela\\_a\\_repensar\\_los\\_acuerdos\\_economicos\\_para\\_relanzar\\_la\\_integracion\\_bilateral](https://www.researchgate.net/publication/277265859_Colombia_y_Venezuela_a_repensar_los_acuerdos_economicos_para_relanzar_la_integracion_bilateral).

Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana, informes y enlaces varios. En <https://www.cavecol.org/enlaces-de-interes/>.

Comunidad Andina de Naciones, Decisión 501 y otros documentos, en <http://www.comunidadandina.org/index.aspx>.

Cortés, Berenice. (2014). *El Proceso de Paz de Nicaragua, efectos políticos y consecuencias sociales del conflicto armado*. Tesis para optar por la Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. En <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/2250>.

Declaración de Esquipulas I. En [https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-i\\_1\\_82644.html](https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-i_1_82644.html).

Declaración de Esquipulas II. En [https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii\\_1\\_82646.html](https://www.sica.int/documentos/declaracion-de-esquipulas-ii_1_82646.html).

*El País*, hemeroteca. (1983). “Los jefes de Estado del ‘grupo de Contadora’ buscan en Cancún una solución negociada a la crisis centroamericana”. En [https://elpais.com/diario/1983/07/17/internacional/427240803\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/07/17/internacional/427240803_850215.html).

Ceberio, Jesús. (1983). En *El País*. “Los cuatro países del ‘grupo Contadora’ ven amenazados sus esfuerzos por la paz”. En [https://elpais.com/diario/1983/11/03/internacional/436662010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/11/03/internacional/436662010_850215.html).

Editorial de *El País*. (1986). “De Contadora a Esquipulas”. En [https://elpais.com/diario/1986/05/28/opinion/517615208\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/05/28/opinion/517615208_850215.html)

Gutiérrez, Alejandro. (2013, enero-junio). “Estrategias de desarrollo divergentes: efectos sobre la integración económica entre Venezuela y Colombia”. En *Desafíos*, vol. 25, n.º 1. Bogotá: Universidad del Rosario. En [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352013000100004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352013000100004)

*France 24*. “Grupo de Lima”, declaraciones. En <https://www.france24.com/es/tag/grupo-de-lima/>.

Herrera Z, René; Chavarría, Manuel. (1984, abril-junio). “México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica”. En *Foro Internacional*, vol. XXIV, n.º 4 (96). En <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/989/979>.

Iturbe de Blanco, Eglé. (1997). “Las Relaciones de Comercio en Inversión entre Colombia y Venezuela”. Serie INTAL, *Documento de Trabajo 3*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL),

- Banco Interamericano de Desarrollo. En <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-relaciones-de-comercio-e-inversión-entre-Colombia-y-Venezuela.pdf>.
- Kaufman Purcel, Susan. (1985) “Desmitifying Contadora”. En revista *Foreign Affair*. En <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/1985-09-01/demystifying-contadora>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia. Perfil económico de Venezuela. En <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-economicos/america/america-del-sur/venezuela/oee-espanol-perfil-venezuela-21-05-2020.pdf.aspx>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Lineamientos de la Política Exterior de Colombia. En <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- O’Connor, Justin; Gu, Xin. (2014, enero). “Creative industry clusters in Shanghai: A success story?” *International Journal of Cultural Policy*. En [https://www.researchgate.net/publication/262871648\\_Creative\\_industry\\_clusters\\_in\\_Shanghai\\_A\\_success\\_story](https://www.researchgate.net/publication/262871648_Creative_industry_clusters_in_Shanghai_A_success_story).
- Presidencia de la Republica de Colombia. “Agenda Internacional: Resumen de la visita del Presidente Duque a Davos, Suiza”, 27 de enero de 2019. En <https://www.youtube.com/watch?v=bbOl8xblAjI>.
- Ramírez, Socorro. (2008, enero-junio) “Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. *Estudios Políticos*, n.º 32 (pp. 135-169). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Sala de Prensa Global de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2018). “El Grupo Contadora: la semilla de la integración latinoamericana”. En <https://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/lista-de-embajadas/panama/8833-el-grupo-contadora-la-semilla-de-la-integracion-latinoamericana>.
- Soberanis, Catalina; Chamorro, Edgar. (2016). “Los acuerdos de Esquipulas y su decisivo aporte a la democracia, la integración y el desarrollo de Centroamérica (su especial contribución al proceso de paz de Guatemala)”. Fundación Esquipulas y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En [https://www.sica.int/documentos/los-acuerdos-de-esquipulas-en-su-decisivo-aporte-a-la-paz-la-democracia-y-el-desarrollo-de-centroamerica\\_1\\_114195.html](https://www.sica.int/documentos/los-acuerdos-de-esquipulas-en-su-decisivo-aporte-a-la-paz-la-democracia-y-el-desarrollo-de-centroamerica_1_114195.html)

- Otero, Marlene. (2015). “Analizan las zonas de integración fronteriza entre Colombia y Venezuela”. En Prensa ULA. Mérida: Universidad de Los Andes. En <http://prensa.ula.ve/2015/11/13/analizan-las-zonas-de-integración-fronteriza-entre-colombia-y-venezuela>.
- United Nations. (2019). Digital Economy Report 2019. En [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019\\_overview\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/der2019_overview_en.pdf).
- WTO. “Services Sectoral Classification List”, Documento MTN.GNS/W/120. En [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/serv\\_sectors\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm)
- WTO. “World Trade Report 2018. The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce”. En [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e\\_under\\_embargo.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e_under_embargo.pdf).



sección tercera

# UNA VERTIENTE JURÍDICA

---

- ENRIQUE PLANCHART SIBLESZ
- DOMINGO BLANCO
- GONZALO ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ
- GONZALO OLIVEROS NAVARRO



# A TREINTA AÑOS DEL ACTA DE SAN PEDRO ALEJANDRINO: ¿DEMARCACIÓN PARA QUÉ? UNA REFLEXIÓN

ENRIQUE PLANCHART SIBLESZ



La demarcación de la frontera entre Venezuela y Colombia ha tenido una historia larga, accidentada y compleja, partiendo de los primeros intentos para ejecutar el Laudo Arbitral Español de la reina regente María Cristina, del 16 de marzo de 1891<sup>1</sup>. Los acuerdos procesales para su ejecución mediante la demarcación no son inmunes a las dificultades que ese laudo presenta para su interpretación en varios sectores de la frontera, y suele verse afectada por el ánimo de los dos países para llevar a cabo esa tarea necesaria, pudiendo entenderse que “la frontera quedó resuelta, mas no la delimitación”<sup>2</sup>.

Como proceso de mera ejecución, idea sobre la cual insistiremos a lo largo de este escrito, la demarcación depende de la delimitación. La regla de oro es que solo se puede hablar de demarcación donde exista un límite acordado o establecido. El establecimiento de una frontera es en sí una operación compleja, que comprende sucesivamente procesos de delimitación, demarcación y, finalmente, la densificación con hitos intervisibles<sup>3</sup>. El asunto es que el límite entre Venezuela y Colombia fue establecido de un modo progresivo, a veces accidentado, mediante instrumentos, acuerdos y decisiones sucesivas que dificultaron la interpretación de los demarcadores sobre cuál era efectivamente el límite. Al mismo tiempo, fue con el trabajo de los demarcadores que se pudo verificar que el laudo tenía fallas que requerían nuevas decisiones de los dos Gobiernos.

## El complejo proceso de ejecución del laudo de 1891

Tras varias décadas de desencuentros y necesarias aclaratorias para concluir la delimitación terrestre, en 1941 Venezuela y Colombia declararon concluida esa fase del proceso para la determinación de la frontera común, y han asumido que su frontera terrestre ha sido delimitada en su totalidad. Así lo refleja el Tratado

- 
- 1 Ministerio de Relaciones Exteriores. (1983). *Documentos relativos a los límites entre Venezuela y Colombia*, tomo I (pp. 21-23). Caracas.
  - 2 Guillén Jiménez, Felipe. (2002). *Colombia y sus fronteras* (p. 109). Bogotá: Editorial Planeta.
  - 3 Kohen, Marcelo. (1997). *Possession Contestée et Souveraineté Territoriale* (p. 165). París: Presses Universitaires de France.

entre Venezuela y Colombia sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de Ríos Comunes (Cúcuta, 5 de abril de 1941) en su artículo 1:

Los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia declaran que la frontera entre las dos naciones está en todas sus partes definida por los pactos y actos de alindamiento y el presente tratado; que todas las diferencias sobre materia de límites quedan terminadas; y que reconocen como definitivos e irrevocables los trabajos de demarcación hechos por las Comisiones Demarcadoras en 1901, por la Comisión de Expertos Suizos y los que se hagan de común acuerdo por los comisionados designados conforme al párrafo cuarto de este artículo<sup>4</sup>.

En consecuencia, restaba solo continuar la materialización de esa frontera mediante su demarcación, como proceso de simple ejecución según las normas que ya estaban acordadas, y las precisiones puntuales que se hicieron para tres sectores concretos para los cuales el Tratado fijó parámetros<sup>5</sup>.

La delimitación es producto de decisiones políticas y jurídicas que determinan el curso del límite, indicando tanto sus características físicas y geográficas, como los métodos o criterios generales para su identificación. Los actos, acuerdos y decisiones de delimitación son permanentes y, por eso, deben ser cuidados con celo<sup>6</sup>. La precisión de esa delimitación afecta su materialización mediante la demarcación, que depende de la claridad de aquellas decisiones previas. Pese a la declaración del Tratado de 1941, la demarcación, que en rigor comenzó en 1900, y ha sido larga, compleja y de difícil concreción, ha permitido a las partes identificar sectores donde la delimitación, que entienden concluida, presenta dificultades importantes para su materialización fáctica, bien sea porque sus términos resulten ambiguos o los accidentes geográficos utilizados sean de difícil identificación. Quizás por eso la frontera venezolano-colombiana ha sido demarcada en muy pocos sectores y, con frecuencia, esa demarcación ha incurrido en errores significativos que han permeado las relaciones entre los dos países.

La historia de la relación fronteriza entre Venezuela y Colombia comienza con la separación de la Gran Colombia, pero, a los efectos de la demarcación, es solo a partir de 1891 que, tras la referida decisión arbitral de la regente María Cristina de España, se pudo tratar de modo oficial la materialización del límite, siendo evidente que la mayor dificultad en esa primera etapa estribaba en la delimitación. Ahora bien, los ánimos imperantes en ambos países no fueron del todo superados con la sentencia y el hecho de que esta favoreciera mayormente a Colombia también

4 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 272-274).

5 *Idem.* El párrafo 4.º dispone la designación de un comisionado por cada parte, con el encargo de demarcar los sectores identificados en los párrafos 1.º, 2.º y 3.º, a saber: 1.º la precisión del río Intermedio o Duda hasta su origen en la sierra de Perijá-Motilonés; 2.º la recta Oirá-Arauca; y 3.º la asignación de la isla de Charo en el Arauca, conforme al acuerdo del 17 de diciembre de 1928.

6 Kohen, Marcelo. *Óp. cit.* (pp. 165-166).

resultó problemático, siendo notable la poca receptividad que tuvo esa sentencia en Venezuela. Esa percepción condujo a una fase de negociaciones sobre la ejecución del laudo. Con ese contexto, vale destacar las palabras del presidente de Colombia, Miguel Antonio Caro, con relación a la sentencia arbitral de 1891:

(...) las dos naciones han aceptado lealmente el laudo de deslinde y están dispuestas a darle cumplimiento, pero este hecho puede verificarse de dos maneras: la una, como se ejecuta por honor y por deber una sentencia que pone término a un pleito de familia definiendo los derechos, pero sin acordar las voluntades; la otra, reconociendo la sentencia como justa e inapelable, pero reformando en parte sus efectos por libre consentimiento de las partes, y acordando un arreglo amigable de conveniencia mutua.

En el primer caso, la frontera entre los dos países será, de un lado, como una herida abierta y dolorosa, y de otro, barrera opuesta a la expansión del comercio y al desenvolvimiento de la riqueza.

En el segundo caso, la demarcación de límites separará sencillamente jurisdicciones y no dividirá los ánimos; antes bien, señalando la cesación voluntaria y amistosa, no forzada, de una disputa, extinguirá las rivalidades funestas que pudieron alimentarla, y reanudará vínculos de fraternidad. A nadie puede ocultarse que la ejecución del Laudo no constituirá una mera demarcación territorial, sino también un suceso histórico, el principio fausto o infausto de una nueva era en las relaciones de dos pueblos (...)<sup>7</sup>.

A partir de ese pronunciamiento del presidente Caro, la negociación sobre la ejecución del laudo pasó a incluir algunas instancias de “compensaciones territoriales”, inicialmente propuestas por Colombia, pero luego esperadas (si no exigidas) por Venezuela. La necesidad de ejecutar el laudo tropezaba además con la dificultad política de los desacomodos que esa ejecución traería a la relación bilateral<sup>8</sup>. Esa fase de negociaciones sobre compensaciones territoriales vio su avance más importante en el fallido Tratado Unda-Suarez de 1894<sup>9</sup>, que, luego de contar con la aprobación del Gobierno colombiano, “fue insólitamente rechazado por Venezuela, por no estar

7 Ministerio de Relaciones Exteriores. *óp. cit.*, p. 9.

8 Algunas de las disposiciones del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación del 23 de julio de 1842, mediante las cuales Venezuela le había otorgado a Colombia ciertos derechos a la navegación por sus ríos, estaban aún vigentes. Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia. (1995). *Los Límites entre Venezuela y Colombia* (documentos oficiales que los han establecido) (pp. 131-138). Caracas: Ediciones de la Academia Nacional de la Historia.

9 Negociado por José Antonio Unda por Venezuela y Marco Fidel Suárez (futuro presidente de Colombia). Otros fueron las negociaciones Silva Gandophi-Holguín (1896), Rivas-Vasquez Cobo (1909), Sanabria-Borda (1911-1913), y Baralt López-Díaz Granados (1905). Al respecto, véase Ojer, Pablo. (1983) *El golfo de Venezuela: una síntesis histórica*. Maracaibo: Biblioteca Corpozulia.

de acuerdo en otorgar facilidades fiscales para el tránsito de mercaderías colombianas por ríos venezolanos<sup>10</sup>, siendo luego retirado por el Gobierno neogranadino.

La ejecución del laudo comenzó en firme con la celebración del pacto que reglamenta la ejecución del laudo arbitral en cuestión de límites entre los Estados Unidos de Venezuela y la República de Colombia, el Pacto Briceño-Rico del 30 de diciembre de 1898, mediante el cual se acordó:

[dar] ejecución práctica a la sentencia arbitral dictada por la Corona de España el 16 de marzo de 1891, y en consecuencia se procederá a la demarcación y al amojonamiento de los límites que traza aquella sentencia, en la extensión que no constituyan ríos o las cumbres de una sierra o serranía<sup>11</sup>.

A esos efectos, se estableció una Comisión, con dos agrupaciones encargadas de realizar esos trabajos, en el entendido de que,

si en la demarcación y amojonamiento ocurrieran dudas o desacuerdos, se someterán por los comisionados a sus respectivos Gobiernos. Queda establecido que tales dudas o desacuerdos no suspenderán la prosecución del trazo y amojonamiento sino en la parte respecto de la cual hayan ocurrido<sup>12</sup>.

Los trabajos de demarcación así acordados solo fueron realizados entre 1900 y 1901, cuando surgieron graves e importantes discrepancias y otras dificultades que impedían su progreso, algunas de las cuales son reflejo de las tensas relaciones entre ambos países y de situaciones de conflictividad doméstica. Las dificultades eran de dos tipos: unas, derivadas de diferencias en la interpretación del laudo, destacando que algunas de las toponimias empleadas en el mismo no pudieron ser ubicadas con certeza; y otras, consecuencia de la imposibilidad de realizar trabajos en territorios hostiles, ocupados por grupos insurgentes de uno u otro país. Entre estas últimas es importante el conflicto de 1902 que condujo a una ruptura temporal de toda la relación<sup>13</sup>. Es notable que las negociaciones sobre “compensaciones territoriales” coinciden con las de ejecución del laudo.

Entre esa interrupción y 1911, pese a que los contactos relacionados con la ejecución del Laudo resultaron infructuosos, estos no fueron abandonados

10 Sureda Delgado, Rafael. (1995). *La delimitación con Colombia: líneas y conflictos* (p. 47) Caracas: Vadel Hermanos Editores.

11 Artículo 1.º del Pacto Briceño-Rico. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 24 y 25). La exclusión de las fronteras fluvial montañosa requerirán decisiones ulteriores.

12 *Idem.* Artículo 8.º del Pacto Briceño-Rico.

13 Por esa ruptura de relaciones, a partir de 1902 tuvo lugar una gestión de buenos oficios y mediación del ministro plenipotenciario de Chile en Caracas, Dr. Francisco Herboso, que incluyó algunas negociaciones análogas. Con la participación de los agentes “confenciales”, Dr. Rafael López Baralt de Venezuela y Dr. Lucas Caballero de Colombia, se planteó, entre otros aspectos, el intercambio de *territorio por derechos de navegación*, tal como había sido negociado por López Baralt y Díaz Granados entre esta fecha y hasta 1905. Sobre este proceso, véase: Congreso de la República. (1983). *El pensamiento político de la Restauración Liberal*, tomo 1 (pp. 397 y ss.). Caracas; y Ojer, Pablo. *Óp. cit.* (pp. 337-338).

del todo y siguieron presentes en la intención de los dos Gobiernos, aunque no arrojaran resultados, reflejando una intención clara de proseguir las aproximaciones diplomáticas para retomar la demarcación.

### Un nuevo arbitraje

Por las diferencias surgidas a partir de la demarcación iniciada en 1900, los esfuerzos para solucionar diplomáticamente los desacuerdos fueron interrumpidos en 1911 y dejados de lado en lo jurídico a partir de 1916 con la firma de la Convención para la Completa Demarcación de la Frontera, o Acuerdo Lossada-Suárez del 3 de noviembre de 1916<sup>14</sup>, por el cual se acordó someter las disputas por las diferencias surgidas durante esta primera fase de ejecución de la delimitación al arbitraje del Consejo Federal suizo. En la práctica, no hubo demarcación desde 1901 hasta después de 1924, cuando concluyó este nuevo proceso arbitral iniciado en 1916.

El Consejo Federal suizo dictó su sentencia el 24 de marzo de 1922<sup>15</sup>, decidiendo, entre otros, que los trabajos de 1900 y 1901 tenían carácter delimitador y, por tanto, las partes podían ocupar los territorios que ya estaban así decididos. Con relación a los otros sectores, se abstuvo de tomar una decisión sobre el curso de la frontera y designó un cuerpo de expertos árbitros para que, en el terreno, mediante arbitrajes técnicos, con las evidencias que encontraran y las que las partes les sometieran, decidieran y establecieran cómo ejecutar el laudo de 1891. Esa Comisión de Expertos Árbitros laboró entre 1922 y 1924, dictando sentencias puntuales para los sectores sobre los cuales el Consejo Federal suizo no se pronunció. Los expertos árbitros no eran demarcadores y no se dedicaron a ejecutar la decisión del Consejo Federal en los tramos que ella adjudicó, sino a dictar sentencias nuevas, fijando la delimitación para el sector sobre el cual se pronunciaba<sup>16</sup>.

### Rumbo a la normalización de la demarcación

Concluido el proceso suizo, las partes retomaron la demarcación con las mismas reglas acordadas en el Pacto Briceño-Rico de 1898 y, con algunos altibajos, han seguido demarcando los límites fijados en las sentencias de 1891, 1921 y 1921-1924, así como por decisiones delimitadoras posteriores, hasta su interrupción en 1983.

14 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 85 y 86).

15 Conseil Fédéral Suisse. (1922). "Sentence Arbitrale du Conseil Fédéral Suisse sur diverses Questions de Limites pendants entre la Colombie et le Vénézuéla. Berne, 24 de marzo de 1922". Neuchatel: Imprimerie Paul Attinger S. A.

16 La última de las sentencias del proceso suizo es del 24 de julio de 1924 (referida al tramo Arauca-Meta). Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 134-136).

Las bases contenidas en el Pacto Briceño-Rico fueron complementadas con otros acuerdos relativos a situaciones puntuales y asuntos metodológicos. Entre estos, el más importante es el “Acuerdo sobre puntos relativos a la frontera común de los dos países” —Acuerdo Itriago Chacín-Zuleta— del 17 de diciembre de 1928, que fijó los criterios para la demarcación de la frontera fluvial. Ese acuerdo estableció un orden de proceder que cobrará significativa importancia en las labores posteriores, tanto por establecer criterios para la demarcación propiamente dicha, como por precisar un criterio para la asignación de soberanía sobre islas fluviales. Vale aclarar que este aspecto del Acuerdo Itriago Chacín-Zuleta no constituye una decisión delimitadora, puesto que parte de lo establecido en el laudo de 1891, dándole preeminencia a la verificación de la vaguada<sup>17</sup> como criterio que los demarcadores deben satisfacer para acordar soberanía, dependiendo de las evidencias técnicas que vayan encontrando en el terreno.

Posteriormente, en 1932, se produjo un intercambio de notas sobre la fijación de varios puntos de la línea fronteriza que, pese a tener como propósito referirse a ciertas discrepancias sobre unos “errores muy pequeños” en la recta Catatumbo-Tres Bocas, incluyó un acuerdo sobre el orden de proceder en la asignación de islas en el río Orinoco que, por razones prácticas, se aparta de lo dispuesto en el Acuerdo Itriago Chacín-Zuleta y, al menos respecto de ese sector, abandona el criterio de la vaguada donde encontraron raudales, prefiriendo una línea nocional aproximada a la línea media, constituyendo una decisión delimitadora en la zona<sup>18</sup>. Con ese intercambio, se convalidó la asignación de islas contenida en el Acta VII del 24 de noviembre de 1931, adoptada en Ciudad Bolívar, en la cual se asignó la soberanía sobre un conjunto de islas de los ríos Arauca, Meta, Atabapo, Orinoco, Guainía, Negro y Guaviare, en la cual se dejaba constancia del uso de criterios alternativos a los establecidos en el Acuerdo de 1928<sup>19</sup>.

Con base en las citadas normas de 1898 y 1928, con las decisiones puntuales posteriores (intercambios de notas de 1932 y 1938, así como el Tratado de 1941), la Comisión Demarcadora tiene todas las facultades necesarias para realizar

---

17 Acuerdo sobre Puntos Relativos a la Frontera Común de los dos Países, 17 de diciembre de 1928, disposición II: “Los dos Gobiernos reconocen y definen, para todos los efectos del presente Acuerdo, por vaguada, la línea determinada por la serie no interrumpida de los sondeos más profundos. Donde el río divide en brazos, la vaguada es la del brazo por el cual se navega con mayor facilidad en verano; y si existen dos que ofrezcan iguales condiciones de navegabilidad, se preferirá aquel cuyo gasto en volumen de agua sea más considerable”. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 143-144).

18 Notas del 2 de febrero, 4 de febrero, 29 de marzo y 31 de marzo de 1932, recogidas en Ministerio de Relaciones Exteriores, *óp. cit.* (pp. 172-174).

19 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (pp. 165-170). Vale aclarar que no es cierto que el río no tenga vaguada en esos sectores y, conforme han avanzado las técnicas, es perfectamente posible determinarla, aunque regresar al criterio del Acuerdo Itriago Chacín-Zuleta conllevaría una revisión inconveniente de la asignación de islas realizada en el Acta VII.

sus labores, en el entendido de que, tal como lo establece el Pacto Briceño-Rico, cualquier diferencia que no pueda ser resuelta deberá ser sometida a la consideración de los respectivos Gobiernos a fin de que estos tomen las decisiones políticas del caso. Al mismo tiempo, es siempre prudente tener en cuenta que las decisiones de la Comisión Demarcadora, por ser de mera ejecución de la delimitación, incluso en el caso de la asignación de islas antes referida, no requieren de aprobación posterior por instancia alguna y solo pueden ser revisadas por acuerdo de los dos Gobiernos o en el seno de la propia Comisión Demarcadora.

Con la reanudación de los trabajos de demarcación, comenzaron a aparecer nuevas divergencias. Pero, con base en la experiencia del arbitraje suizo, esas diferencias fueron, en casi todos los casos, sometidas a la consideración de los dos Gobiernos. En general, se puede decir que el período que siguió al arbitraje suizo (finales de los 1920 hasta 1943) fue fructífero en cuanto a trabajos realizados y, al mismo tiempo, estuvo libre de desencuentros importantes.

Entre los asuntos sometidos a la consideración de los Gobiernos destacan las decisiones acordadas por intercambio de notas en 1938 sobre el curso de la frontera en los ríos Táchira<sup>20</sup> y Catatumbo<sup>21</sup>, en las cuales se estableció que la frontera así fijada sería “inalterable e independiente de las fluctuaciones” de esos dos ríos. Esos intercambios de nota se convirtieron en instrumentos de delimitación, lo que provocó que, en algunos puntos de esos sectores fluviales, la frontera ya no siguiese el río. De modo análogo, se encuentra el acuerdo para la asignación de la isla de Charo y la demarcación del río Arauca (Tratado de 1941), en particular la precisión del término sur de la recta Oirá-Arauca. Esta había sido establecida luego de verificar un importante error en la decisión del árbitro español<sup>22</sup> que el arbitraje suizo no solucionó, pese a que los demarcadores de 1901 ya lo habían documentado<sup>23</sup>, y que solo pudo ser corregida en 1943, al concluir los trabajos ordenados por el Tratado de 1941.

20 Nota de Esteban Gil Borges al embajador colombiano en Caracas, Alfonso Araújo, del 21 de enero de 1938. En esa nota se propone la línea media como criterio delimitador del río Táchira. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (p. 270).

21 Nota del canciller colombiano Luis López de Mesa, del 24 de noviembre de 1938, y la respuesta del mismo día del embajador venezolano en Bogotá, José Santiago Rodríguez, en la cual se adopta como criterio de delimitación la vaguada del río Catatumbo según sea levantada para que indique la frontera, “la cual seguirá siendo en ese sector la línea divisoria inalterable cualesquiera que sean los cambios que ocurran en el curso de sus aguas”. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (p. 270).

22 El laudo había decidido que en la sección 5.ª la frontera siguiera un curso imposible: “por el curso del río Oirá hasta su confluencia con el Sarare, por las aguas de este atravesando por mitad la laguna del Desparramadero, hasta el lugar en que entran en el río Arauca”. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (p. 23).

23 El error del árbitro español fue descubierto en 1901, cuando la segunda agrupación de la Comisión Demarcadora, en su 8.ª sesión (Paso del Viento, 7 de junio de 1901), aclara: “(...) las aguas que forman el río Arauca no corren hacia el río Sarare-Apure, que es el que tributa sus aguas al río Apure, ni las aguas del río Sarare-Apure corren hacia el río Arauca, ni existen lagunas en el Desparramadero del Sarare; y declaramos, además, que el río Oirá es tributario del río Arauca”. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Óp. cit.* (p. 73).

## Las campañas de demarcación después del Tratado de 1941

El proceso de demarcación que siguió, conforme aumentaron los recursos del Estado, estuvo acompañado de inspecciones unilaterales de ambos Gobiernos y un pronunciado avance en las técnicas cartográficas, mediante las cuales se representaba la frontera.

La escasa atención a los trabajos de demarcación entre 1943 y 1965 fue producto de la idea de que, tal como se declaró en el Tratado de 1941 y tras los trabajos concluidos en 1943, no quedaban sectores importantes por demarcar, amén de otros asuntos de la relación bilateral que requerían más atención. Sin embargo, esa sensación de haber concluido la definición de la frontera terrestre resultó efímera en la medida que, por el avance de las comunicaciones entre ambos países, se evidenció la necesidad de retomar la demarcación y la densificación de hitos en las regiones con mayor presión demográfica. Con esta nueva urgencia, y en especial por la aparición en la agenda bilateral de la delimitación de las áreas marinas y submarinas como tema central, fueron reapareciendo viejas discrepancias puntuales sobre cómo y dónde realizar los trabajos de demarcación<sup>24</sup>.

En todo caso, la interferencia de la delimitación de áreas marinas y submarinas fue gradual, pasando a ser un tema que aún hoy es central en la relación bilateral, producto de los avances e innovaciones del derecho del mar. Este asunto introdujo un foco de tensión distinto a todos los anteriores que, además, motivó a la opinión pública a involucrarse en la valoración de todas las negociaciones fronterizas e intentar influir sobre los Gobiernos con relación a los distintos sectores de la frontera que aún debían ser demarcados; así, la relación fronteriza comenzó a verse afectada por incidentes muchas veces magnificados por la opinión pública.

Esa situación llevó a los presidentes Carlos Andrés Pérez y Alfonso López Michelsen, mediante una declaración formal, a hacer un llamado a continuar los

---

Pero en la aclaratoria de los comisionados también incurrieron en un error al considerar al Sarare tributario del Arauca, cuando, en realidad, tanto el Oirá como el Sarare alimentan al río Apure. Esto lo señala el excanciller colombiano Julio Londoño Paredes, si bien incorporando otra idea errada, pues, según él: "Aunque era posible que no existiera como tal 'la laguna' del Desparramadero en ese momento, la misma no solamente había existido, sino que vertía aguas tanto al Sarare como hacia el Arauca. El fenómeno aún es fácilmente apreciable en épocas de invierno". Londoño Paredes, Julio. (1990). *La frontera terrestre colombo-venezolana. El proceso de la fijación de 1492-1941* (p. 363). Bogotá: Banco de la República.

24 Adicionalmente, en ese período se produjo un incidente en Los Monjes que condujo al intercambio de notas de noviembre de 1952, mediante el cual Colombia reconoció la soberanía venezolana sobre el archipiélago. Sobre ese episodio, véase a Vásquez Carrizosa, Alfredo. (1983). *Las relaciones de Colombia y Venezuela: la historia atormentada de dos naciones* (pp. 191 y ss.). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

trabajos de demarcación “de acuerdo con los tratados vigentes” en el encuentro tripartito Venezuela-Colombia-Panamá, realizado en Arauca el 23 de julio de 1976<sup>25</sup>.

Además de enfatizar el interés en la demarcación, se estableció un Equipo Técnico Binacional para Restablecer el Río Arauca Internacional (ETBRAI), que tenía el mandato de ejecutar lo acordado en el citado acuerdo Itriago Chacín-Zuleta de 1928 con relación al río Arauca. En ese sentido, el ETBRAI puede ser catalogado como un mecanismo auxiliar de demarcación<sup>26</sup>.

### Paralización de las labores de demarcación y crisis del Caldas

Con algunas agitaciones producto de otros temas de la agenda bilateral, la demarcación siguió con muy pocas diferencias hasta que, en 1983, luego de una inspección unilateral de las rectas fronterizas, el ingeniero venezolano Edgar Yépez Gil documentó una discrepancia importante entre las actas, los trabajos de demarcación realizados en 1931 y las notas de 1932 en las rectas geodésicas de la frontera en el sector Catatumbo-Tres Bocas, y que habían sido objeto de las referidas notas de 1932. Esta discrepancia, que se comprobó no era “pequeña”<sup>27</sup>, fue comunicada a Colombia y, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para su trato, se suspendieron los trabajos de la Comisión Demarcadora<sup>28</sup>.

En lo inmediato, hubo un serio esfuerzo para retomar la demarcación, adoptándose una declaración presidencial que complementaba la del Arauca. En efecto, en 1985, los presidentes Jaime Lusinchi y Belisario Betancourt

(...) reiteran el acuerdo de los presidentes de Venezuela y Colombia en su Declaración Conjunta del 23 de julio de 1976 de “ejecutar los trabajos necesarios para la demarcación de acuerdo con los tratados vigentes y la reconstrucción y densificación de hitos en la frontera terrestre”; en tal sentido, acuerdan que con prontitud los cancilleres de Venezuela y Colombia fijen las pautas precisas para la reanudación de labores de demarcación y densificación de la frontera, en aplicación de los principios y de los instrumentos jurídicos pertinentes que rigen su delimitación<sup>29</sup>.

25 Declaración realizada en el marco de un encuentro presidencial tripartito, realizado en Arauca, que contó con la presencia del presidente de Panamá, Omar Torrijos.

26 Sus labores no fueron recogidas en actas de demarcación, pues la Comisión Demarcadora debía revisar y avalar las interpretaciones que el ETBRAI pudiera hacer. Aunque cabe señalar que el ETBRAI solo se dedicó a un pequeño tramo de unos 32 kilómetros en el extremo oriental de la frontera en el Arauca y, de modo principal, al cierre del difluente conocido como “fuga” Bayonero.

27 Se encontró que el hito Socuavo II está a unos 1.280 metros del alineamiento de la recta Catatumbo-Tres Bocas, dentro de Venezuela.

28 Previamente, en 1979, por instrucciones del presidente Luis Herrera Campíns, se suspendió la campaña de demarcación en la sierra de Montes de Oca, en buena medida, por presiones de la opinión pública y la idea de que en ese sector la interpretación de las actas que fijaron la frontera no concordaban con la decisión de 1891.

29 Declaración de Puente Páez, del 5 de julio de 1985.

Pese a esa declaración, los esfuerzos por reactivar la demarcación fracasaron. El distanciamiento político se agravó por la crisis generada por la incursión de la corbeta colombiana ARC Caldas en aguas del golfo de Venezuela. Estas, como se señaló antes, son parte de un nuevo punto de roce y, en este caso, asomó la posibilidad de un conflicto mayor, quizás armado, dejando al descubierto la fragilidad de las relaciones bilaterales en términos más generales. La crisis fue superada, en buena medida, porque nada se ganaba permitiendo que se agravara. El presidente de Venezuela informó sobre el fin de la crisis y expresó:

(...) Entre dos países vecinos como Colombia y Venezuela existen muchos problemas comunes pendientes. La delimitación de áreas marinas y submarinas es tan solo uno de ellos. No el más importante, por cierto. Pero de ningún modo discutiremos bajo presión a plazo fijo o sobre un solo aspecto de la problemática que una parte señalase unilateralmente. Tiene que ser un diálogo abierto, sin sobresaltos y con dimensión de globalidad (...)<sup>30</sup>.

Tras la crisis del ARC Caldas, comenzó un proceso de “desgolfización” de la relaciones que incluyó la reactivación de algunos mecanismos que habían quedado en suspenso y la creación de otros, cuya finalidad era permitirle a las partes seguir manejando ciertos temas, aun considerando los efectos paralizantes de los vaivenes de las relaciones políticas, pero dándole siempre énfasis a la agenda económica y a la integración<sup>31</sup>.

En la declaración de Ureña (1989), se conformó una comisión de alto nivel encargada de revisar las relaciones, sus mecanismos y hacer recomendaciones. El mandato concreto de los altos comisionados era “formular propuestas de tratamiento y solución” de los diversos asuntos que impedían el desarrollo de relaciones funcionales. El resultado de esa iniciativa fue la celebración de un acuerdo muy amplio y ambicioso, denominado Acta de San Pedro Alejandrino<sup>32</sup>, que identificó diez temas puntuales<sup>33</sup> y acordó, mediante *modus operandi* incluidos en anexos del acta, unos parámetros y fórmulas metodológicas para su manejo. También disponía la designación de una comisión para que, siguiendo esas metodologías, hiciera recomendaciones tendientes a su solución. Sin embargo, esa comisión nunca fue

30 Area Pereira, Leandro. (2018). “A vuelo de pájaro: la delimitación de las áreas marinas y submarinas con la República de Colombia al norte del golfo de Venezuela”, publicado originalmente en *La diplomacia venezolana en democracia (1958-1998)* (p. 16). Madrid: Kalathos Ediciones.

31 Sobre estos aspectos, véase, por ejemplo, Pardo García, Rodrigo. (1993). “Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones bilaterales”. En *Revistas Uniandes*. Mérida: Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. En <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint24.1993.00>.

32 Firmada en Santa Marta el 6 de marzo de 1990.

33 Los temas identificados son: 1) migraciones; 2) cuencas hidrográficas; 3) delimitación de áreas marinas y submarinas; 4) ríos internacionales; 5) demarcación y densificación de hitos; 6) transporte internacional; 7) utilización de recursos naturales transfronterizos; 8) tráfico de estupefacientes; 9) sistema de control para evitar la sustracción de medios de transporte y procedimiento para su recuperación; y 10) cooperación y asistencia mutua en casos de emergencia y para la preservación de ecosistemas.

conformada, siendo sustituida por dos grandes comisiones encargadas cada una de cinco de los diez temas identificados.

Para ocuparse de los temas de delimitación de áreas marinas y submarinas, demarcación y densificación de hitos, manejo de cuencas hidrográficas, navegación fluvial y migraciones, se adoptó una Comisión Negociadora (CONEG), que a su vez adoptó una metodología denominada *de globalidad*, según la cual el avance en alguno de los temas asignados no debía perjudicar la negociación y manejo de otros, tratando de garantizar el avance fluido de sus temas. Para el manejo de esos cinco temas, la Comisión Negociadora se regía por los correspondientes *modus operandi* anexos al Acta de San Pedro Alejandrino, los cuales, en materia de demarcación, contravienen los acuerdos procesales que la habían regido desde 1898, al incluir en sus términos la capacidad para tomar decisiones “equitativas” de demarcación. Ello se presta a que sus decisiones sean interpretadas como delimitadoras y no como simples actos de ejecución de una decisión política y jurídica anterior. La CONEG delegó sus funciones en un Comité Técnico Binacional, de menor nivel jerárquico y de menor capacidad, encargado de realizar estudios sobre la demarcación y asesorar a la CONEG para que esta hiciera luego recomendaciones a los respectivos Gobiernos. El Comité Técnico Binacional estuvo activo entre 1991 y 1996, procurando cumplir con su misión de hacer un diagnóstico y proponer soluciones, pero, tal como lo reflejó en su informe final, denominado “Balance”, se limitó a hacer un inventario de 36 asuntos pendientes en materia de demarcación, identificando el estado de la demarcación en cada asunto, sin hacer recomendaciones para su manejo, ni proponer soluciones y sin pormenorizar las razones por las cuales siguen pendientes.

## Reactivación de la demarcación

La CONEG, con base en ese balance, recomendó a los Gobiernos la reactivación de la Comisión Demarcadora, con la idea de que esta tenía la capacidad técnica y jurídica para tomar las decisiones que se requerían. Es notable que los miembros del Comité Técnico Binacional, salvo contadas excepciones, también serían miembros de la Comisión Demarcadora, con lo cual había cierta garantía de continuidad en las conversaciones, así como una base común en cuanto al conocimiento fáctico de los asuntos que serían tratados y de los criterios para su manejo.

De ese modo, sin que se hubieran examinado las posibles soluciones a los asuntos más complejos de la demarcación, los dos Gobiernos procedieron a reactivar la Comisión Demarcadora, cuya primera conferencia se celebró en mayo de 1997<sup>34</sup>. En esa conferencia, con la excusa de empezar por trabajos que permitieran a la

34 En esta nueva etapa de la Comisión Mixta Venezolano-Colombiana Demarcadora de Límites, se adoptó una numeración de las conferencias a partir de esa primera conferencia en Caracas.

Comisión retomar las metodologías y familiarizarse con los trabajos a realizar, se procedió a trabajar solamente sectores de fácil solución. El primer sector sobre el cual se trabajó luego de la reactivación fue el de San Faustino, en la frontera entre Venezuela y Colombia en el estado Táchira y el departamento Norte de Santander, sector que tenía la ventaja adicional de haber sido objeto de decisiones arbitrales de los expertos árbitros suizos, que permitían una reconstrucción del límite con mucha precisión y facilitarían la demarcación y eventual densificación. Desde entonces, la Comisión Mixta Venezolano-Colombiana Demarcadora de Límites trabajó con muy pocas interrupciones, pero siempre sobre sectores que no incomodaran y sobre los cuales no hubiera diferencias importantes para su manejo. Los asuntos más conflictivos quedaron huérfanos de trato técnico a nivel binacional, salvo por inspecciones puntuales llevadas a cabo por las respectivas Direcciones de Fronteras y de Soberanía Territorial de las Cancillerías cuando alguna crisis impulsaba el interés de los Gobiernos.

Considerando las aludidas deficiencias, no debe extrañar que la Comisión Demarcadora decidiese dedicarse solo a sectores de poca conflictividad, mientras no recibiese una instrucción precisa de sus respectivos Gobiernos para su manejo. Esto permitió que el trato siempre fuera franco y cordial en los trabajos relacionados con las situaciones que la Comisión Demarcadora abordó, sin que fuera afectado por discrepancias de importancia. En la práctica, no obstante las deficiencias de ese “Balance” con relación a la misión del Comité Técnico Binacional y aun cuando también haya conducido a que obviara las situaciones más complejas, su efecto ha sido positivo y puede considerarse que el “Balance” presentado produjo un resultado tangible y útil que sirve a los dos países para centrar sus esfuerzos en la demarcación de la frontera en situaciones que cuentan con documentación y que no hayan sido ya trabajados.

Sin embargo, en general, observando que las razones de la suspensión de sus trabajos en 1983 no fueron abordadas, puede considerarse que la reactivación de la Comisión Demarcadora resultó algo prematura. Esto por dos consideraciones de relieve: una, porque el *modus operandi* relativo a la demarcación se apartaba de las bases de la demarcación establecida en los acuerdos que la han regido desde 1898, incluyendo las declaraciones de Arauca y Puente Páez; y otra, por la ausencia de algún entendimiento para el manejo de los asuntos que habían originado la suspensión de los trabajos en 1983, en especial, la falta de criterios para solucionar problemas puntuales sobre los cuales existían ya importantes diferencias de interpretación. Al reactivar la Comisión, y por haberse dedicado a situaciones de poca conflictividad, esas discrepancias quedaron huérfanos de trato técnico a nivel binacional y diferidas, en el mejor de los casos, a la espera de instrucciones precisas para su manejo.

Paralelamente, la relación entre los dos países seguía presa de situaciones y percepciones políticas volátiles que, aunque nada tenían que ver con la demarcación, podían afectar el ritmo de sus trabajos. El impacto de esos vaivenes era, sin embargo, limitado, toda vez que, al restringirse los trabajos de demarcación a sectores de fácil manejo, no contribuyeron con nuevos focos de tensión. De allí que las razones que originaron la suspensión de los trabajos de demarcación en 1983 seguían vigentes, pero sin atención, siendo posible que se fueran agravando las razones que hacían tan complejas algunas situaciones. Es en ese contexto que los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe declararon:

Animados por la voluntad de consolidar las relaciones de vecindad, [expresamos nuestro] interés en que los cancilleres dicten las pautas precisas a las comisiones establecidas para que adelanten con prontitud las labores de demarcación, en aplicación de los principios e instrumentos jurídicos pertinentes que rigen la delimitación, con miras a facilitar la materialización de una línea precisa, continua y estable<sup>35</sup>.

La referencia a los principios e instrumentos que rigen la delimitación, presente tanto en esta declaración como en la de 1985, enfatiza el carácter meramente ejecutorio de la demarcación. Al mismo tiempo, contribuye a superar cualquier impase que pueda surgir de la lectura e interpretación del *modus operandi* del Acta de San Pedro Alejandrino relativo a la demarcación. Con la instrucción a los cancilleres para que dicten pautas precisas, se infiere que cualquier valoración distinta sería incluida en esas pautas, pero quizás la idea más trascendente sería que esas pautas abordasen los asuntos más complejos aún pendientes, en especial los que tienden a afectar las relaciones bilaterales.

Por otra parte, por efecto de las reglas aplicables al funcionamiento de la Comisión Demarcadora, entre los asuntos complejos, hay algunos que, en rigor, podrían escapar de la competencia de la Comisión de Demarcación y requerir decisiones políticas delimitadoras, para las cuales no hay un mecanismo binacional establecido. En esos casos, está claro que en las referidas pautas no se deben hacer delegaciones de facultades políticas. En efecto, ni el Acta de San Pedro Alejandrino y sus *modus operandi* anexos, ni los acuerdos de Ureña y Caracas, ni las declaraciones de 1976, 1985 y 2003 asignaron a los mecanismos establecidos facultad alguna para discutir cuestiones sobre la delimitación de fronteras terrestres, lo cual refleja que, tal como se declara en el Tratado de 1941, se considera que la frontera terrestre está totalmente delimitada y no requiere más decisiones de ese tipo, así como la natural reserva de los Gobiernos sobre sus competencias para ese tipo de decisión. Es por eso que resulta extraña la referencia a soluciones equitativas contenidas en

35 Declaración de Puerto Ordaz, 23 de abril de 2003, reitera los conceptos de las declaraciones de Arauca (1976) y Puente Páez (1985), incorporando la idea de funcionalidad y propósito del límite.

el *modus operandi* relativa a la demarcación en el Acta de San Pedro Alejandrino. Esas facultades son exclusivas de los altos gobiernos y sus agentes expresamente autorizados.

Cabe recordar que no hay duda de que existen varias situaciones en las cuales la demarcación no puede ser realizada sin la intervención de una decisión del más alto nivel, bien sea porque resulte necesario modificar la delimitación en algún aspecto, o porque sea necesario completarla, o también porque la demarcación pueda tener por efecto una interpretación que conduzca a la modificación de la delimitación en algún punto de la frontera. En esos casos, si bien podríamos omitir la idea de una delimitación propiamente dicha, es necesario, por lo menos, que las decisiones que se tomen se ciñan al espíritu y a la orientación general de la delimitación tal como ha sido ya acordada y que, para efectos prácticos y jurídicos, las labores de la Comisión Mixta Venezolano-Colombiana Demarcadora de Límites sigan siendo de mera ejecución<sup>36</sup>.

## Nuevamente en crisis

La demarcación retomada en 1997 continuó trabajando hasta 2010, casi siempre sobre sectores importantes, pero sobre los cuales no hay diferencias de relieve. La única excepción podría ser la identificación con precisión del punto que marca el extremo norte de la recta Catatumbo-Tres Bocas, sobre el cual no había diferencias de gran importancia, sino falta de voluntad por parte de Colombia para evaluar su situación actual por su impacto sobre los errores descubiertos en 1983. Este trabajo, que se hizo en coordinación con la CONEG, no fue realizado por la Comisión Demarcadora, sino por una comisión *ad hoc* —integrada por los mismos demarcadores y algunos funcionarios de las respectivas Direcciones de Fronteras y de Soberanía Territorial, así como de la CONEG—, y es el único caso que se apartó de la tendencia observada desde 1997 de no abordar situaciones potencialmente conflictivas.

Hay al menos dos situaciones complejas que merecen atención por su potencial trascendencia en las relaciones bilaterales. Una es la verificación de un cambio de curso del río Arauca en su extremo occidental que afectó la posesión de las islas Guardulio y Yagrumal, las cuales no están aún asignadas ni demarcadas, pero sobre las cuales cada país ejercía posesión de hecho por su ubicación respecto al

---

36 Lo cual no impide que en el curso de sus trabajos la Comisión Demarcadora someta a los Gobiernos algún asunto, tal como lo prevé el artículo 8 del Pacto Briceño-Rico de 1898, y que, al hacerlo, también haga alguna recomendación.

curso principal del río<sup>37</sup>. Sin embargo, al no estar esas islas asignadas y no haber una demarcación de ese sector del río, ninguna de las posiciones pudo ser sustentada y el asunto, desde un punto de vista de la demarcación, no ha sido resuelto<sup>38</sup>.

El otro caso de interés fue la revisión y actualización de la demarcación del río Táchira realizada en 1942<sup>39</sup>. En ese caso, conforme al ya referido intercambio de notas de enero de 1938, las actas de demarcación, que indican la línea fronteriza, señalan también un límite distinto al de la sentencia de 1891. Por eso, con los cambios de curso del río, la frontera fluvial pasó, en algunos trayectos, a seguir una línea emergida en tierra firme. Este proceso del río podría revertirse con nuevos cambios, pero al no ser el río Táchira navegable, ni tener islas que deban ser asignadas, y por las referidas notas de 1938, no le son aplicables los criterios acordados en el acuerdo de 1928, y lo que rige es la intención expresada por las partes para ese caso particular. En lo técnico, la revisión concluyó con la actualización de los datos que sirven para la identificación de los hitos referenciales allí construidos en 1942, incluyendo la indicación del límite en el río tal como se encontraba el 7 de agosto de 1942, fecha del levantamiento que sirvió de base al acta del 9 de diciembre de ese año. Está pendiente la aprobación final de los trabajos realizados por la Comisión Demarcadora para el replanteo del límite en ese sector del río Táchira, a partir de los cuales se podría pasar a la construcción de hitos de demarcación sobre el límite emergido según sean necesarios.

## Perspectivas

A treinta años de la firma del Acta de San Pedro Alejandrino, los asuntos concretos que estaban pendientes siguen sin atención. Sin embargo, esto no es del todo negativo, pues presenta una oportunidad para revisar la totalidad del temario de la demarcación entre los dos países, incluyendo los trabajos inconclusos desde 2010 y los que no fueron atendidos y que requieren algún tipo de solución.

Vista esta paralización como un oportunidad para reevaluar y rectificar la intención de demarcar solo lo que no presente más conflicto, también debe servir

37 Venezuela poseía Guardulio, mientras Colombia poseía Yagrumal. Por efecto del cambio de curso del río, Guardulio se plegó a la banda derecha, colombiana, y Yagrumal, a la banda izquierda y venezolana. Inicialmente, hacia 2004 y 2005, este evento generó serias preocupaciones, especialmente en los respectivos organismos de defensa, y alimentó un foco de tensión nuevo que incluyó algunas movilizaciones.

38 Al respecto, vale destacar que, pese a que el Acuerdo de 1928 llama a restablecer el curso internacional del río Arauca, no contiene reglas específicas para los casos de avulsión y aluvión.

39 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Op. cit.* (pp. 278-284). El acta del 9 de diciembre de 1942, firmada en Cúcuta, dispone para el tramo del río Táchira la construcción de 40 pares de hitos referenciales, es decir, que no están sobre el límite propiamente, sino que por pares indican una referencia al límite. Para un sector del río Catatumbo, dispuso la construcción de 15 hitos referenciales que indican el “antiguo cauce” del río, para entonces, “cubierto de vegetación”.

para replantear los propósitos del Acta de San Pedro Alejandrino. La demarcación es y debe seguir siendo un proceso de mera ejecución y las partes deberían centrar sus discusiones en cómo facilitar esa ejecución. Para ello es condición necesaria que ambos Gobiernos tengan claro el alcance de las decisiones delimitadoras y las limitaciones funcionales de la Comisión Demarcadora, cuya organización y cuyas atribuciones están suficientemente claras en los instrumentos que la han regido desde 1898.

Es imprescindible que los Gobiernos entiendan la diferencia entre los procesos de delimitación y demarcación. Mientras en la delimitación los negociadores tienen ciertas libertades según las instrucciones que reciban, los demarcadores deben siempre ceñirse a las decisiones previas de delimitación y, huelga advertir, tener claro que cualquier instrucción que reciban que contraríe la delimitación será fuente de nuevos conflictos. De esa claridad requerida devendrá también la disposición de futuros demarcadores a trabajar los sectores de más trascendencia y con mayores riesgos para la relación bilateral.

En ese mismo orden, no se debe olvidar la relación de la demarcación con los otros temas de la agenda bilateral. La frontera cumple con una doble función, como primer punto de encuentro entre los dos países y como punto de separación, marcando la diferencia e independencia de los países y, en palabras de Pompeyo Márquez, conllevan una “doble cualidad, de conflicto y desarrollo”<sup>40</sup>. Por eso importa la atención que se preste a la demarcación y su relación con otros temas, en especial, los asignados a la CONEG: la navegación de los ríos; cuencas hidrográficas; delimitación de áreas marinas y submarinas; y migraciones.

La agrupación de temas con miras a “desgolfizar” las relaciones y enfatizar la agenda de integración bilateral, como lo hizo el Acta de San Pedro Alejandrino, debe ser examinada a la luz de la realidad actual. Todos esos temas tocan de alguna manera puntos en los cuales la demarcación puede tener incidencia. Al mismo tiempo, es fundamental tener presente que en todos esos temas hay decisiones políticas y jurídicas que no tienen por qué incidir en lo territorial, cuyo ámbito está suficientemente establecido; además hay que tener presente, de modo significativo, que cuando la demarcación es asumida como un proceso regular y rutinario, no debería afectar las consideraciones o percepciones sobre seguridad, defensa o independencia de los Estados involucrados. Consecuentemente, la globalidad como método también debe ser revisada, al menos en lo que respecta a la demarcación,

---

40 En Gómez Samper, Henry; Romero, María Teresa; *et al.* (1998). *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio* (p. 205). Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF)-Fundación Pensamiento y Acción.

pues puede tener un efecto pernicioso sobre esta. Parece más recomendable que solo intervenga y sea usada en las negociaciones para establecer órdenes de prioridades, de modo tal que esos otros temas no conduzcan a la paralización de una actividad de mera ejecución.

En este orden, hay que recordar para qué se demarca. La respuesta más sencilla, que no es nueva, está contenida en las declaraciones de Puente Páez y de Puerto Ordaz: se demarca para ejecutar la delimitación acordada y establecer una línea fronteriza, precisa, continua y estable, que redunde en beneficios prácticos para la población local de las regiones fronterizas y sus autoridades, que beneficien el acercamiento y —particularmente útil en el caso de rupturas— den bases sólidas al ejercicio de la soberanía y la jurisdicción territorial. Y, finalmente, que la intención de las partes expresada en los instrumentos de delimitación no sea sustituida por soluciones de hecho que solo pueden traer nuevos focos de conflictividad.



# COLOMBIA Y VENEZUELA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA COMO PROBLEMA JURÍDICO Y POLÍTICO

DOMINGO BLANCO



Por razones diferentes, bajo circunstancias jurídicas y políticas disímiles, Colombia y Venezuela han rechazado en su momento la jurisdicción contenciosa<sup>1</sup> de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). El orden cronológico en el que se han dado a conocer las estrategias jurídicas de ambos Estados, en aquellos casos en los que han sido compelidos a defender sus intereses en la instancia del principal órgano judicial del sistema de las Naciones Unidas, abre la posibilidad de identificar algunas lecciones aprendidas y de extraer —quizás— enseñanzas substanciales de un caso con respecto al otro. Las demandas que enfrentan ambos países ante la Corte, y en relación con los cuales el tema de la jurisdicción ha sido objetado por una de las partes, están todavía en condición *sub judice* y en etapas procesales diferentes. El caso de Colombia centrará preferentemente la atención de este ensayo. Como se detallará más adelante, la decisión del Gobierno neogranadino de no comparecer ante la CIJ se originó a partir de dos demandas incoadas por Nicaragua en el año 2013. Por su parte, la situación de Venezuela se desarrolla desde marzo del año 2018, luego de que Guyana instituyera un procedimiento en su contra. En principio pareciera —*mutatis mutandi*— que es este último caso el que pudiera beneficiarse más de la experiencia acumulada por el primero, pero eventualmente podría también generarse entre ambos una especie de retroalimentación por razones que van más allá de lo estrictamente jurídico.

El caso de Colombia llama la atención por cuanto, si bien en su momento el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos advirtió públicamente que desconocería la sentencia interlocutoria de la CIJ —mediante la cual esa instancia se declaraba competente (jurisdicción afirmativa) para conocer y decidir el fondo de las demandas planteadas por Nicaragua—, posteriormente, en la práctica, no se verificó en forma alguna el anunciado desacato. En consecuencia, ninguna de las etapas procesales del caso se ha visto afectada hasta ahora, de manera oficial, por causa de la amenaza colombiana de desconocer el fallo de la Corte en materia jurisdiccional.

1 El arreglo judicial en instancias internacionales admite la división de la jurisdicción en dos categorías: contenciosa y consultiva. Por otra parte, en el derecho interno de los Estados con tradición jurídica romano-germánica, como Colombia y Venezuela, la jurisdicción es una sola en todo el territorio nacional (en virtud de sus respectivos preceptos constitucionales) y, por lo tanto, a lo interno de sus sistemas jurídicos se habla más bien de competencia de instancias judiciales, asignadas diferenciadamente mediante leyes especiales.

Ello se corrobora cuando se cotejan los hechos del caso con la cronología publicada en el sitio web oficial de la CIJ<sup>2</sup>. La sentencia jurisdiccional se publicó en fecha 17 de marzo de 2016. Ese mismo día, el presidente Santos anunció el desconocimiento del fallo al declarar en cadena nacional que “Colombia no seguirá compareciendo en este asunto ante la Corte Internacional de Justicia”<sup>3</sup>. Posteriormente, y siguiendo con normalidad los procedimientos establecidos tanto en su estatuto como en su reglamento, la CIJ fijó el día 28 de septiembre de 2017 como fecha para la consignación por escrito de los alegatos de Colombia en forma de contramemoria. La sorpresa se produjo entonces cuando Colombia consignó efectivamente dichos alegatos en la fecha fijada por la Corte. Así, al reconvenir las demandas hechas por Nicaragua, Colombia dio a entender que continuaba defendiendo su caso con normalidad, sin hacer alusión alguna a la intención (que un año y medio antes había manifestado) de no comparecer en ulteriores etapas procesales del litigio. Habiendo comparecido pues las partes, como era de esperarse en cumplimiento de sus respectivas obligaciones internacionales, la Corte les fijó nuevas fechas para réplica y contrarréplica de sus alegatos, correspondiéndole a Colombia presentar su defensa en esa instancia, esta vez, en fecha 11 de febrero de 2019, lo cual también se verificó sin complicación alguna. La CIJ se encuentra desde entonces analizando las posiciones de los dos Estados con todos sus alegatos y se apresta a emitir en el futuro previsible una nueva sentencia de carácter vinculante para ambas partes.

Como es lógico, a partir de esta secuencia de hechos, surgen varias preguntas que en la literatura especializada —valga decir— aún no se encuentran suficientemente respondidas. En primer lugar, ¿qué pasó?, ¿por qué Colombia anuncia solemnemente en un primer momento que desconocería el fallo de la Corte al dejar de comparecer en las siguientes etapas procesales del litigio, y luego cambia su posición al accionar cumplidamente —meses después— ante la instancia cuya competencia (jurisdicción) ya había declarado que desconocería?, ¿a qué se debió ese cambio de posición?, ¿cuáles habrían sido las consecuencias para Colombia de mantenerse en situación de rebeldía o desacato frente a una sentencia de la CIJ?, ¿qué enseñanza —si es que tiene alguna— puede dejar esta experiencia para el caso de Venezuela, que no reconoce la jurisdicción obligatoria de la Corte? En este ensayo intentaremos dar respuesta a algunas de estas interrogantes, examinando la decisión fallida (por enmendada) del Estado colombiano de rechazar la jurisdicción de la

---

2 Sitio web oficial de la Corte Internacional de Justicia: <https://www.icj-cij.org/en>.

3 Declaración del presidente Juan Manuel Santos. Sitio web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-presidente-colombia-juan-manuel-santos-decisiones-corte-internacional>.

Corte, en el contexto de la dimensión jurídica y la dimensión política en las que dicho Estado tuvo que haberla concebido y evaluado.

## Problema jurídico y político con repercusión nacional e internacional

El tema de la jurisdicción contenciosa de la CIJ puede eventualmente convertirse en un asunto problemático para las partes objetantes. Ello puede deberse al hecho de que la comparecencia ante una tercera instancia imparcial siempre lleva implícita, para el Estado concernido, la necesidad de adoptar una estrategia que no solo sirva al propósito de defender adecuadamente sus más altos intereses en foros internacionales, sino que también resulte aceptable para la dualidad de audiencias ante las cuales —de una forma u otra— su estrategia estará siendo evaluada; es decir, a lo interno de su propio sistema político y en el plano de la comunidad internacional.

La objeción jurisdiccional ante la Corte tiene además incidencia en (y es influenciada a la vez por) dos importantes dimensiones de las que en mucho dependen la existencia misma y el desenvolvimiento del propio Estado. Se trata de la dimensión jurídica, que estatuye los confines legales de toda acción estatal (principio de legalidad), y de la dimensión política, que implica un posicionamiento internacional mediante cesión de soberanía y de poder a un ente supranacional (en este caso, de naturaleza también jurídica). Ambas dimensiones, con impacto a lo interno y a lo externo del Estado, se relacionan estrechamente y generan constantemente efectos recíprocos entre ellas. Se trata de un problema jurídico y político con repercusión nacional e internacional. Dedicaremos las líneas que siguen a la observación, pues, de ese complejo esquema de relaciones interdependientes en los casos que Colombia y Venezuela actualmente enfrentan, cada una con sus particularidades, en la instancia de la llamada Corte mundial.

## La dimensión jurídica de la objeción colombiana ante la Corte

El 6 de diciembre de 2001, Nicaragua activó el mecanismo de arreglo judicial ante la CIJ cuando, por primera vez, demandó a Colombia en esa instancia<sup>4</sup>. El país centroamericano pidió entonces a la Corte declarar la soberanía de este sobre las islas caribeñas Providencia, San Andrés y Santa Catalina (con todos los cayos e islotes a ellas pertenecientes), así como también sobre los cayos Roncador, Serrana,

4 El Estado colombiano ha sido demandado en cinco ocasiones ante los tribunales de La Haya. Aquí puede ver la reseña de los primeros tres casos: Jaramillo, Mateo. (2013). "Son tres los casos pendientes de países de la región en la CIJ". En *La República*. Bogotá: Editorial La República S.A. En <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/son-tres-los-casos-pendientes-de-paises-de-la-region-en-la-cij-2072196>.

Serranilla y Quitasueño. Casi once (11) años después —el 19 de noviembre de 2012—, se conoció la sentencia definitiva de la CIJ. Colombia pudo finalmente preservar su soberanía sobre todas las islas, islotes y cayos mencionados, pero la demanda sentenciada terminó arrebatándole una extensa área marítima circundante de aproximadamente 75.000 kilómetros cuadrados de territorio. Conocer un poco más de cerca este caso nos ayudará a entender el amago de desacato (o de rebeldía) frente a las decisiones de la CIJ que el presidente Santos comunicó al mundo mucho después, en marzo del 2016.

La sentencia del 2012 —que el expresidente Álvaro Uribe calificó como la del “despojo” a Colombia<sup>5</sup>— fue recibida con pesadumbre por los neogranadinos. Hubo respuestas de diversa índole. Pasaremos ahora a analizar algunas de las más resalantes que se produjeron en el plano jurídico.

## 1. El antecedente de la primera objeción jurisdiccional hecha por Colombia

El 21 de julio de 2003, Colombia formalizó su objeción preliminar sobre la jurisdicción de la Corte para ese primer caso incoado por Nicaragua en diciembre de 2001. Una vez concluidas las actuaciones reglamentarias para dilucidar el asunto, la Corte emitió sentencia confirmando su jurisdicción el 13 de diciembre de 2007. No analizaremos aquí los detalles que permitieron llegar a esa conclusión. Traemos este punto a colación a los efectos de señalar más bien que, en esa oportunidad, Colombia se ciñó estrictamente a la normativa del derecho internacional. Respetó las reglas del juego. Implementó una estrategia muy común entre los sujetos de derecho demandados en cualquier instancia judicial: rechazar en primer lugar la jurisdicción del ente encargado de administrar justicia. Eso es normal. Frente a un resultado adverso, Colombia reaccionó ajustando su estrategia a las disposiciones legales previstas en los instrumentos jurídicos aplicables y continuó participando en el juicio. Este detalle es importante, porque una cosa es utilizar recursos legales a los que las partes tienen derecho para intentar sustraerse del escrutinio de sus intereses ante terceros, en cuyo caso siempre quedan a buen resguardo la vigencia y el desarrollo plenos del derecho, y otra muy diferente es desafiar las bases mismas sobre las que se funda ese derecho, por ejemplo, desacatando la autoridad y las decisiones del máximo órgano judicial para el arreglo de controversias entre Estados como lo es la CIJ. Una amenaza en este segundo contexto fue lo que observamos años después por parte del Gobierno de Santos.

5 “Argumentos del expresidente Álvaro Uribe sobre el fallo de despojo de La Haya”. Sitio web: [minuto30.com https://www.minuto30.com/politica/argumentos-del-expresidente-alvaro-uribe-sobre-el-fallo-de-despojo-de-la-haya/128108/](https://www.minuto30.com/politica/argumentos-del-expresidente-alvaro-uribe-sobre-el-fallo-de-despojo-de-la-haya/128108/).

## 2. Condicionamientos internos a la ejecución de la sentencia de la Corte

Además de este antecedente en materia de jurisdicción, Colombia puso en práctica una serie de decisiones jurídicas que tenían por finalidad limitar y acaso impedir la ejecución de la sentencia del 2012 (resultado de la primera demanda de Nicaragua). Estas ejecutorias, por el contrario, sí fueron objeto de severas críticas. Sobre todo a nivel internacional. En primer lugar, Colombia declaró la referida sentencia como inaplicable y pretendió condicionar su ejecución a la celebración previa de un Tratado con Nicaragua “que respete el derecho de los colombianos”<sup>6</sup>. En apoyo de esa decisión, se recurrió al argumento de que los límites territoriales colombianos “solo pueden ser establecidos o modificados mediante un tratado internacional, como lo dispone el artículo 101 de nuestra propia Constitución, y como lo ha dicho nuestra Corte Constitucional en reiteradas ocasiones”<sup>7</sup>. En segundo lugar, mediante decretos emitidos en 2013, estableció líneas de base para señalar el mar territorial y las zonas contiguas que pertenecen al área insular referida en la sentencia de la Corte, con lo cual, en cierta forma, intentó modificar las disposiciones de aquel fallo.

Al paso de tales ejecutorias jurídicas salieron varias voces a nivel internacional. Cabe señalar que, antes de que Colombia condicionara la ejecución del fallo del 2012 a la celebración de un tratado en los términos indicados, Nicaragua ya había sugerido el establecimiento de “una comisión colombiana-nicaragüense, para que de ahí [saliese] un tratado que [les] [permitiese] respetar y poner en práctica el fallo”<sup>8</sup>. No obstante, esa propuesta tenía, como afirman los expertos, el propósito de facilitar a las partes la ejecución de lo sentenciado y no el de reconocer que para ello era un requisito indispensable la adopción previa de ningún otro instrumento jurídico. Por razones de espacio, baste citar aquí la opinión de un jurista experto en estos temas que resume la tendencia de las críticas internacionales al respecto. El nicaragüense Mauricio Herdocia opinó que “Colombia lo que pretende es ‘re-escribir’ el fallo de la CIJ” y que eso “viola el derecho internacional, porque lo que pretende es alegar como excusa para incumplir el fallo la necesidad de un tratado”, siendo que dicho “fallo es de cumplimiento automático, directo e inmediato”<sup>9</sup>. Por otra parte, en cuanto a las líneas de base que ahora figuran oficialmente en los mapas de Colombia, afirmó

6 Diario *El Espectador*. (2013, septiembre). “Vamos a frenar el ánimo expansionista de Nicaragua”: Presidente Santos”. En <https://www.elespectador.com/noticias/politica/vamos-a-frenar-el-animo-expansionista-de-nicaragua-presidente-santos/>.

7 Declaración del presidente Juan Manuel Santos. Web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver nota núm. 3.

8 Ver en revista *Dinero*. (2013). “El mapa de Colombia desconoce el fallo”. Publicaciones Semana S. A. En <https://www.dinero.com/internacional/articulo/con-anuncio-santos-colombia-desconoce-fallo-cij/183994>

9 *Idem*.

que este país “trata de reestructurar de manera unilateral lo que la Corte ha dictado como un fallo vinculante, categórico y de ineludible cumplimiento y que no puede ser cambiado por voluntad unilateral de los Estados”<sup>10</sup>.

La alusión a que los límites del país solo pueden ser establecidos o modificados en la forma en que lo prescribe el artículo 101 de la Constitución colombiana, es decir, aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el presidente de la República, también fue objeto de críticas, dado que “[s]i los acuerdos internacionales se pudieran cambiar mediante normas o procedimientos internos, no habría convivencia posible entre los Estados”<sup>11</sup>. En efecto, este argumento no es sostenible porque, aun cuando se trata de un precepto constitucional en el derecho interno colombiano, queda claro que, “para la CIJ, el derecho interno no es una fuente imperativa” y que, “[e]n ese sentido, es el ordenamiento interno el que debe adaptarse al internacional y no a la inversa”<sup>12</sup>. Los propios críticos colombianos se atrevieron a sentenciar que “[e]ste tipo de anuncios es muy cuestionable desde el punto de vista ético y político, pues el mensaje que transmite la institucionalidad colombiana a sus ciudadanos es que solo deben acatarse las decisiones judiciales que le favorecen”<sup>13</sup>. ¿Cuántos límites internacionales no han sido fijados y hasta modificados por instancias y tribunales internacionales, es decir, por terceros? Colombia pareció desconocer con ese argumento no solo el principio de *bona fide* con el que los Estados han sido contestes en el manejo de las relaciones entre sí, sino, además, buena parte del acervo jurídico internacional expresado en doctrinas y jurisprudencias que abarcan todo el orbe y evidencian justo lo contrario.

### 3. Sustracción del país del Pacto de Bogotá

Como parte de las medidas adoptadas por Colombia frente al fallo del 2012, también está una —si se quiere, extrema— que sorprendió a muchos: la decisión de retirarse del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (o Pacto de Bogotá, suscrito en 1948), “con efectos inmediatos”. Las autoridades colombianas no disimularon el deliberado propósito de librarse a futuro de un instrumento jurídico que habilita indudablemente la jurisdicción de la CIJ para sus partes contratantes en los términos y condiciones allí expuestos. Recordemos que la Corte fundó afirmativamente su

10 *Idem*.

11 Ver en *Semana*. (2016, marzo). “¡Desacato a La Haya!”. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/porque-colombia-desconoce-a-corte-de-la-haya-en-caso-contr-nicaragua/465970>.

12 Cruz Martínez, Alexander. (2014). “La labor hermenéutica de la Corte Internacional de Justicia en el fallo del Diferendo Territorial y Marítimo entre Nicaragua y Colombia”. En *Estudios internacionales (Santiago)*, 46 (178) (pp. 111-131).

13 *Idem*.

jurisdicción en el caso planteado por Nicaragua en diciembre de 2001, precisamente en el artículo XXXI de dicho pacto regional. Y fue con base en ese mismo instrumento jurídico y en ese mismo artículo que posteriormente también fundó su jurisdicción en las dos nuevas demandas que Nicaragua introdujo contra Colombia en 2013 y que causaron la fallida acción contumaz colombiana ya referida en materia de jurisdicción. Con esta decisión, tal como se orientaron a afirmar luego los críticos, “la imagen del país ya no será la de un defensor del derecho internacional”<sup>14</sup>. Colombia puso así en entredicho su tradicional política de respeto y promoción de los valores y principios del derecho internacional, entre los que se encuentra la obligación de los Estados de resolver sus controversias a través de medios de solución pacíficas y sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (artículo 2[4] de la Carta de la ONU), para lo cual las previsiones y mecanismos regionales ofrecidos en instrumentos jurídicos, como el ahora “denunciado” Pacto de Bogotá, resultan altamente valiosos.

#### 4. El anuncio formal de desacato judicial

Estas medidas adoptadas por Colombia fueron percibidas, por la contraparte nicaragüense y por amplios sectores de la opinión especializada internacional, como subterfugios legales para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de solución pacífica de controversias y arreglos judiciales. Bajo tales circunstancias, y en conocimiento de que dichas obligaciones perderían parte de su basamento legal para aquel país una vez transcurrido el plazo de un año desde la fecha de su denuncia del Pacto de Bogotá, Nicaragua decidió incoar dos nuevas demandas ante la CIJ pocos días antes del vencimiento de dicho plazo. Las demandas pedían esta vez a la Corte, por una parte, fijar “el curso preciso de la frontera marítima entre Nicaragua y Colombia en las áreas de plataforma continental perteneciente a cada una de ellas más allá de los límites fijados por la Corte en su decisión del 19 de noviembre de 2012”, y, por la otra, declarar que Colombia había incurrido en “incumplimiento de sus obligaciones” de no usar o amenazar con usar la fuerza, de no violar las zonas marítimas nicaragüenses, de no violar los derechos nicaragüenses amparados por el derecho consuetudinario derivado de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (de la cual Colombia no forma parte), y que, como consecuencia de ello, también declarase que Colombia estaba obligada a cumplir con las disposiciones del fallo de 2012, a asumir las consecuencias

14 Ver en *Semana*. (2016, marzo). “¡Desacato a La Haya!”. En <https://www.semana.com/nacion/articulo/porque-colombia-desconoce-a-corte-de-la-haya-en-caso-contr-nicaragua/465970>.

legales y materiales de sus equivocadas actuaciones internacionales, y a conceder reparaciones por el daño causado debido a tales actuaciones<sup>15</sup>.

Fue esta acción nicaragüense de demanda judicial la que desembocó finalmente en la referida decisión del Gobierno de Santos de desconocer la jurisdicción de la CIJ y de no participar más en sus procedimientos reglamentarios con respecto al caso *sub judice*. En el ámbito o dimensión política de este problema jurisdiccional, las fuerzas vivas de la sociedad colombiana se nuclearon en torno a esta decisión del Gobierno, pero, en la dimensión jurídica, las críticas que ya se habían formulado contundentemente, arrojaron contra la nueva decisión colombiana. Sin embargo, como ya se aclaró, Colombia —obviamente— reexaminó el asunto y, a la postre, decidió continuar con su comparecencia ante la Corte, a los efectos de defender personal, temporal y materialmente su causa ante tan alto estrado internacional.

## 5. Las probables consecuencias del desacato a una sentencia de la Corte

La Carta de las Naciones Unidas estipula en su artículo 94, párrafo 2, que, en caso de incumplimiento de las obligaciones que impone un fallo de la CIJ, “la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad [CSNU], el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo”<sup>16</sup>. El problema con este punto es que, hasta ahora, a pesar de que existen casos (notorios, por demás) en los que históricamente ha habido desacato a las decisiones de la Corte, aún no se tiene conocimiento de que a instancia de alguna de las partes afectadas el CSNU haya tomado algún tipo de medida para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de sus fallos. Razones hay varias. En primer lugar, las acciones del CSNU serían discrecionales. Tomará medidas solo “si lo cree necesario”. Esas medidas pueden consistir en simples recomendaciones, en cuyo caso, la discrecionalidad para ejecutarlas pasaría a manos del Estado infractor. Además, en caso de que decida adoptar realmente medidas para asegurar el cumplimiento de un fallo, ello debe pasar antes por el tamiz no solo de una compleja negociación entre sus miembros para acordar concretamente tales medidas, sino también del veto del cual disponen los miembros permanentes de ese órgano principal. Cabe recordar aquí que, en la actualidad, solo uno de los cinco miembros permanentes del CSNU acepta la jurisdicción obligatoria de la CIJ (el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), en tanto que los otros cuatro la han rechazado en su momento de manera explícita. Bajo tales circunstancias,

15 International Court of Justice. (2013, septiembre). *Application Instituting Proceedings*. En <https://www.icj-cij.org/files/case-related/154/17532.pdf>.

16 Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Artículo 94(2).

cualquier resolución de dicho órgano llamando a cumplir con los dictados de la referida instancia jurisdiccional carecería por completo de la necesaria *auctoritas* que legitimaría dicho llamado a actuar en determinado sentido. Siendo así, las razones del cambio en la estrategia de Colombia en materia de acatamiento de los dictados de la CIJ (cambio que se evidenció en su momento al continuar compareciendo ante esa instancia), habría que buscarlos, más que en este tipo de normativa jurídica internacional, en el terreno de la dimensión política que envuelve el caso concreto. Sin embargo, no debemos desestimar el poder legal y la capacidad material del CSNU para hacer cumplir, llegado el momento, las disposiciones de un fallo de la Corte si así lo aconsejan las circunstancias del caso.

## La dimensión política de la objeción colombiana ante la Corte

En muchos casos, para poder entender cabalmente la dimensión jurídica de un tema que, como este, reviste el más alto interés para un Estado nación, y dada la complejidad de los factores o variables a considerar, es común observar que los analistas o expertos enfocan su atención, preferentemente —incluso en forma excluyente—, en los intrínquilos normativos, interpretativos o de la subsunción de los hechos en el derecho, según cada caso. Pero no siempre ello es suficiente para explicar la práctica de los Estados que, en ocasiones, pudiera parecer errática o contradictoria. Hemos visto, por ejemplo, como en el presente caso, que enfocar la atención exclusivamente en las prescripciones normativas de la Carta de las Naciones Unidas (que empodera al CSNU para actuar en casos de desacato) no explica de manera satisfactoria el cambio de actitud del Gobierno de Colombia para aceptar la jurisdicción plena de la CIJ, luego de haber vociferado su rechazo a los cuatro vientos. Creemos, entonces, que es la dimensión política del asunto la que puede arrojar mayores luces para lograr un mejor discernimiento acerca del mismo.

### 1. Un decidido y sólido respaldo interno

La intención de no seguir compareciendo ante la CIJ, anunciada públicamente por el presidente Santos el mismo día en que se conoció la sentencia jurisdiccional de esa Corte en el año 2016 (como respuesta a las nuevas demandas nicaragüenses de 2013), recibió un decidido y sólido respaldo por parte de casi todas las fuerzas vivas de la nación. Un conocido medio de comunicación colombiano describió muy bien la situación con el siguiente titular: “¡Desacato a La Haya! Por razones políticas, Santos no tenía más alternativa que rechazar el fallo de esta Corte Internacional.

Pero desconocer a esa corte puede tener consecuencias a nivel internacional<sup>17</sup>. En efecto, como se indicó anteriormente, para Colombia existía entonces la posibilidad de enfrentar consecuencias jurídicas. Pero, si en ese terreno tales consecuencias lucían insondables, en el terreno político, a partir de ese momento, se comenzaban a perfilar los potenciales e imponderables inconvenientes para su interés nacional.

El mismo medio de comunicación indicó, además, que la actitud de Santos “le sirvió para convocar a su alrededor a todos los partidos y gremios, y a sectores de la opinión pública que normalmente están en su contra”. Fue así como, en el contexto de un sistema político no exento de (sino más bien acosado por) convulsiones sociales y económicas, con baja popularidad del jefe de Estado (alrededor del 20 % de aceptación) y grandes dudas sobre el proceso de pacificación de un histórico y doloroso conflicto armado que ya había copado la expectativa nacional, esta decisión hizo rememorar la muy manoseada y siempre recurrente tesis del enemigo externo. De hecho, el Gobierno neogranadino llegó al extremo de calificar como “enemigo” de Colombia a ese alto estrado internacional<sup>18</sup>.

Pero de lo que nadie podía dudar en medio de ese contexto era de que tal decisión podría traer a ese país, en efecto, serias consecuencias, más allá del ámbito jurídico *stricto sensu*. El más connotado opositor al gobierno de Santos, al apoyar también la estrategia de no comparecencia ante la Corte, dijo preferir “100 años de tensiones diplomáticas que perder la soberanía”. Y no debió haber escapado del entendimiento del experimentado expresidente Álvaro Uribe que, al hacer referencia al ámbito diplomático, estaba haciendo también referencia a “tensiones” o consecuencias tanto jurídicas como políticas, con marcado énfasis en el plano internacional. Quedaba absolutamente claro. Hasta el medio de comunicación aquí citado afirmó enfáticamente sobre la decisión jurisdiccional: “Los efectos para la política exterior [de Colombia] se prolongarán al futuro”<sup>19</sup>.

Tras ese espaldarazo inicial, cargado de lo que en algún momento el Dr. Enrique Tejera París —refiriéndose a episodios de la historia venezolana— catalogara como “patriotismo sentimental”<sup>20</sup>, un creciente número de académicos y expertos en el tema fue surgiendo entonces, dentro y fuera de Colombia, para pronunciarse científicamente al tiempo que se desligaban del conflicto político, logrando finalmente influir de manera considerable en el proceso de toma de decisiones. Por razones de espacio no podemos reproducir aquí muchas de esas opiniones que consideramos

17 Ver en *Semana*. *Óp. cit.* En <https://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-colombia-desconoce-a-corte-de-la-haya-en-caso-contra-nicaragua/465970>.

18 *Idem*.

19 Revista *Semana*, *Óp. cit.* Ver nota número 11.

20 Marcano Salazar, Luis Manuel. Con prólogo del Dr. Enrique Tejera París. (2013). *Estados Unidos y Venezuela 1908-1958: Reconocimiento diplomático, temas e intereses en las relaciones bilaterales* (p. 12). Caracas.

representativas de tal argumentación profesional. Sin embargo, podemos afirmar que, en su inmensa mayoría, al momento de formular profundas observaciones de corte jurídico, se orientaron también a elaborar sólidos criterios políticos (no partidistas). “Colombia ahora reclama el derecho a la subversión, es decir, a no cumplir el fallo por ser inconveniente a sus intereses y violatorio de su Constitución política”<sup>21</sup>, sentenciaban enfáticos, quienes sostenían que Colombia “[n]o puede por una parte vanagloriarse de ser un Estado social de derecho en el ámbito interno y al mismo tiempo desconocer el orden internacional, porque estaría violando sus propias bases y ello constituiría una gran contradicción en materia de política exterior”<sup>22</sup>. El centro de las críticas apuntaba de esa manera hacia el plano internacional y las obligaciones externas del Estado colombiano. Y es que, ciertamente, la imagen y el prestigio internacionales de Colombia se hubieran visto afectadas negativamente al cambiar una “larga tradición [...] de acatamiento al derecho internacional y a los mecanismos multilaterales de solución pacífica de conflictos”<sup>23</sup>, por una posición a todas luces intransigente; jurídicamente insostenible y políticamente injustificable ante la CIJ y ante el resto del mundo. El Gobierno de Santos comenzaba a percibirlo.

## 2. Impacto y retroalimentación en la política exterior colombiana

Una decisión como la de desconocer un fallo de la CIJ se inserta indudablemente dentro de lo que es la acción exterior de un Estado y, por tanto, se constituye en expresión clara —si bien coyuntural— de la política exterior del mismo. Como ya se mencionó, en el concierto de las naciones Colombia ha tenido históricamente un adecuado comportamiento, privilegiando mayormente la vigencia de valores y principios de aceptación universal. Es una “tradición juricista” en opinión de los expertos; es decir, con un enfoque “legalista” de las relaciones internacionales en el que la defensa de dichos principios jurídicos (con base en acuerdos, tratados e instituciones internacionales) ha estado “por encima de actuaciones de conveniencia política y de ‘construcción de poder’”<sup>24</sup>. Con aciertos y errores, Colombia ha sido pues, a través de su política exterior, partícipe del debate y la práctica globales sobre la efectiva vigencia y realización del derecho internacional.

Conviene entonces enfocar nuestra atención —*grosso modo*— en las características de la política exterior del gobierno del presidente Santos, bajo cuya administración fue que se produjo la amenaza de ruptura con la mencionada

21 Cruz Martínez, Alexander. *Óp. cit.* Ver nota número 12.

22 *Idem.*

23 Revista *Semana*. *Óp. cit.* Ver nota número 11.

24 Dallanegra Pedraza, Luis. (2012). “Claves de la política exterior de Colombia”. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos* (54) (pp. 37-73).

tradición juricista o legalista de los actos externos de Colombia al concretarse el anuncio de una estrategia de rebeldía (no comparecencia) ante la CIJ. La literatura especializada es conteste en señalar que, “[d]esde su asunción, el gobierno de Juan Manuel Santos le imprimió un giro a la política exterior colombiana”<sup>25</sup>, pasando del relativo aislamiento al que la habían confinado las circunstancias de seguridad doméstica derivadas de su conflicto armado, a una audaz apertura regional y mundial, teniendo como instrumentos para su concreción precisamente las reglas de juego que el derecho establece de manera inexorable en el concierto internacional. Bajo ninguna circunstancia debía Colombia entonces permitirse actuar siguiendo las premisas de un relativismo axiológico en lo atinente al estricto cumplimiento de sus obligaciones internacionales. De ello dependía el éxito de su renovada estrategia de inserción internacional, llena —por lo demás— de prometedores incentivos.

Fue en el ámbito multilateral de la diplomacia (terreno al que obviamente pertenece la máxima instancia judicial de Naciones Unidas) que Colombia tuvo varios de los avances más significativos logrados durante los mandatos de Santos. Su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), el avance en la negociación de diversos tratados de libre comercio y el ingreso en condición de “socio global” a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son hechos fehacientes en ese sentido. Son grandes logros que suponen la confianza de la comunidad internacional, y de esas instancias en particular, hacia Colombia y sus instituciones democráticas, sobre la base del respeto que estas debían profesar a la legalidad internacional. En mayo de 2018, el mandatario colombiano anunciaba al país su regocijo por los triunfos obtenidos: “Ser parte de la OCDE y de la OTAN mejora la imagen de Colombia y nos permite tener mayor juego en el escenario internacional”<sup>26</sup>, tal como se había previsto la estrategia de política exterior de su gobierno. Dos años antes se había producido el anuncio de desacato a la CIJ, pero, como bien se podría inferir a partir de esta declaración presidencial, la rectificación de aquella actitud propiciaba ahora mejores resultados generales para el país.

En su discurso de toma de posesión en 2010, Santos promocionó una política exterior diversificada, cooperativa y no confrontacional”<sup>27</sup>. La confianza y la seguridad brindadas a Colombia en el plano internacional resultaba clave también para el ambicioso plan de pacificación del conflicto armado interno y que, a la postre, se convirtió en la rúbrica histórica del gobierno de Santos. A

25 Ramírez, Socorro. (2011, febrero). “El giro de la política exterior colombiana”. En *Nuso* n.º 321. En <https://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-externa-colombiana/>.

26 *BBC News Mundo*. (2018, mayo). “Colombia será el primer socio global de la OTAN en América Latina”. Ver en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>.

27 Ramírez, Socorro. *Óp. cit.* Ver nota número 25.

tales efectos, no podía existir contradicción alguna entre la declaración de respeto a los principios rectores del derecho y su efectiva implementación práctica a nivel nacional e internacional. Mantener la decisión del 2016 de desconocer el fallo de la CIJ hubiera ido en contracorriente de todo este esfuerzo político desplegado por Colombia globalmente. El gobierno del presidente Iván Duque le ha dado continuidad a esta visión del internacionalismo y el multilateralismo colombianos. Bajo su mandato, el país ha defendido su posición y sus intereses manteniéndose dentro de los estrictos parámetros reglamentarios que impone y supone todo litigio internacional en la instancia de la Corte mundial. Atrás parece haber quedado en forma definitiva aquella amenaza de desconocer injustificadamente sus dictados. Colombia y Nicaragua ahora esperan una nueva sentencia para iniciar otro capítulo de la historia político-diplomática entre ambos países, legando para la posteridad algunas enseñanzas expresadas tanto jurisprudencialmente como en forma de una muy enriquecedora experiencia política.

## El caso de Venezuela ante la Corte

El tema del Esequibo fue inscrito por Guyana en la Secretaría de la CIJ el 29 de marzo de 2018. La antigua colonia británica instituyó el procedimiento contra Venezuela, con base en una decisión del secretario general de las NN. UU. (SGNU) adoptada en enero de ese mismo año. Dicha decisión consistió en escoger el método de arreglo judicial como mecanismo de solución pacífica de controversias por el cual las partes debían —a partir de ese momento— resolver definitivamente una controversia territorial de muy larga data. El SGNU derivó su autoridad, en este caso, del Acuerdo de Ginebra firmado en 1966 por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en consulta con el Gobierno de la entonces Guayana Británica, por un lado, y Venezuela, por el otro. El objetivo de dicho instrumento jurídico internacional es el de “buscar soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia”, de conformidad con su artículo I. A tales efectos, a través de las disposiciones del párrafo 2 del artículo IV *eiusdem*, delega en el SGNU —siempre que se verifiquen las particularidades del caso allí previstas— la decisión sobre la escogencia de los medios de solución de controversias que se deben emplear para alcanzar una solución. Tales medios son los previstos en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Frente a la acción unilateral de Guyana, Venezuela reaccionó objetando la jurisdicción de la Corte para conocer y decidir sobre el asunto ahora *sub judice*, y comunicó formalmente al presidente de dicha instancia su decisión de no participar en el litigioso proceso. Es así como desde el día 30 de junio de 2020, fecha

en la que se celebró la audiencia pública, la Corte entró en deliberación para decidir si tiene o no jurisdicción al respecto. Se espera que para el último trimestre de este año se pronuncie por primera vez en ese sentido.

## 1. ¿Qué enseñanzas puede extraer Venezuela de la experiencia de Colombia?

Primeramente, conviene señalar algunas diferencias importantes entre ambos casos. Colombia rechazó la jurisdicción de la Corte en forma sobrevenida, en medio del proceso. En principio, la estrategia jurídica de ese país contempló el cumplimiento cabal de todas sus obligaciones procesales como parte de un litigio internacional. Y, una vez superado el incidente jurisdiccional, tal parece ser su objetivo definitivo. En el caso de Venezuela, por el contrario, el desconocimiento jurisdiccional se invocó desde el inicio, sobre la base de la interpretación que hace Venezuela del Acuerdo de Ginebra. Eso, en sí mismo, no es criticable. Por el contrario, se inserta todavía dentro de la normalidad de las estrategias de defensa jurídica como indicamos anteriormente. Sin embargo, esta interpretación, cuando se acompaña de la decisión —aparentemente irreversible— de no comparecer en ninguna de las etapas del litigio (independientemente de la decisión que adopte la Corte con respecto a si tiene o no jurisdicción en el caso), lo que en realidad está indicando es que se incubaba progresivamente un acto de rebeldía o contumacia judicial futura, es decir, la premeditada intención de no acatar el fallo final de la instancia. Ese es el resultado que se avizora con esta estrategia, y tiene alto potencial conflictivo por las razones que se mencionaron en el caso de Colombia.

Ahora, como en virtud de las disposiciones del propio reglamento de la CIJ, el derecho a la defensa durante el proceso está en todo momento garantizado a las partes, la interrogante que surge es si existe alguna posibilidad de que Venezuela, tal como lo hizo Colombia, pueda reevaluar su posición para aceptar las reglas del juego judicial internacional. Para ello, mucho de lo que ocurrió en el vecino país tendría que suceder también acá, es decir, la confluencia de incentivos en materia de política internacional (más que la amenaza de castigo por parte del CSNU), la concurrencia de opiniones calificadas de los expertos y la necesidad de articular una política exterior de respeto a principios y valores de aceptación universal para que ello redunde en beneficio del interés nacional.

Mientras en Colombia hubo un proceso de consulta amplia a los diversos sectores a los que razonablemente competía este asunto (resultando de ello un sólido respaldo político), en Venezuela se ha tratado el tema en forma sectaria y resulta evidente que no ha existido, ni existe, una estrategia clara para afrontar las

complejidades del problema. En julio de 2015, se creó (mediante Ley Habilitante) una Comisión Presidencial para atender y orientar los asuntos limítrofes pendientes (más allá del caso Esequibo). Sin embargo, todos los comisionados eran abiertos adeptos del oficialismo, y ninguno, experto en temas limítrofes. Los resultados al día de hoy son negativos. El trabajo de esa comisión no se conoce porque no existe. Ese confinamiento ideológico del necesario debate público en temas trascendentales hoy le pasa factura al interés nacional venezolano.

El caso apenas comienza, y aunque —a la fecha— aún se encuentra en fase preliminar, ya se puede extraer de la experiencia colombiana alguna enseñanza que le resulte aplicable. En primer lugar, la no comparecencia de una de las partes en esa instancia, en virtud de no reconocer su jurisdicción, no impide que el caso siga su curso, tal como lo establece el estatuto de la Corte. De ello se colige, a su vez, que dicha Corte no absolverá la instancia, es decir, que necesariamente comenzará a tomar decisiones vinculantes para las partes en litigio, y Venezuela lo es, muy a su pesar. En segundo lugar, la estrategia de no comparecencia no garantiza la mejor defensa de las partes en juicio, lo cual solo puede optimizarse cuando estas defienden directamente sus intereses propios ante el estrado. Y, en tercer lugar, la contumacia o negativa a actuar en conformidad con las decisiones judiciales trae siempre consecuencias negativas. El plano internacional no es la excepción. Allí las consecuencias son de carácter jurídico y político.

## Conclusión

El derecho y la política comúnmente convergen —como problema para las partes en litigio— en los procesos judiciales internacionales. Las soluciones del “problema”, sin embargo, son divergentes, dado que cada caso obedece a circunstancias particulares y debe ser resuelto de manera individualizada. La lógica resolutoria no es lineal. Aun así, la dinámica e interdependencia de los factores que influyen en dichos procesos, normalmente, son extrapolables de un caso a otro. Los litigios que enfrentan Colombia y Venezuela ante la CIJ lo demuestran. Por razones cronológicas, el primero tiene mucho que informar al segundo. Pero, con el devenir del tiempo, el caso venezolano puede eventualmente convertirse en referencia retrospectiva para Colombia, por la posibilidad que este país tendría de comparar los resultados de dos casos en los que se desafió la vigencia del derecho internacional. La corrección a tiempo de la estrategia jurídica colombiana arrojaría resultados probablemente opuestos a los que pudiera eventualmente mostrar Venezuela en el futuro de seguir en línea desafiante ante la CIJ, sin ponderar las ulteriores consecuencias de su estrategia.

El de la jurisdicción de la CIJ es un tema sensible a pesar de tener carácter procedimental y ser anterior a las consideraciones de fondo en un litigio. Utilizar esa vía para desembocar finalmente en el desconocimiento de un fallo de esa instancia no es aconsejable. Tarde o temprano y en medio del desprestigio internacional, se enfrentarían las consecuencias de dicho desacato, por cuanto ello implica un desconocimiento tanto de la institucionalidad como del propio desarrollo y evolución del derecho internacional. A la luz de la evolución de las relaciones internacionales contemporáneas, una idea como esa podrían considerarla solo dos tipos de Estados: los muy poderosos, por su creíble potencial de poder para imponer sus criterios (*realpolitik*), o los Estados forajidos, que no acatan normas de convivencia pacífica ni respetan institucionalidad alguna. No es precisamente el caso de Colombia. Tampoco el de Venezuela. El primero reaccionó a tiempo y enmendó, aunque haya quedado un mal sabor por su desvinculación del Pacto de Bogotá que otrora defendiera como del más alto interés nacional e internacional, y que ahora denunció por dudosas razones de conveniencia. Queda por ver cuál será el camino que Venezuela decida finalmente seguir, pero, en todo caso, debería al menos tomar nota de lo que enseña la experiencia colombiana en materia de jurisdicción y de desacato cuando de la Corte Internacional de Justicia se trata.

## Bibliografía

- BBC News Mundo*. (2018, mayo). “Colombia será el primer socio global de la OTAN en América Latina”. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>.
- Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- Corte Internacional de Justicia. Sitio web oficial: <https://www.icj-cij.org/en>.
- Cruz Martínez, Alexander. (2014). “La Labor Hermenéutica de la Corte Internacional de Justicia en el fallo del Diferendo Territorial y Marítimo entre Nicaragua y Colombia”. *Estudios internacionales (Santiago)*, 46 (178) (pp. 111-131). En <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2014.32526>.
- Dallanegra Pedraza, Luis. (2012). “Claves de la política exterior de Colombia”. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (54) (pp. 37-73). En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S166585742012000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166585742012000100003&lng=es&tlng=es).
- Diario *El Espectador*. En <https://www.elespectador.com>.

- Jaramillo, Mateo. (2013). “Son tres los casos pendientes de países en la región en la CIJ”. En *La República*. Bogotá: Editorial La República S.A. Sitio web: [www.asuntolegales.com.co](http://www.asuntolegales.com.co).
- Marcano Salazar, Luis Manuel. Con prólogo del Doctor Enrique Tejera París. (2013). *Estados Unidos y Venezuela 1908-1958: Reconocimiento diplomático, temas e intereses en las relaciones bilaterales*. (p. 12). Caracas.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Sitio web oficial: <https://www.cancilleria.gov.co>.
- Minuto30.com. “Argumentos del expresidente Álvaro Uribe sobre el fallo de despojo de La Haya”. Sitio web: [www.minuto30.com](http://www.minuto30.com).
- Ramírez, Socorro. (2011, febrero). “El giro de la política exterior colombiana”. En *Nuso* n.º 321. En <https://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>.
- Revista *Dinero*. Publicaciones Semana S. A. En <https://www.dinero.com>.
- Revista *Semana*: <https://www.semana.com>.



# EL REFUGIO EN EL DERECHO INTERNACIONAL: SU IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA

GONZALO ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ

# 10

“Cuando vienen a nuestra tierra,  
les esperamos  
bajo un alivio de sol  
al borde del camino”  
Limam Boisha (poeta saharauí)

## Introducción

Por diversas razones cada día es más frecuente que muchas personas abandonen su país de residencia para trasladarse a otro. En los periódicos y otros medios de comunicación se transmiten a diario noticias de emigrantes de África a Europa, de Siria a Turquía y, en los últimos meses, de Venezuela a distintas partes del mundo.

En este estudio, queremos abordar una categoría de esos migrantes, como lo son los refugiados y concentrarnos en la diáspora venezolana hacia la vecina Colombia.

Cabe acotar que preparamos este trabajo desde el año 2017 y decidimos hacer un corte a inicios de 2018, por dos razones. La primera, de carácter personal, es que soy un refugiado, así como se escribe, pues el Estado colombiano me otorgó ese estatus al tener que salir abruptamente de Venezuela cuando fui designado por la Asamblea Nacional como magistrado principal de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia. Luego de la juramentación, se desató una feroz persecución que llevó al allanamiento de mi residencia y mi oficina, al congelamiento de mis cuentas bancarias, a la prohibición de enajenar y gravar mis bienes y al sometimiento al escarnio público en medios oficiales. Por ello tuve que radicarme en Colombia, país que me dio la protección solicitada y donde aguardo para, en un futuro muy próximo, regresar a Venezuela a retomar mi cotidianidad y la de mi familia, y asumir las responsabilidades para las que he sido designado.

En segundo lugar, a inicios de 2018, existía la posibilidad de publicar un texto vivencial que, desde un ámbito académico, recogiera diversos enfoques relacionados con el asilo y el refugio. Si bien en aquel momento no se concretó la edición, dado lo sensible del tema y lo necesario de su análisis, optamos por retomar el texto y presentarlo en esta publicación del Grupo Ávila. El propósito no es en muchos casos

hacer un artículo rígido y meticuloso, sino combinar lo conceptual con aspectos prácticos que permitan al lector interesado en los trámites estudiar los pasos a seguir, independientemente de un cambio en la legislación.

No puedo dejar de dedicar este trabajo a mi esposa Yolanda Vanegas Reynales, compañera de este refugio de añoranzas y acompañante del triunfal regreso que está por concretarse. Igualmente, a nuestro hijo Luis Daniel Álvarez Vanegas, por todo su apoyo, orientación y acompañamiento, tanto presencialmente como desde nuestra amada Venezuela, donde actualmente se encuentra.

## El refugiado como categoría de los migrantes

Partimos de la base de que todo refugiado es migrante, pero no todo migrante es refugiado. En efecto, como hemos expresado, el traslado de una persona del Estado habitual donde reside a otro puede obedecer a razones económicas, sociales, religiosas, políticas, de salud y de diversa índole.

Las crisis de un país y la carencia de recursos motivan algunas veces a que se emigre, como también la violencia que pueda desatarse, o las guerras internas o externas en que se vea involucrada una nación, así como la persecución que se desencadena por razones de raza o religión, por convicciones políticas o nacionalidad. En tal sentido, no se considera migrante a quien sale de su país temporalmente por vacaciones o de paseo, pero sí a aquel que quiere buscar una oportunidad más provechosa de la que tiene y por eso se marcha.

En el caso de los venezolanos que masivamente han ingresado a Colombia, principalmente en el período que va entre los años 2017 y 2018, encontramos que muchos lo hacen por la carestía de alimentos y medicinas en Venezuela, por la inflación que ha alcanzado cifras impresionantes, por la escasez de trabajos y porque los que consiguen tienen salarios que no permiten cubrir las necesidades básicas, pero también por razones de persecución por parte de los órganos del Estado. Todos son migrantes, pero mientras los primeros no han dejado de tener la protección del Estado, los segundos, sí, y estos últimos son entonces los refugiados, que conforman una categoría de migrantes.

En ese orden de ideas, el refugiado es aquel migrante que cambió el país de su residencia habitual por ser perseguido o tener fundados temores de serlo por las razones ya mencionadas, y que fue reconocido como tal por el Estado en que se encuentra en virtud de los instrumentos internacionales correspondientes.

Se necesita, pues, que concurren esas dos circunstancias: en primer lugar, que se trate de una persecución por alguno de los motivos mencionados y, en segundo término, que la misma sea reconocida por parte del Estado al cual se traslada,

para que operen los mecanismos de protección que se contemplan en las distintas disposiciones legales que más adelante señalaremos.

## Relaciones del concepto de *refugiado* con otras categorías de los migrantes

### 1. Los asilados

Son individuos que han migrado a un Estado, o pretenden hacerlo por ser objeto de persecuciones injustas, y que son protegidos por él. Se trata, pues, de migrantes, personas que abandonan el país donde habitan o pretenden hacerlo por estar perseguidas por razones de su pensamiento político, o en general por cualquier motivo relacionado con ello, que no sea por delitos de derecho común.

Tradicionalmente, se ha clasificado el asilo en dos grandes categorías: el asilo diplomático o externo, y el territorial o interno. En el primero, el perseguido lo solicita en el mismo país donde existe la persecución, generalmente en una Embajada, Consulado u organismo extranjero en ese país. En el segundo, lo pide una vez que ha salido del Estado perseguidor y se encuentra en un país distinto. En ese sentido, se asociaba el refugio al asilo territorial y el asilo propiamente dicho era el diplomático.

Sin embargo, modernamente se ha acogido la nueva concepción de que *asilo* y *refugio* son sinónimos, ya que se trata de migrantes que huyen o se trasladan por persecuciones del mismo tipo. A tal respecto, el doctor Adalberto Urbina Briceño (2012) apunta: “El refugio es la condición de la persona que se encuentra en las circunstancias previstas en los instrumentos internacionales” y “el asilo es la protección que el Estado otorga al refugiado”. De esta manera, nos señala el destacado autor, que el asilo no es más que una consecuencia a la condición de refugiado, porque es la protección que el Estado le otorga.

En síntesis, los conceptos de *asilo* y *refugio* se entienden hoy en día como aspectos de una misma realidad: los Estados reciben a los individuos como refugiados, bien en sus embajadas o en su territorio, y luego les concede el asilo como protección.

El seminario de Tlatelolco sobre “Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe”, celebrado en Ciudad de México en 1999, nos ratifica en sus conclusiones esa concepción:

El seminario abordó la utilización de los términos *asilo* y *refugio* en América Latina y, en ese sentido, señaló que ambos son sinónimos, porque existe la protección del Estado a las víctimas de persecución, cualquiera sea el procedimiento por medio del cual, en la práctica, se formalice dicha protección, sea el régimen de refugiados según

la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, o el de los asilados según los convenios interamericanos en la materia.

## 2. Los apátridas

Constituyen otra categoría de migrantes. Son aquellos que no son considerados como nacionales por ningún Estado conforme a su legislación; están contemplados en la Convención Sobre el Estatuto de los Apátridas, promulgada en Nueva York en 1954 y que entró en vigencia el 6 de junio de 1960.

No son refugiados porque las razones de su migración no son las mismas y están amparados por un instrumento internacional diferente, por cierto, suscrito por menos Estados que el de refugiados, pero los apátridas son objeto también de protección internacional. Pese a esas diferencias, no se descarta que en un momento dado un apátrida pueda convertirse en refugiado o viceversa.

## 3. Los desplazados internos

Personas o grupos de personas que han tenido que escapar o huir de sus viviendas para evitar las consecuencias de un conflicto armado, de violencia generalizada, de violación de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas. Han sido muy frecuentes en Colombia en tantos años de cruenta guerra y de gran violencia, que ahora parecieran estar llegando a su fin.

A los desplazados internos no se les considera migrantes. La protección es responsabilidad del Estado territorial, no hay intervención internacional y de allí la diferencia con la categoría que analizamos.

## Fuentes instrumentales internacionales del refugio

Aun cuando el refugio se conoce desde hace muchos siglos, su instrumentación legal es más bien reciente. La base fundamental es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, complementada en América por la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Las Naciones Unidas, ante la problemática surgida por los refugiados al terminar la Segunda Guerra Mundial, promueve en 1950 el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y, el año siguiente, propone la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual, una vez suscrito por Colombia, es aprobado en la Ley 35 de 1961. Es de advertir que la recomendación de las Naciones Unidas también incluía la protección de los apátridas, pero en ese momento solo se aprobó para los refugiados.

En la convención que recientemente hemos mencionado, se hablaba de que solamente se comprendían en ella los que tuvieran esa condición para enero de 1951, lo cual motivó a que la organización promoviera en 1967 el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, que amplió la cobertura para casos nuevos posteriores a 1951. El protocolo fue suscrito por Colombia y sometido al Congreso, el cual promulgó la Ley 65 de 1979.

Complementan esta base legal internacional y nacional la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, que en Colombia es la Declaración de Cartagena Sobre los Refugiados de 1984; la Declaración de Brasil denominada Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe en el año 2014; el Decreto 2840 del año 2013, el cual establece los lineamientos para la condición de refugiado, reformado por Decreto 1067 de 2015, que constituye el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.

## Causas y condiciones del refugio

Para que un migrante pueda obtener la condición de refugiado debe alegar y presentar prueba de que está siendo perseguido o tiene temor fundado de serlo por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas. Además, debe encontrarse fuera de su país de residencia habitual y no poder, a causa de la persecución, acogerse a la protección del país de su nacionalidad. De igual manera, tiene que acreditar la existencia de razones fundadas del peligro de ser sometido a tortura.

Del mismo modo, hay circunstancias que impiden que se otorgue el refugio o que lo hacen cesar si ya fue concedido. Entre ellas, encontramos las siguientes:

- a) Que la persecución de la cual haya sido objeto sea producto de la comisión de delitos graves contra la paz, delitos de guerra o contra la humanidad.
- b) Que lo sea por delitos comunes realizados fuera del país donde pretende obtener el refugio antes de que sea concedido.
- c) Que sea culpable de actos cometidos contra los principios de las Naciones Unidas. Se entiende que los mismos tengan carácter delictual y entre estos se encuentran el terrorismo, los actos que puedan afectar la seguridad internacional y los que puedan incidir negativamente en las relaciones pacíficas entre los Estados.

Es lógico que tales conductas impidan el otorgamiento del refugio, toda vez que no se puede proteger al migrante, con base en normas internacionales auspiciadas

por las Naciones Unidas, cuando se está atentando contra sus principios y normas de convivencia internacional de una manera grave.

También esas actividades pueden ser motivo, y por las mismas razones, de la pérdida del asilo concedido, a lo cual se unen el acogerse a la protección del país de su nacionalidad, el recuperar la nacionalidad perdida, el establecerse nuevamente en el país que se había abandonado o que hayan cesado las causas por las cuales se había solicitado el refugio.

## Los principales efectos del refugio

Como hemos expresado, el refugio es una protección que se otorga a una o más personas que encuentran perseguidas o temen seriamente serlo, por las razones señaladas. Ante el temor de perder la vida y su seguridad, la comunidad internacional les ofrece cobijo, de lo cual se desprenden los siguientes efectos:

En primer lugar y como es lógico suponer, no podrá ser expulsado ni repatriado, ya que, si se hace, la vida y la seguridad estarían en peligro inminente. En ese mismo sentido, no podrá ser objeto de discriminación por su condición de refugiado, ni por su raza, ni su nacionalidad, ni religión, y se le dará el mismo tratamiento y consideración de los nacionales del país donde se encuentra, salvo las excepciones que por ley se impongan. En el caso de Colombia, la situación está regulada constitucionalmente, ya que la carta fundamental establece en su artículo 100 que los extranjeros gozarán de los mismos derechos civiles y de las mismas garantías que los colombianos, con las limitaciones que establezcan la Constitución y las leyes. Una de esas limitaciones se refiere a los derechos políticos que son reservados a los ciudadanos del país, aun cuando a los residentes se les puede permitir el voto a las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital. La única posibilidad de que sea expulsado estriba en que sea por razones de seguridad nacional o de orden público y, en ese supuesto, con un procedimiento donde se respete el debido proceso.

Tampoco podrá ser devuelto al país donde su vida, su seguridad o su libertad puedan peligrar y se les dará visa, documento de identidad y documento de viaje. Para los refugiados en Colombia, esa visa es la de migrante o “M”, la misma concede permiso abierto de trabajo y su titular puede realizar cualquier actividad lícita en el territorio nacional. Todo ello se desprende de lo dispuesto en el Decreto 4503 del 19 de noviembre de 2009, mediante el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y se dictan las normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado en concordancia con la Resolución 6045 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 2 de agosto de 2017, mediante la cual se establecen los tipos de visa y sus alcances.

Otra protección que se concede al refugiado es la de no ser extraditado, lo cual se extiende a los que están en trámite de refugio mientras esté vigente el procedimiento.

Finalmente, la condición de refugiado permite el aseguramiento de la unidad familiar y, en tal sentido, por solicitud expresa de quien le ha sido reconocida esa condición y conforme a las disposiciones recién citadas, cobija como refugiados a las siguientes personas:

1. el cónyuge;
2. a falta de cónyuge, la compañera o el compañero permanente;
3. los hijos menores de edad;
4. los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del refugiado;
5. los hijos de cualquiera edad si fueren incapaces según la legislación colombiana;
6. los hijos menores, los que dependan del refugiado y no pasen de 25 y los hijos incapaces que también vivan con él, todos ellos de la compañera o del compañero permanente.

## Procedimiento y tramitación del refugio en Colombia

Actualmente, los pasos que han de seguirse para la obtención del refugio están establecidos en el Decreto 2840 del año 2013, emanado del Ministerio de Relaciones Exteriores, modificado por el Decreto 1067 de 2015 del mismo órgano.

Más que hacer un estudio jurídico de ese decreto, dado los fines prácticos de este trabajo destinado a orientar a quien tenga interés en obtener la consideración de refugiado, vamos a sintetizar el procedimiento.

En primer término, la solicitud debe introducirse directamente por el interesado ante el Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La misma debe solicitarse en un plazo de sesenta días a partir del ingreso al país, y debe contener los siguientes requisitos:

1. Nombres y apellidos completos del interesado y de sus beneficiarios.
2. Fotocopia del pasaporte y/o documento de identidad del país de origen o de residencia habitual (del solicitante y sus beneficiarios).
3. Fecha y forma de ingreso al país.
4. Dirección, número telefónico y/o correo electrónico a través de los cuales pueda ser localizado. Si en cualquier momento del procedimiento el solicitante cambia de dirección u otro dato de contacto, deberá informarlo a la Secretaría Técnica.

5. Relato completo y detallado de los hechos en los cuales apoya su solicitud.
6. Documentos que respalden la solicitud, si los tuviere.
7. Fotografía reciente a color, de 3x4 cm y con fondo azul (del solicitante y sus beneficiarios).
8. Firma del interesado (en caso de que la persona no sepa o no pueda firmar, se procederá a la firma a ruego, como lo prevén los artículos 39 y 69 del Decreto 960 de 1970).
9. Manifestación expresa sobre su voluntad de ser o no notificado o contactado mediante correo electrónico.

En caso de ser requerida información adicional, la Secretaría Técnica solicitará al interesado la información pertinente.

Para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, se deberá radicar la documentación requerida (puede remitirse mediante correo normal o certificado) en la Oficina de Correspondencia, ubicada en la Carrera 5 No. 9-03, en el horario de 8:00 a. m. a 12:30 p. m. y de 2:00 p. m. a 4:30 p. m.

No obstante, también puede ser presentada en las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y, en caso de encontrarse el interesado en la frontera o en puerto o aeropuerto, ante la policía o autoridades de migración. En este último caso, la solicitud debe ser enviada al Despacho del viceministro antes indicado, dentro de las 24 horas siguientes.

La solicitud debe ser ratificada dentro de los cinco días después de radicada, pudiendo no reconocerse la condición si no se hace la ratificación. La misma será sustanciada por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado.

Los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado deberán:

- Respetar la Constitución política y las leyes de la República.
- Respetar a las personas, las entidades, los organismos públicos y privados.
- Informar previamente al vencimiento de su salvoconducto.
- Presentarse ante la autoridad migratoria para que expida su salvoconducto.
- Informar su domicilio, datos de contacto y mantenerlos actualizados. Si en cualquier momento del procedimiento el solicitante cambia de dirección u otro dato de contacto, deberá informarlo a la Secretaría Técnica.
- Informar sobre su intención de trasladarse o salir del país.
- Decir la verdad y ayudar en todo lo posible al entrevistador a determinar los hechos del caso. En todo caso, su actuación será de acuerdo con el principio de buena fe.
- Aportar, en apoyo de sus declaraciones, las evidencias disponibles si las tuviere.

- Proporcionar toda la información pertinente acerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles que sean necesarios para que el entrevistador pueda determinar los hechos pertinentes.
- Es de advertir que este trámite no acredita ningún estatus migratorio, pero da derecho a que se expida un salvoconducto que permite la permanencia en el país por tres meses, prorrogables por períodos iguales previa solicitud oportuna del interesado, mientras se tramita la solicitud. Ese documento permite permanecer en el país y protege al solicitante de la deportación, pero, si se desea trabajar, debe obtenerse la visa correspondiente.

La Comisión tramitadora entrevistará al interesado y, una vez que se verifique que ha cumplido los extremos de la ley, le otorgará la condición de refugiado si es procedente y, en consecuencia, le expedirá visa de refugiado, documento de viaje y cédula de extranjería.

Es sumamente importante advertir que, si el tramitante no se presenta a la entrevista, se entiende que desiste de la solicitud, queda sin efecto el salvoconducto y se archiva el expediente respectivo.

## Otras consideraciones sobre el refugio

Cuando se concibió el refugio a la luz de la Convención de 1951, estaba muy cercana la terminación de la Segunda Guerra Mundial, de allí que la concepción del refugiado estuviera muy ligada a los recientes acontecimientos. Con el correr de los años, han surgido opiniones sobre la necesidad de ampliar la protección a otras personas que no son los descritos tradicionalmente, pero para ello tendría que modificarse el contenido de la convención con sus ampliaciones del Protocolo de 1967 y de la Declaración de Cartagena.

Hoy en día, si bien en algunos países todavía hay personas que son sometidas a persecución por sus ideas, por su religión o raza, más es el número de quienes emigran por perturbaciones graves de tipo económico, no incluidas en el concepto y que, por consiguiente, carecen de protección internacional. Tal es el caso de los venezolanos sometidos a penurias y calamidades, sobre todo, por falta de medicinas y de comida. Por tales razones han tenido que trasladarse a otros países, principalmente a Colombia por la cercanía y los lazos que unen a ambas naciones, pero carecen de toda protección. Sería conveniente que la comunidad internacional, que individualmente ha creado mecanismos paliativos, buscara ampliar el refugio por razones humanitarias y proporcionar a esos migrantes la protección que se les da a los refugiados. Colombia les ha otorgado el permiso de permanencia; Chile, una visa especial, al igual que Perú; pero lo ideal sería crear políticas públicas internacionales que presten una eficiente ayuda en lo social, educativo y en el ámbito de la salud.

## Bibliografía

- Belisario Capella, Freddy. (2004). *Derecho internacional americano*. Caracas: Anauco Ediciones.
- Constitución política de la República de Colombia.
- Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe, 1999. En [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Tlatelolco\\_1999.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Tlatelolco_1999.pdf).
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. En <https://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>.
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951. En <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia. Decreto n.º 2840 del 6 de diciembre de 2016. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia. Decreto 1067 del 26 mayo del 2015. En [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1067\\_2015.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.html).
- Monroy Cabra, Marco Gerardo. (2002). *Derecho internacional público*. Bogotá: TEMIS.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. En <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>.
- Urbina Briceño, Adalberto. (2012). *Derecho internacional de los refugiados*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

# DOS GOBIERNOS, DOS POLÍTICAS: LOS MIGRANTES IRREGULARES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

# 10

GONZALO OLIVEROS NAVARRO

Glosario de abreviaturas

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

**PEP:** Permiso Especial de Permanencia.

**PEPFF:** Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización.

**PEP-RAMV:** PEP-Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.

**RAMV:** Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.

## Introducción

Según la Unidad Administrativa Migración Colombia —encargada, conforme a la normativa interna de este país, del asunto que le da su nombre—, al 24 de agosto de 2020, en esta tierra de Nariño y Caldas nos encontramos 1.771.237<sup>1</sup> venezolanos. De ellos, 1.001.472<sup>2</sup> —es decir, el 56,44 %— está en condición de irregularidad migratoria, bien porque ingresaron a territorio colombiano sin pasar por un puesto fronterizo, sellando pasaporte, bien porque, habiendo cruzado por uno de estos, el plazo de estancia que la normativa le permitía feneció y no salió del país en la oportunidad que le correspondía o, finalmente, porque ingresó por cualquiera de los 2.219 kilómetros que tiene nuestra línea fronteriza común en los cuales no existe control alguno. Así, aquel venezolano que se encuentre en Colombia en alguno de esos supuestos, es un migrante irregular.

Las gestiones de gobierno de los presidentes Juan Manuel Santos e Iván Duque han diseñado un trato diferenciado en perjuicio del migrante, pero también de Colombia.

El presente trabajo pasará revista a la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y a las decisiones normativas aplicables a los migrantes irregulares

- 1 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (24 agosto 2020). *Evolución crisis migratoria con Venezuela: 5 años de historia*. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/evolucion-crisis-migratoria-con-venezuela-5-anos-de-historia>.
- 2 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (06 agosto 2020). Venezolanos en Colombia corte a 31 de mayo 2020. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-mayo-de-2020>.

venezolanos adoptadas por una parte por el gobierno del señor presidente Santos, a través de la formación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos que originó la emisión del PEPRAMV. Igualmente, respecto de la gestión del señor presidente Duque, distinguirá la concerniente a las fuerzas militares y policiales venezolanas que manifestaron su decisión de separarse de las mismas en desconocimiento a la gestión del señor Nicolás Maduro Moros, y la decisión publicada el pasado mes de enero del 2020, mediante la cual se crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).

Finalmente, a modo de conclusión, propondremos medidas que van en la dirección de afrontar la situación planteada que faciliten la integración venezolana al país.

Desde mi llegada a Colombia el 29 de julio de 2017 —exilio producto de la persecución por haber aceptado, ante la Asamblea Nacional, el cargo de magistrado de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de nuestro país el 21 de ese mes—, he dedicado buena parte de mi tiempo, aparte de la docencia, a la atención gratuita de la migración venezolana, asesorándoles en el área de conocimiento que manejo: el derecho. Buena parte de mi experiencia de vida colombiana está retratada en este trabajo.

## El Gobierno Santos y la creación del PEP

El 25 de julio de 2017, la ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia —en atención a las competencias que le atribuye el Decreto 1067 del 2015 denominado Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores<sup>3</sup>— emite la Resolución nro. 5797, a través de la cual se crea el Permiso Especial de Permanencia (PEP)<sup>4</sup>.

El elemento fundamental que originó la emisión del mismo —tal como se desprende del considerando que cursa al párrafo doce de dicha resolución— fue “el fenómeno migratorio que en la actualidad está viviendo el Estado colombiano con los nacionales venezolanos, quienes están ingresando de manera creciente y sostenida a territorio nacional (...) debido a la situación de orden interno que vive el vecino país”.

Sin embargo, la decisión colombiana de implementar el PEP es, en el fondo, producto de una orden judicial.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores. (26 mayo 2015). Decreto 1067 de 2015 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. En [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1067\\_2015.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.html).

4 Ministerio de Relaciones Exteriores (25 julio 2017). Resolución n.º 5797 de 2017 por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>.

Tal como se reconoce en el último párrafo de los considerandos de la referida resolución, con ocasión del fallo de tutela nro. T-073-2017<sup>5</sup>, la Corte Constitucional colombiana ordenó a cualquier autoridad competente, con especial referencia a Migración Colombia así como a la Defensoría del Pueblo, “procurar que los migrantes sean protegidos de forma plena, que puedan ejercer sus derechos, obtener la documentación para permanecer en el territorio colombiano”.

Con vista a esos antecedentes, el estado colombiano emitió la normativa que regula la expedición del PEP. Inicialmente, conforme al artículo 1 de la referida resolución, al instrumento en comento podrían acceder los venezolanos que, habiendo ingresado con su pasaporte por un puesto de control fronterizo habilitado, se encontraran en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la misma, carecieren de antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional y no tuvieran medida de expulsión o deportación vigente.

La expedición del referido instrumento, conforme al párrafo tercero *ejusdem*, correspondería a la Unidad Administrativa Migración Colombia y el mismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 *ibidem*, le permitiría a su beneficiario “ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país” sirviendo él de documento de identificación ante las autoridades colombianas, siempre que se presentare conjuntamente con el pasaporte u otro documento de identificación, tal como lo preceptuó el artículo 5 de la referida resolución.

En desarrollo de dicho acto, la Unidad Administrativa Migración Colombia expidió el 28 de julio de 2017 la Resolución nro. 1272/2017<sup>6</sup>, a través de la cual se procedió a implementar el permiso de permanencia aprobado por el Estado colombiano.

Así, en atención a sus competencias funcionales, Migración Colombia reiteró lo establecido en la resolución ministerial, en el sentido de que el Estado se reservaba la discrecionalidad de otorgamiento del permiso en comento, a la vez que precisó que el mismo tenía carácter gratuito (antepenúltimo párrafo de los considerandos) y que se prorrogaría automáticamente cada noventa días hasta por dos años (artículo 3).

Entonces, a partir del 28 de julio de 2017, los venezolanos regulares migratoriamente en Colombia, que se encontraran dentro de los supuestos de la referida normativa, estaban facultados para realizar cualquier actividad lícita en el país, lo que de hecho implicaba trabajar, estudiar y emprender.

5 Corte Constitucional. República de Colombia. (s.f.). Sentencia T. 073/17. En <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.html>.

6 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (28 julio 2017). Resolución 1272/2017 por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/Resolucion%201272%20de%202017.pdf>.

Para febrero del 2018, nuevamente, el Gobierno del presidente Santos repite la decisión de emitir un PEP de similares características al previamente expedido y se lo aplica a los venezolanos que se encontraban en el país al 2 de febrero de ese año.

En efecto, consecuencia de la continua llegada de migrantes venezolanos a Colombia, en el referido mes del 2018, la gestión Santos implementó un nuevo PEP. Lo hizo con la expedición, por órgano de la ministra de Relaciones Exteriores, de la Resolución 740 del 5 de febrero del 2018<sup>7</sup>. A través de la misma, con similares requisitos a los establecidos en la citada Resolución 5797, se permitió que quienes hubieren ingresado regularmente al país —por puestos fronterizos habilitados y con pasaporte—, al 2 de febrero del 2018, pudieran estudiar, trabajar y emprender en Colombia.

Como consecuencia de ello, tal como lo admite Migración Colombia<sup>8</sup>, ambos instrumentos permitieron, a 181.482 venezolanos que se encontraban regularmente en el país, ejecutar las referidas actividades autorizadas por la normativa aprobada.

## EL PEPRAMV

Expedido el segundo PEP, el Gobierno del señor presidente Santos —en ejecución de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley de Presupuesto colombiana para el año 2018 (Ley 1873 del 2017)<sup>9</sup>, que dispuso la obligación para el Ejecutivo de diseñar políticas integrales de atención humanitaria para la migración venezolana— emitió el Decreto 542 del 21 de marzo del 2018<sup>10</sup> a través del Departamento Administrativo de la Presidencia. Mediante dicho instrumento, se reitera la continua entrada de migrantes venezolanos al país a partir del 2017, mas, por primera vez, se precisa que esta se realiza no solo por los puestos fronterizos, sino por rutas de acceso irregular, lo que ha impedido el registro respectivo. En consonancia con ello, a través del mismo se ordenó el diseño y la implementación de un inventario de migrantes venezolanos que sirviere de soporte para su atención integral.

7 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (5 febrero 2018). Resolución 740/2018 por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio del 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones sobre la materia. En <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=74260>.

8 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (01 noviembre 2018). Todo lo que tiene saber sobre la migración venezolana. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/todo-lo-que-tiene-que-saber-sobre-la-migracion-venezolana>.

9 Congreso de Colombia. (20 diciembre 2017). Ley 1873 del 2017 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la Vigencia Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. En [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1873\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1873_2017.html).

10 República de Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (21 marzo 2018). Decreto 542 de 2018 por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. En <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>.

El empadronamiento en referencia se realizó por dos meses en todo el país, a partir del 6 de abril del 2018, y permitió integrar el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (PEPRAMV). A través de él, Colombia determinó que aquí se encontraban 442.462 venezolanos en condición de irregularidad migratoria<sup>11</sup>, puesto que a él no accedían quienes el Estado ya sabía que se encontraban en su territorio.

Como complemento a dichas normativas, el 25 de julio del 2018, desde el Departamento Administrativo de la Presidencia, se emite el Decreto 1288<sup>12</sup>, el cual contempla normas no solo para los migrantes venezolanos sino también —en cumplimiento de las disposiciones internas colombianas— para los nacionales del país que hubieren retornado a Colombia.

Por lo que se refiere a los migrantes venezolanos, el artículo 1 del decreto en comento ordena, al Ministerio de Relaciones Exteriores, modificar “los requisitos y plazos del Permiso Especial de Permanencia (PEP) para garantizar el ingreso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional”, en tanto que, según lo dispuesto en el parágrafo 1 *ejusdem*, establece que los beneficios del referido instrumento serán los mismos que les correspondieron a quienes los habían recibido conforme a la Resolución 5797 del 17 y la Resolución 0740 de 18 ya citadas.

En cumplimiento de la referida normativa presidencial —cinco días antes de concluir su período el presidente Santos—, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió el 02 de agosto del 2018 la Resolución 2033<sup>13</sup>. A tenor de la misma, se aprobó otorgar el PEPRAMV a los venezolanos inscritos en dicho registro que, para la fecha de publicación de dicha resolución, se encontraren en territorio colombiano, permitiéndosele a su beneficiario —según lo dispuesto en el parágrafo 2 de dicha resolución—, utilizar dicho instrumento como documento válido para ingresar o salir de Colombia, siempre que el mismo se acompañare de otro documento de identidad del beneficiario del mismo. Así entonces, según se desprende de la

11 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (01 noviembre 2018). Todo lo que tiene saber sobre la migración venezolana. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/todo-lo-que-tiene-que-saber-sobre-la-migracion-venezolana>.

12 República de Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (25 julio 2018). Decreto 1288 de 2018 por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas para el retorno de los colombianos. En <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>.

13 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (02 agosto 2018). Resolución n.º 2033 de 2018 por medio del cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/downloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>.

información de Migración Colombia, con dicho registro y subsiguiente PEP, este país habría regularizado la situación de 442.462<sup>14</sup> personas, permitiéndoles con ello incorporarse a plenitud al mercado productivo nacional.

## El Gobierno Duque

A partir del 7 de agosto del 2018 —fecha en la cual arribó al Palacio de Nariño el señor presidente Duque— y hasta enero de este 2020, Colombia ha prorrogado los permisos de permanencia otorgados por el Gobierno Santos y, a su vez, ha expedido otros tendentes a permitirle, a venezolanos en condición migratoria regular, acceder a los beneficios de los mismos. Dos han sido las excepciones al respecto, a saber: 1) el Permiso Especial de Permanencia otorgado a los militares y fuerzas policiales que se rebelaron a la gestión Maduro y 2) el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).

El primero de los referidos fue expedido a través de la Resolución 2540 del 21 de mayo de 2019<sup>15</sup> emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Su fundamento es el creciente ingreso a territorio colombiano de personal militar y policial venezolano como consecuencia de la situación de orden interno de nuestro país.

A través de él, a tenor de lo dispuesto en los numerales 1 al 3 del artículo 2 de dicho instrumento, se regulariza en Colombia a los miembros de los cuerpos armados venezolanos que se encontraran en territorio colombiano para el 13 de mayo de 2019, siempre que hubieren manifestado —al ingresar al territorio colombiano— su voluntad de separarse temporalmente de su condición de miembros de su respectiva fuerza y hubieren hecho entrega del correspondiente armamento, aparte de carecer de antecedentes judiciales nacionales o internacionales y no tener medida de expulsión o deportación vigente. El PEP otorgado conforme a dicho instrumento, según lo dispuesto en el párrafo cuarto del mismo artículo, era extensivo a cónyuges o compañeros permanentes, padres e hijos del beneficiario.

Adicionalmente, conforme a él —y al artículo 4 *ejusdem* y su párrafo—, quien resultase su beneficiario, al igual que ocurrió con todos y cada uno de los permisos previamente otorgados, podría dedicarse a cualquier actividad lícita, salvo las que implicaren manejo de armas, fungiendo dicho permiso como instrumento

14 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (24 octubre 2019). Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisis-migratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019>.

15 Ministerio de Relaciones Exteriores (21 mayo 2019). Resolución n.º 2540 de 2019 por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución n.º 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de mayo de 2019. En [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_2540\\_2019.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2540_2019.html).

de identificación ante las autoridades colombianas, siempre que se acompañare del pasaporte u otro documento de identidad, a tenor de lo establecido en el artículo 6 *ibidem*. Ese fue el primer mecanismo de regularización migratoria implementado por la gestión del señor presidente Duque, con él, se beneficiaron solamente 792<sup>16</sup> personas.

Posteriormente, ya avanzados diecisiete meses de la nueva gestión presidencial colombiana, mediante Resolución nro. 240 del 23 de enero de 2020<sup>17</sup> expedida por la Ministro de Relaciones Exteriores, se emitió un nuevo PEP cuyos beneficiarios fueron los venezolanos que hubieren ingresado al país el 29 de noviembre del 2019, en condición de regularidad migratoria —conforme fuere descrita en el primer apartado del presente trabajo—, a los cuales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la misma, se les permitía acceder a la oferta institucional general del país. Asimismo, inmediatamente —de hecho, casi dos meses antes de declararse el estado de emergencia nacional en el país producto del COVID-19<sup>18</sup>—, la Presidencia de la República emitió el Decreto 117 del 28 de enero del 2020<sup>19</sup>, a través del cual se modificó el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo a los efectos de crear el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF).

Tal como se deriva del considerando contenido en el párrafo 17 de dicho instrumento, el PEPFF tiene por objeto “preservar el orden interno y social, evitar la explotación laboral y velar por el respeto de la dignidad humana”, todo ello con el objeto de “contribuir a las vías de formalización de los nacionales venezolanos” (párrafo 23).

Dicho PEP permite que cualquier persona natural o jurídica, independientemente de su nacionalidad (artículo 2.2.6.8.3.4), contrate a un nacional venezolano en condición de irregularidad migratoria (artículo 2.2.6.8.3.2), siempre que el acuerdo tenga una duración no menor de dos meses y no mayor de dos años, siendo posible su renovación hasta por cuatro años discontinuos (artículo 2.2.6.8.3.8).

16 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (24 agosto 2020). *Evolución crisis migratoria con Venezuela: 5 años de historia*. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/evolucion-crisis-migratoria-con-venezuela-5-años-de-historia>.

17 Ministerio de Relaciones Exteriores (23 enero 2020). Resolución n.º 240 de 2020 por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución n.º 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20%202020/Resolucion%200240%20del%2023%20de%20enero%20de%202020200.pdf>.

18 República de Colombia. Presidencia de la República. (17 marzo 2020). Decreto 417 de 17 marzo 2020 por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. En [https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/general/51\\_Presidencia\\_Decreto\\_417.pdf](https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/docs/decretos/general/51_Presidencia_Decreto_417.pdf).

19 República de Colombia. Ministerio del Trabajo. (28 enero 2020). Decreto número 117 de 2020 por el cual se adiciona la sección 3 al capítulo 8 del título 6 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). En <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20117%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202020.pdf>.

Tal como se desprende del texto de la norma en comento, el contrato respectivo puede ser de naturaleza civil o laboral (artículo 2.2.6.8.3.4), sus términos deben ser aprobados por el Ministerio del Trabajo (artículo 2.2.6.8.3.5) y, una vez que este lo haga, el contratado debe tener una cita presencial en las oficinas de la Unidad Administrativa Migración Colombia, a los efectos de que esta valide las condiciones del mismo en el país y apruebe —o niegue— el otorgamiento del permiso (artículo 2.2.6.8.3.6), lo cual, en todos los casos, es potestativo del Estado colombiano.

A diferencia del PEPRAMV, el PEPFF no permite expresamente al beneficiario acceder a la oferta institucional en materia de educación y, por la naturaleza del mismo, no faculta a su beneficiario para dedicarse a una actividad de emprendimiento, limitándose su actuación —tan solo— a las que se deriven del contrato y, por ende, su regularidad migratoria está sometida a lo acordado entre las partes, en cuanto a tiempo y funciones.

Obvio es el señalar que dicho PEPFF estuvo diseñado para un país con normalidad económica, trastocada por efecto del COVID-19.

En efecto, como previamente se señaló, en marzo del 2020 —al acordarse el estado de excepción referido—, Colombia ha entrado en un período de cuarentena y, por ende, de inactividad económica, lo que ha traído como consecuencia una tasa del 19,8 %<sup>20</sup> del nivel de desempleo en el país cuantificado por el DANE para junio del 2020, “lo que significó un aumento de 10,4 % puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (9,4 %)”. Esta circunstancia ha originado que, a este mes de agosto del 2020, tan solo 2.430<sup>21</sup> personas fueran beneficiarios del mismo.

## Conclusión

Tal como señalamos en la introducción, según la última información publicada a esta fecha por Migración Colombia —la cual data de agosto de este año—, 1.771.237 venezolanos nos encontramos en Colombia, de los cuales, a cifra de mayo pasado, 1.001.472 están en condición migratoria irregular.

Sobre quienes tuvieron esa condición en los últimos dieciocho meses de la gestión del señor presidente Juan Manuel Santos, regularizaron su estancia migratoria en Colombia 442.462 venezolanos; en tanto que, en los veinticuatro meses transcurridos de la gestión del señor presidente Duque, solo lo han logrado 3.222 connacionales.

20 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Información junio 2020. En [https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#:~:text=Para%20el%20mes%20de%20junio,anterior%20\(9%2C4%25\)](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#:~:text=Para%20el%20mes%20de%20junio,anterior%20(9%2C4%25)).

21 Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (24 agosto 2020). Evolución crisis migratoria con Venezuela: 5 años de historia. En <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/evolucion-crisis-migratoria-con-venezuela-5-anos-de-historia>.

En el estado actual de la normativa existente y vista la situación del desempleo que las autoridades reconocen, la posibilidad de que ese migrante irregular se incorpore al mercado productivo colombiano se reduce drásticamente, dado que solo puede hacerlo con el PEPFF a través de un contrato laboral o de prestación de servicios. Las habilidades naturales que el migrante tenga no puede ponerlas —legalmente— al servicio del país por no existir un mecanismo similar al PEPRAMV que lo permita.

El Estado colombiano ha diseñado entonces, en los últimos dieciocho meses de gestión del Gobierno Santos y en los veinticinco meses iniciales de la gestión Duque, dos políticas diferenciadas para atender a la migración venezolana en condición de irregularidad. Esa dicotomía es lo que nos ha llevado a plantear públicamente en Colombia, a sus autoridades personalmente y por escrito y al país en general, el que se ordene un nuevo registro de migrantes irregulares —similar al RAMV— que permita saber quiénes son y qué hacían en Venezuela, así como qué pueden hacer en Colombia; que en el país se diseñe en simultáneo un registro nacional de personal que determine los sitios del país donde son requeridas las habilidades de todos los que en él nos encontramos y, sobre la base del mismo, permita redireccionar al migrante hacia aquella parte de Colombia donde sus conocimientos o habilidades sean requeridos, todo ello con el objetivo de que pueda el incorporarse al proceso productivo colombiano y así estudiar, trabajar, emprender y pagar impuestos, a los fines de que, en lugar de ser una carga para el país y sus habitantes, seamos un elemento que contribuya con su desarrollo. Un registro de esa naturaleza, adicionalmente, permitirá a Colombia tener certeza de las personas que en ella nos encontramos, con positivo impacto en su seguridad.

Soy de quienes creen que lo que hoy haga o deje de hacer Colombia en materia migratoria nos servirá de gran aprendizaje en Venezuela, cuando se reviertan las circunstancias que han originado nuestra migración y seamos nosotros quienes recibamos, en cantidades importantes, personal extranjero que habrá de ayudarnos en nuestro proceso de reconstrucción.

## Bibliografía

- Corte Constitucional. República de Colombia. (s. f.). Sentencia T-073/17. Bogotá. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.html>.
- El Congreso de Colombia. (2017). Ley 1873 del 2017. Bogotá. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1873\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1873_2017.html).

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). Decreto n.º 1067 de 2015. Bogotá. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1067\\_2015.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.html).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). Resolución n.º 5797 de 2017. Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>.
- Migración Colombia. (2018). Resolución 2033 de 2018. Bogotá Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_uaemc\\_2033\\_2018.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_2033_2018.html).
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Todo lo que saber sobre la migración venezolana*. Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/todo-lo-que-tiene-que-saber-sobre-la-migracion-venezolana>.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana* Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisis-migratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019>.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2020). Venezolanos en Colombia. Corte al 31 de mayo 2020. Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-mayo-de-2020>.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores (2020). Bogotá, Colombia. *Evolución crisis migratoria con Venezuela: 5 años de historia*. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/evolucion-crisis-migratoria-con-venezuela-5-años-de-historia>.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Resolución 1272/2017. Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/Resolucion%201272%20de%202017.pdf>.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). Resolución 740/2018. Bogotá. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=74260>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). Resolución n.º 2540/2019. Bogotá. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_2540\\_2019.html](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2540_2019.html).
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2020). Resolución n.º 240/2020. Bogotá. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/>

Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/Resolucion%200240%20 del%2023%20de%20enero%20de%2020200.pdf.

República de Colombia. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2018). Decreto n.º 542 de 2018. Bogotá. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>.

República de Colombia. Ministerio del Trabajo. (2020). Decreto n.º 117. Bogotá. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20117%20DEL%2028%20DE%20ENERO%20DE%202020.pdf>.

República de Colombia. Presidencia de la República. (2020). Colombia. Decreto 417. Bogotá. Recuperado de [https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid-19/docs/decretos/general/51\\_Presidencia\\_Decreto\\_417.pdf](https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid-19/docs/decretos/general/51_Presidencia_Decreto_417.pdf).



# LOS AUTORES

---



## Edmundo González Urrutia

Internacionalista egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Magíster en Relaciones Internacionales por la American University Washington D. C. Diplomático de carrera. Fue director general de Política Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Embajador de Venezuela en Argentina. Embajador de Venezuela en Argelia. Director general de Análisis y Planificación Estratégica del MRE. Miembro de la Junta Directiva y coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Coordinador del Grupo Ávila.

## Rafael Arráiz Lucca

Profesor titular de la Universidad Metropolitana. Individuo de número de la Academia Venezolana de la Lengua. Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB, 1983). Magíster en Historia de Venezuela (UCAB, 2006). Doctor en Historia (UCAB, 2010). Titular de la Cátedra Andrés Bello de la Universidad de Oxford (1999-2000). Profesor principal de carrera de la Universidad del Rosario, Bogotá (2010-2013).

## Leandro Area Pereira

Venezolano. Politólogo. Diplomático. 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 (1989-1999). Comisionado presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos con Colombia (2000-2003). Subdirector del Instituto de Estudios Políticos de la UCV. Jefe de Departamento y de Cátedra en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la UCV. Conferencista y profesor en instituciones nacionales y en el exterior. Con amplia obra publicada sobre temas de ciencia política y de relaciones colombo-venezolanas. Columnista habitual en los medios de comunicación.

## Oscar Hernández Bernalette

Politólogo egresado de la UCV. Embajador de carrera jubilado. Fue profesor en la Universidad de El Cairo, en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá. Autor de varios textos. Director general de Economía y Cooperación Internacionales del MRE y director general de Negociaciones Internacionales en el Instituto de Comercio Exterior. Representante alterno de Venezuela ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Director de Integración y Cooperación del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

## Luis Daniel Álvarez Vanegas

Doctorado y postdoctorado en Ciencias Sociales. Magíster en Ciencia Política y en Educación. Especialista en Estudios Políticos y Constitucionales y en Procesos Electorales. Periodista, internacionalista y educador. Director de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV. Profesor de UCV y de la UCAB. Presidente de la Asociación Latinoamericana de Comunicación y Análisis Político (ALCAP). Secretario general del Colegio de Internacionalistas de Venezuela (CODEIV). Miembro de las Fundaciones Raúl Leoni y Eleazar López Contreras, así como del Grupo Ávila y del Instituto Cultural Venezolano Israelí (ICVI). Conductor del programa *Sin Fronteras pero con Límites* y articulista de *Te Lo Cuento News* y de Fundación2Países.

## Félix Gerardo Arellano P.

Internacionalista. Doctorado en Ciencias Políticas. Profesor titular de la UCV. Coordinador del Postgrado de Relaciones Internacionales y Globales de la UCV. Exdirector de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV. Exrepresentante alterno de Venezuela ante la Comunidad Andina y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Columnista. Miembro del Grupo Ávila.

## Juan Francisco Contreras Arrieche

Internacionalista egresado de la UCV. Profesor universitario. Magíster en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). Magíster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado

de Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos y Francisco de Vittoria de Madrid. Presidente del Colegio de Internacionalistas de Venezuela. Miembro del Grupo Ávila.

## María Alejandra Aristeguieta

Internacionalista egresada de la UCV (1987), posee una maestría en Negociaciones Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo (IHEID), Ginebra, y tiene estudios de postgrado de Derecho Internacional Económico y de Integración (UCV). Actualmente se desempeña como asesora internacional y defensora de DD. HH., conferencista, articulista y profesora en derechos humanos, comercio exterior y políticas multilaterales.

## Enrique Planchart Siblesz

Abogado, quien fue asesor jurídico en la Dirección General Sectorial de Fronteras y coordinador de Asistencia Técnica y Asuntos Especiales en la Oficina Fronteras en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Experto en delimitación y demarcación de fronteras terrestres y marítimas; asuntos fronterizos, recursos y ecosistemas comunes y transfronterizos compartidos; unificación de yacimientos petroleros y gasíferos transfronterizos; acuerdos pesqueros; instrumentos y mecanismos ambientales internacionales; plataforma continental extendida en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros asuntos.

## Domingo Blanco

Internacionalista y abogado egresado de la UCV, con postgrado en Estudios Diplomáticos (Universidad de Oxford, 2006-2007), maestría en Estudios Latinoamericanos (Universidad de California en Berkeley, 2007-2009), y magíster conjunto en Procedimientos Parlamentarios y Redacción Legislativa (a través del consorcio educativo europeo formado por la Universidad Guido Carli, en Italia; Universidad Complutense de Madrid, en España, y Universidad de Londres, en el Reino Unido, 2017-2019). Se desempeñó como diplomático de carrera en el servicio exterior venezolano de 1997 a 2017. Estuvo acreditado en la Misión Permanente de Venezuela ante las Naciones Unidas, en Nueva York, de 2000 a 2005. Es analista político y activista por la democracia. Cuenta con amplia experiencia profesional en

relaciones internacionales, diplomacia multilateral, negociaciones y política exterior de Venezuela.

## Gonzalo Álvarez Domínguez

Abogado de la UCV (1968), con título en proceso de convalidación en Colombia. Especialista en Derecho Probatorio de la Universidad de Medellín. Cursante de la Maestría en Paz, Desarrollo y Ciudadanía en la Corporación Universitaria Minuto de Dios. Magistrado designado y juramentado (2017) en la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (a la espera de asumir funciones). Se ha desempeñado como docente e investigador en la UCV, en la Unimet y en la Universidad Libre de Bogotá. Es miembro honorario de la Asociación Latinoamericana de Comunicación y Análisis Político (ALCAP).

## Gonzalo Oliveros Navarro

Abogado egresado de la UCAB (1981). Especialista en Derecho Procesal (UCAB, 1988). Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo (Universidad Católica de Colombia, 2019). Profesor universitario en Venezuela y Colombia. Designado magistrado de la Sala de Casación Civil del Tribunal Supremo de Justicia en julio del 2017. Refugiado en Colombia.



## Últimos títulos publicados en la colección

---

**Filosofía en la ciudad: Caracas y la  
Filosofía (2018)**  
Alfredo Vallota/ Lucía Dao (coordinadores)

**Estudios constitucionales y  
parlamentarios (2019)**  
Autores Varios

**250 años de Alexander Von Humbolt.  
El nacimiento del cosmos (2020)**  
Lorena Puerta Bautista / Tomás Straka  
(coordinadores)

**Derecho Probatorio. IX Jornada Aníbal  
Dominici  
Homenaje al Dr. Salvador Yannuzzi  
Rodríguez (2020)**  
José G. Salaverría L. (coordinador)

Sobran razones para explicar y justificar la importancia que tienen las relaciones colombo/venezolanas. No se trata de una expresión estereotipada cuando señalamos que ambos países fuimos protagonistas de la emancipación de Suramérica y que desde entonces han construido una estrecha relación que, aún con los altibajos y fricciones propias a dos países que comparten una extensa frontera de dos mil doscientos diecinueve kilómetros, la más dinámica de Suramérica, se ha mantenido en paz sin que las asechanzas belicistas se instalen definitivamente en nuestros territorios.

Las relaciones entre Colombia y Venezuela son muy importantes y este proyecto editorial pretende subrayarlo. Los ensayos que se incluyen en este texto están escritos con esa visión y perspectiva. Confiamos que estos trabajos contribuyan a la mejor comprensión de una materia que siempre ocupará un lugar de primer orden en ese entramado que son las relaciones bilaterales colombo-venezolanas.

---

978|980|244|988|0



ISBN 978-980-244-988-0

