

# REPLANTEAMIENTOS CON VENEZUELA: UN NUEVO DISEÑO ESTRATÉGICO DE LAS RELACIONES BILATERALES

Héctor Charry Samper\*

## INTRODUCCIÓN

Hasta el momento los gobiernos de Colombia y Venezuela no han encontrado un marco de cooperación eficaz, operante y sistemático para prevenir y tratar los problemas fronterizos, en su integridad, con las diferenciaciones necesarias. La obligación, por tanto, para quienes creen en la conveniencia superior de un entendimiento entre las dos naciones, es afrontar las causas y los factores que inciden en la situación y explorar un nuevo diseño estratégico para las relaciones entre Colombia y Venezuela, con paciencia e imaginación; construir una vía para encontrar un acuerdo sobre el desacuerdo, más allá de la reiteración de los simples postulados fraternales y de las viejas fórmulas que ya agotaron su papel.

La discusión debe desmitificarse al nivel no gubernamental, principalmente con empresarios y académicos, para contribuir, en una segunda fase, a que los gobiernos plasmen, sin dilaciones innecesarias, los acuerdos que se requieren. En varias oportunidades se ha invocado el caso germano-francés, países que después de tres guerras cruentas constituyen el eje de la Unión Europea edificada sobre su reconciliación. No hemos batallado nunca, salvo cuando, al conjuro del Libertador, libramos juntos la guerra de la independencia. Pero en la misma América del Sur está el ejemplo argentino-chileno, naciones que, por problemas limítrofes similares y con vecindades parecidas, *mutatis mutandis* encontraron solución definitiva. ¿Cómo no proponer para Colombia y Venezuela que, a su manera, venciendo tercetos inconvenientes y dilaciones, se entiendan para convertir la frontera en un verdadero polo de desarrollo conjun-

to, con beneficios equitativos para ambos, y prospectar sobre la cooperación integracionista su presencia en la región y en las nuevas perspectivas geoestratégicas globales?

## ITINERARIO HISTÓRICO CONTROVERSIAL

Resulta pertinente, más aún, indispensable, tener en cuenta la historia. Sólo sobre la base de ésta será viable el proyecto de integración colombo-venezolana. En 1891, se formó la Gran Colombia (Ecuador, Venezuela y Colombia), y muy posiblemente ésta sigue siendo la más sólida construcción que se ofrece para el siglo XXI, con todos los instrumentos a nuestro alcance, de los que entonces carecíamos, pero rescatando la visión premonitrice admirable que alcanzó. Se suele hablar del frustrado tratado signado por Pombo y Michele-na en 1833, como fuente de incomprensiones y litigios, pero conviene mencionar que antes que los plenipotenciarios de Santander y Páez actuaran, se había producido, en 1811, el primer pacto entre Jorge Tadeo Lozano y el canónigo José Cortez Ma-dariaga que no sólo consagraba "amistad, alianza y unión federativa" en su carácter de "miembros de un mismo cuerpo político", sino que se preveía, al constatar la indefinición en las demarcaciones territoriales, que "podrían hacerse y otorgarse concesiones y compensaciones mutuas"<sup>1</sup>.

Allí aparecieron las intuiciones, no equiparables con otras, de Simón Bolívar sobre un destino común enlazado, como ahora, con una confederación americana. En su concepción solidaria, se debe buscar inspiración, sobre todo en medio de las dificultades. Es inequívoco citar el principio de *utis possidetis juris* que determinó nuestras de-

\* Ex ministro, ex embajador en Venezuela, director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

1 Rivas, Raimundo. *Historia diplomática de Colombia (1810-1833)*, s.d.

limitaciones terrestres en la América española, rendir homenaje a quienes, como Joaquín Acosta y Fermín Toro, sentaron precedente integérrimo en el difícil proceso de fijar las líneas fronterizas entre Colombia y Venezuela. Se sabe que, por encima de los desacuerdos bilaterales sucesivos, de incidentes diversos, siempre terminó prevaleciendo la sensatez. Se buscó el arbitramento en 1881, aclarado por el Acta (de París) en 1886, y se produjo en 1891 el Laudo Arbitral, con la firma real de María Cristina y del ministro O'Donnell, cuya ejecutoria motivó nuevas desavenencias y conversaciones sobre la frontera en litigio que no alcanzaron a disipar (aunque contribuyeron al deslinde y amojonamiento) diversos acuerdos y, sobre todo, el Laudo Suizo de 1922. Así se llegó a los dos tratados de los presidentes Santos-López Contreras, el de 1939 sobre arbitraje, no agresión, conciliación, solución pacífica de controversias y el de 1941 sobre demarcación de fronteras y navegación de los ríos comunes, que cierran un ciclo histórico al declarar solemnemente "que todas las diferencias sobre materia de límites quedan terminadas". Estos dos pactos constituyen el arco toral de las relaciones colombo-venezolanas, e implican la combinación de métodos de derecho y de conveniencia, para el arreglo. Abren una etapa constructiva entre las dos naciones que no ha dejado de estar exenta de dificultades, interpretaciones, incluso de reservas. No es el momento de referirse a ellas con una sola excepción relativa a la etapa anterior al tratado del 41, porque se vincula a algo que en Venezuela ha sido materia de preocupación, y entre nosotros también, aunque de manera diversa, el alcance, las implicaciones, de pactos o tratados en derecho o por conveniencia mutua en materia limítrofe. En 1896, Miguel Antonio Caro, como vicepresidente encargado de la presidencia, escribió un mensaje al Senado en que analizaba el transcurso de la controversia de límites desde la independencia, en el que, aludiendo a lo anterior, anotaba:

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

Más allá del juzgamiento sobre la posición de Caro, lo que resulta sorprendente, un siglo más tarde, es la persistencia terca del dilema entre los acuerdos en derecho y los arreglos por conveniencia en la controversia sobre la delimitación

marina y submarina entre Colombia y Venezuela, que lleva trazas de prolongarse indefinidamente, de estorbar los prospectos de integración, de agudizar incidentes, de convertirse, como lo es hoy, en el primer escollo para la optimización y racionalización de un esfuerzo común hacia el siglo XXI.

Es útil anotar, porque sirve para disipar equívocos, que la delimitación marina no surge, años más tarde del tratado del 41, ni como transgresión a éste, ni como apetencia de una parte. Se trata de la consecuencia de la situación de ambos países ribereños del golfo, de una necesaria secuencia al nuevo derecho al mar, aún más, de una obligación ante la comunidad internacional según la Convención del Mar de 1982 en vigencia que, independientemente a su ratificación, no es el derecho vigente.

Antes de presentar propuestas para meditación sobre un giro sustancial en el curso de la actual situación de empantanamiento sistemático de la delimitación marina, se observa que, tanto en los acuerdos directos como en los dimanados de las otras formas de solución pacífica, sentencias de la Corte Internacional de Justicia, arbitramentos, etc., se advierte que se combinan ambos métodos en dosis diversificadas: arreglos en derecho y de conveniencia. No existen fórmulas "puras" para la solución de controversias, ya que es necesario apelar a las dos con cierta sabiduría y dentro de un espíritu que se acoge más a la transacción que a la imposición intolerante, o al unilateralismo.

## **EVOLUCIÓN DE LA DELIMITACIÓN MARINA**

Sin entrar a calificar las tesis jurídicas y las posiciones asumidas por los dos países con respecto a la delimitación de áreas marinas y submarinas, ya que no es el objeto de este trabajo, también creo útil una rápida síntesis de ciertos elementos y una enumeración de los principales acontecimientos.

En la Primera Conferencia del Mar que, en 1958, convocó la Organización de las Naciones Unidas, en Ginebra se presentó, aunque en principio de manera indirecta, no menos nítido el tema por parte de las delegaciones de los dos países.

En ese año comenzó a perfilarse el nuevo derecho del mar que está hoy consagrado en la Convención del Mar de las Naciones Unidas de 1982, que firmó Colombia en diciembre del 82 en Mon-

tego Bay, ya en vigor con la adhesión de más de 100 Estados. Expresamente la Convención prevé que "prevalecerá" como constitución integral para los océanos, sobre las convenciones de 1958. Este es un factor fundamental en la controversia entre los dos Estados, una vez que ha entrado a funcionar también el Tribunal Internacional del Mar, con sede en Hamburgo, que a su vez tendrá prelación sobre la Corte Internacional de Justicia para la solución de controversias, en el abanico que la propia Convención establece para resolverlas de una manera pacífica.

Durante la Tercera Conferencia del Mar que comenzó en Caracas en 1973, los dos países presentaron sus tesis, divergentes, sobre delimitación de plataforma continental, islas, mar territorial y la novedosa figura de la zona económica exclusiva que no existía hasta entonces. Venezuela renunció a ser la sede de la sesión final, como estaba previsto, precisamente por estar en desacuerdo con los textos aprobados (como consta en las actas respectivas) que le niegan a las rocas derecho a plataforma continental y zona económica exclusiva y lo conceden sólo a las islas; que establecen criterios para la delimitación de estos espacios marítimos y fortalecen el Instituto de la Conciliación dentro de los métodos de solución de controversias, cuando no es posible el arreglo directo en un plazo razonable.

Como es apenas elemental, cualquier negociador colombiano, en las actuales circunstancias, debe ceñirse a la posición que oficialmente adoptamos, de manera invariable y coherente, en la Conferencia del Mar en la materia, como consta en instrucciones precisas y se reflejó en nuestra firma de la convención. En cualquier arreglo con Venezuela, Colombia tiene que tomar en cuenta la posición jurídica en la conferencia: aquí aparece, como en la delimitación terrestre centenaria, el delicado tema de los arreglos de conveniencia, que no entró a elaborar, pero resulta inescapable y está en el centro mismo del problema.

El otro parámetro insoslayable de la delimitación lo representa el frustrado Acuerdo de Caraballeda, que tenía la categoría de tratado (1980) y en cierto modo se repite la historia de Pombo-Michelena en el siglo XIX. En las dos ocasiones fueron los venezolanos quienes rehusaron su perfeccionamiento. En el derecho internacional no existe *stricto sensu* la calificación de "hipótesis" para lo que era un proyecto de Tratado por comisiones negociadoras. Aparece allí además la figura del

*referéndum* invocada oficialmente por el presidente Herrera Campins, como requerida para el perfeccionamiento de un tratado bilateral, lo cual complica evidentemente cualquier proceso y se erige como factor en las negociaciones que se realicen entre los dos países. El referéndum puede utilizarse en cierto tipo de acuerdos internacionales, pero implica, a más de problemas de opinión pública, no presentes en el sistema habitual de aprobación por los Congresos, la necesidad de un pacto previo, posiblemente también con aprobación parlamentaria que incluya términos precisos de consulta directa.

Es bastante significativo anotar que en el caso del diferendo entre Venezuela y Guyana por el Esequibo, se ha seguido un proceso sustancialmente distinto del de Colombia. Por una parte, se ha congelado la negociación, en la práctica por medio del Protocolo de Puerto España, y ahora está al cuidado de las Naciones Unidas, según el artículo 33 de la Carta. Es decir, Venezuela ha aceptado una vía no directa para la solución pacífica: nadie ha hablado tampoco de someter cualquier decisión, por terceros, a referéndum.

Hace ya tiempo el ex presidente López Michelsen observó agudamente cómo el problema, después de cada ronda de conversaciones o negociaciones, consiste en que las aspiraciones mínimas colombianas se convierten en aspiraciones máximas: el proceso de arreglo directo que, en ciertas condiciones normales, es el mejor, terminó complicándose, de una manera que obstruye sistemáticamente el avenimiento. La opinión pública colombiana, que fue dócil y estuvo durante cierto lapso predispuesta a favorecer concesiones, ya no lo es y presenta tantas dificultades y elementos perturbatorios como la venezolana. Eso era de esperar tras un proceso tan largo, en un tiempo tan acelerado como el del final del siglo XX, que ya no admite la parsimonia del siglo XIX.

El itinerario de la controversia marítima es accidentado, difícil, desgastador para las partes. Se remonta a 1954 (gobiernos de Rojas Pinilla y Pérez Jiménez), o sea, antes de la Primera Conferencia del Mar (1958) en Ginebra. Por otra parte, Venezuela se había anticipado a la propia declaración de Truman sobre explotación de la plataforma continental (1945) que los tratadistas señalan como la que abrió la nueva era del mar, en el tratado sobre el golfo de Paria con el Reino Unido, de delimitación con lo que hoy es Trinidad. Y está el episodio de Los Monjes, reconocidos por

Colombia por nota diplomática y no por un tratado, cuando en 1952 "no objetó" la soberanía venezolana sobre estos cinco islotes rocosos que no aparecían mencionados en el Tratado de Límites del 41. Desde entonces, son uno de los elementos claves de la delimitación en el golfo y punto de especial sensibilidad para las dos naciones.

### **Los Monjes: clave de la delimitación**

El caso de la construcción de una base naval y de instalaciones pesqueras venezolanas en Los Monjes es delicado, y requiere consultas y decisiones recíprocamente respetuosas. No es idéntico al de la construcción anterior de una base naval en la península de Paraguaná, como acto normal soberano, que el gobierno colombiano está literalmente en mora de cumplir también, con propósitos de desarrollo, construyendo un puerto, ya planeado, en la costa de la Guajira, sobre su mar territorial ribereño en el golfo, y ejerciendo pacíficamente sus derechos como actividades de pesca, investigación marina, navegación y seguridad.

Las cinco rocas de Los Monjes son otra cosa. Por una parte, ya sectores venezolanos han expresado preocupación por el impacto ecológico negativo de algunas alteraciones derivadas de lo que allí se está haciendo. Pero lo fundamental es que están en curso unas llamadas "negociaciones", hace más de un cuarto de siglo, sobre el área, y desde el año 90 bajo el controvertido criterio de la "globalidad" (de todos los temas bilaterales pendientes). Ninguna de las partes litigantes debería realizar acciones unilaterales que puedan afectar el *statu quo* que, conforme al derecho internacional, es de la esencia; más aún, conservarlo constituye la *raison d'être* de unas negociaciones bilaterales.

El problema no consiste pues en la validez de la nota de la Cancillería que el 22 de noviembre de 1952 "no objetó" la soberanía sobre estos promontorios rocosos, sino en la incidencia que cualquier cambio podría tener en las negociaciones hasta el momento de inconclusa delimitación de los 27.000 kilómetros del golfo, y en el delicado equilibrio recíproco que allí es imperativo preservar. Como se sabe, la Convención del Mar, aprobada en 1982 y que entró en vigencia en 1994, representa el derecho en la materia, como lo reconoce abrumadoramente la comunidad internacional. En algunos temas ella implica innovación; en otras, codificación de textos dispersos

anteriores o normas consuetudinarias, que obligan, incluso a Estados que no la han ratificado.

En el golfo mares territoriales de los dos países ribereños, plataforma continental y zona económica exclusiva, cuya proporción en los tres espacios está aún sin definir. Con respecto a esta última, la Convención innovó, porque no existía. En algunas definiciones de la plataforma también, pero en otras reiteró, apenas con cambios lexicográficos, lo preexistente. Como el artículo primero de la antigua Convención (Ginebra 1958), según la cual el Estado ribereño ejerce

"derechos soberanos exclusivos... Si no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la plataforma continental sin expreso consentimiento de dicho Estado... Los derechos son independientes de su ocupación real o ficticia así como de toda declaración expresa...".

Venezuela ratificó la vieja Convención del 58, salvo una reserva sobre otro artículo, el sexto que se refiere a métodos de delimitación, sin vulnerar los principios sentados en los otros artículos como el primero. Los dos Estados son ribereños y ninguno puede adquirir espacios marinos por prescripción. Además, la Convención del Mar del 82, "constitución de los océanos", estatuye que las rocas a diferencia de las islas sólo generan mar territorial, por razones contundentes de equidad. Pero no generan plataforma continental ni zona económica exclusiva, lo cual se ha incorporado ya por la vía del derecho consuetudinario. Es incontrovertible que en el curso de una negociación de delimitación marina y submarina bilateral son intangibles las situaciones al comenzar la controversia.

Cualquier incidencia de las construcciones venezolanas en Los Monjes hace parte, está incluida inseparablemente, de la delimitación pendiente. No puede concebirse de manera aislada, como si ésta no existiera. Y los voceros oficiales colombianos harían bien, por una parte, en abstenerse de declaraciones que puedan afectarlas o lesionar intereses nacionales legítimos. Y, por otra, en conservar la necesaria coherencia con las posiciones adoptadas por Colombia en la Conferencia del Mar por delegaciones bipartidistas y de la Armada Nacional, durante los gobiernos de Pas-trana Borrero, López Michelsen, Turbay Ayala y Betancur Cuartas. Consenso que se plasmó cuan-

do, debidamente autorizado, firmé en Montego Bay, la Convención del Mar del 82, en mi carácter de jefe de dicha delegación.

A esta altura de los hechos, después de las conversaciones y negociaciones desde las acordadas en 1969 (Sochagota), la comunidad internacional está notificada de que existe una controversia entre los dos países sobre delimitación en el golfo, donde, por otra parte, no es procedente una adquisición de dominio por prescripción, extraña al derecho vigente del mar, ni una "costa seca".

Venezuela tomó la iniciativa en 1965 de invitar a los que serían más tarde los presidentes Lleras Restrepo y Virgilio Barco, para conversar sobre la delimitación de áreas marinas, lo que constituyó antecedentes para que el presidente Lleras Restrepo y el presidente Caldera suscribieran la Declaración de Sochagota, en 1969, que inició una etapa de conversaciones diplomáticas basadas en el *modus operandi* de 1970. Esta iniciativa prosigue sin ningún resultado concreto, y fracasa, pese a intentos que llegaron a estar cercanos al acuerdo durante los gobiernos Pastrana-Caldera y López Michelsen-Pérez. Como se constata también en Caraballeda, Turbay-Herrera Campins y Barco-Lusinchi, con momentos de singular desencuentro y peligrosidad, como los llamados de la corbeta Caldas y el intento de aplicar el Tratado de Solución de Controversias de 1939, que también resultó inviable.

Así, se comprueba, objetivamente, la imposibilidad de llegar al arreglo directo en prácticamente toda la segunda mitad de la censura. En 1990, con el acuerdo de los presidentes Barco y Pérez, en San Pedro Alejandrino, se inició una nueva etapa, denominada de la "globalidad" que, como se analiza a continuación, parece estar agotada y presenta síntomas de amenazas y peligros, por lo que se cree imperativo, en bien de las relaciones de las dos naciones, un cambio de rumbo sustancial, amistoso y de común acuerdo. No se entra deliberadamente a examinar varias de las causas concretas, pero resulta claro que el desfase entre las percepciones de ambos países, y factores extradelimitación no permiten en su actual circunstancia encontrar un arreglo directo.

Conformarse con comprobarlo no es suficiente, como tampoco lo es insistir, contra toda la experiencia y los hechos, en un acuerdo imposible hoy. No se trata de entender el fin del actual procedimiento como un fracaso, sino de la constata-

ción de que la delimitación debe tener un procedimiento especial, distinto del de los otros temas.

#### NEGOCIACIONES SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS EN VEZ DE CONVERSACIONES INDEFINIDAS SOBRE SOBERANÍA EN EL GOLFO

Se parte de la convicción de que unas buenas relaciones entre Colombia y Venezuela, solidarias y amistosas, constituyen una de las prioridades de nuestra política exterior. Hay una coincidencia generalizada, en ambas naciones, de que nuestros vínculos son viscerales, fundamentales para ambos. Tenemos sensibilidades distintas pero una vocación integracionista, histórica y geográfica, que requiere instrumentación paciente, generosa e imaginativa. Los problemas bilaterales provienen de varios factores, algunos de ellos crónicos, otros novedosos. Conviene distinguir entre lo fundamental y lo accesorio, lo coyuntural y lo permanente. Las tres subfronteras, que componen 2.219 km de una de las fronteras vivas con mayor potencialidad dinámica del continente, requieren una nueva aproximación alejada de concepciones decimonónicas, con miras a un siglo XXI, en que las dos naciones, convertida su alianza natural y el legado del Libertador en nuevo diseño estratégico, podrían constituirse en uno de los ejes claves del hemisferio, reforzándose recíprocamente, y racionalizando su complementariedad.

Pese a que se trata de ocultar, la sombra del desacuerdo en la delimitación marina del golfo sigue siendo, después de casi medio siglo infructuoso, el principal obstáculo para estos propósitos. Reanima ciertas memorias históricas desequilibradas, suscita recelos, despierta temores. Evita una cooperación tan profunda, moderna y multi-dimensional como lo exige nuestro tiempo. Es propicia, en cualquier momento, para desatar una carrera armamentista, que sería ruinoso para los dos países. Además, distraería el esfuerzo primordial de obtener las armas que se requieran, principalmente en Colombia, para hacer frente a la subversión. Una controversia insoluble como la actual es un riesgo permanente, una invitación al aventurerismo, incluso en contravía de las instituciones democráticas de los dos países que no tienen seguro de vida permanente.

El mecanismo de la globalidad, la metodología adoptada en San Pedro Alejandrino (1990) que se viene ratificando en cada reunión de alto nivel, en medio del escepticismo binacional creciente y

la recurrencia problemática, debe revisarse de manera sustancial, amistosa y objetiva. El balance que muestra no corresponde a los imperativos de una política integral sí, pero con mecanismos más flexibles y realistas que promuevan la inserción de ambos preferentemente acordada en condiciones de favorabilidad recíproca, en los esquemas de integración y en los circuitos de desarrollo en beneficio de sus pueblos.

Se están reproduciendo desacuerdos seculares y los dos Estados no han encontrado el camino para una estabilidad progresiva de sus relaciones. Suceden incidentes alarmantes en la frontera terrestre y también con pesqueros en el golfo. Se desaprovechan posibilidades enormes que podrían servir para mejorar la condición particularmente de los más pobres. El desentimiento en el acercamiento a Mercosur se ha manejado, pero subsisten dudas porque se ha debilitado el Grupo Andino, mientras que el Grupo de los Tres (G-3) parece insuficiente para asegurar el acceso a Nafta. Hoy no son claros los caminos para nuestra articulación en la globalización y en la regionalización abierta.

Es evidente que la delimitación marina y submarina, por sus particularidades, sus implicaciones y complicaciones, no están en vías de solución a través de las comisiones presidenciales de negociación. Los otros temas (demarcación y densificación de hitos, ríos internacionales, cuencas hidrográficas y migraciones) deben tratarse diferenciadamente, ya que son totalmente asimétricos con el primero, aunque debe reconocerse que el espíritu de convergencia es apropiado. En ambos países sabemos que los dos gobiernos no están en condiciones de firmar un acuerdo justo, viable y ratificable. Además, es mejor que no lo hagan ahora, dado que sus difíciles circunstancias internas agravarían el diferendo, con riesgos incluso desestabilizadores. El requisito de un referéndum añadido en Venezuela, a partir del fracaso de Caraballeda, agrava la situación, porque habría que convocarlo también en Colombia y es impensable en la actual coyuntura, porque desataría pasiones neonacionalistas incalculables.

Ha llegado el momento para un viraje, consensual y sustancial, de unas conversaciones que no han adquirido el carácter de verdaderas negociaciones, porque falta el *animus negotiandi* y no cuentan con un margen de maniobra para alcanzar un avenimiento que se pueda elevar a tratado. En lo que hace relación a Colombia, la opi-

nión pública rechazaría de plano un acuerdo que significara retroceder de lo pactado y frustrado en Caraballeda sin una compensación apropiada en el área misma en disputa. Tampoco podría aceptarse invalidar lo obtenido en la Convención del Mar por una delegación bipartidista, con expertos en los distintos temas y la Armada Nacional, durante sucesivos gobiernos.

El cambio de diseño estratégico consistiría en acordar por un plazo prolongado, por convenir, un procedimiento distinto. No seguir discutiendo soberanía, porque casi medio siglo y las dificultades actuales comprueban la imposibilidad de un arreglo directo. Venezuela no acepta recurrir a los procedimientos de solución pacífica de conflictos establecidos por el derecho internacional. Ciertamente, el acuerdo directo es lo mejor, pero cuando no es posible, comprobadamente, es necesario encontrar otra salida. El método de San Pedro Alejandrino falló porque no prevé un mecanismo vinculante en caso de desacuerdo, ni plazos.

Habría que prever un "acuerdo para el desacuerdo" pero previo a que éste se protocolice, pues a la luz de un fracaso es más difícil convenir otro procedimiento. Lo que normalmente se puede zanjar, de conformidad con el derecho internacional, como lo hacen los países con menos lazos que nosotros, tiene la virtualidad de escalar hasta niveles de conflicto, como lo muestra la experiencia: lo que no debe seguir son unas conversaciones que equivalen a una congelación encubierta y desequilibrada.

Se trata de consagrarnos ahora al encuentro de soluciones prácticas y pragmáticas. Sobre una agenda de temas específicos por convenir, sobre el presupuesto de que los acuerdos serían transitorios, no prejuzgarían sobre la delimitación definitiva y no implican reconocimiento de soberanía ni abandono de las respectivas posiciones en el diferendo. Que dejaría de serlo para convertirse en un período interino de cooperación de buena fe y solidaridad. Hay que darle cabida a los intereses empresariales y a los esfuerzos de intercambio, que ya rondan en los 2.500 millones de dólares anuales para que se consoliden y expandan: es necesario precaver actos unilaterales en desmedro del otro. La agenda debería incluir aspectos, como navegación, pesca, investigación científica, régimen jurídico bilateral de las líneas laterales de base, yacimientos petrolíferos.

Se promoverían acciones y empresas conjuntas o coordinadas. Así como Venezuela, con indisputable derecho, ha construido un puerto en Paraguaná, Colombia no puede seguir dilatando la construcción de un puerto suyo en el golfo. Los grandes recursos petrolíferos colombianos, ya en explotación en nuestro territorio, deberían servir para disipar el recelo venezolano de avidez (cuando no los teníamos) sobre los que existen en el golfo. Acuerdos prácticos pueden señalar modalidades de cooperación binacional sin prejuzgar sobre soberanía. Lo que no puede Colombia es renunciar a su presencia legítima y pacífica en aguas del golfo, conforme al derecho internacional, por andar mirando un mapa en conversaciones indefinidas y sin solución. ¿Por qué renunciar a la investigación científica o a la pesca en aras del desentimiento? ¿O impedir que ambos nos beneficiemos en la proporción justa de sus recursos?

#### ACUERDOS SOBRE LA FRONTERA COMO ESPACIO DE PAZ, COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Pese a las repetidas declaraciones oficiales y a los instrumentos bilaterales, formalmente en vigencia, la frontera colombo-venezolana sigue siendo escenario de diversos incidentes que otras naciones fronterizas en la propia América Latina ya han logrado manejar. No es un polo de desarrollo conjunto a pesar de ciertos avances. La infraestructura es deficiente en extremo. El 80% del intercambio se hace por vía terrestre, pero nuestra red carre-teable está estancada, y el transporte presenta fallas y distorsiones. A treinta y dos años del informe del BID ("Posibilidades de integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas"), sus propuestas siguen en gran medida sin realizar. A las actividades del contrabando inmemorial y las distorsiones de la que no es todavía una zona de convergencia y trabajo mancomunado, se han agregado factores corrosivos, como el del narcotráfico y las incursiones guerrilleras. Comparto hace rato la concepción de Uslar Pietri de que entre las dos naciones ha surgido una especie de "tercer país" clandestino, irregular, agresivo, que actúa contra Venezuela y Colombia.

Son graves e inaceptables las incursiones de los alzados en armas colombianos o narcotraficantes en violación de la frontera venezolana. Suponen una agresión al Protocolo II de derecho

humanitario, porque, por definición, un conflicto "sin carácter internacional" es, precisamente, aquel que no se desborda de un territorio estatal. Las variantes en la respuesta venezolana han evolucionado de la llamada "persecución en caliente", también inaceptable, a la "legítima defensa", la frontera como "teatro de operaciones" y respuestas tomadas de costumbres aéreas y navales con preocupantes implicaciones. ¿Cómo se puede pensar que los mecanismos de San Pedro Alejandrino y el proceso de integración mismo sean exitosos, cuando hay quienes manejan de ambos lados hipótesis de guerra? Existe un abrumador consenso de que el único camino entre los herederos del Libertador es la unidad. Actuemos en consonancia con éste.

Una de las ventajas de hacer a un lado la discusión, por un largo lapso, sobre soberanía marítima en el golfo, es que los dos Estados nos dediquemos a derrotar de común acuerdo al "tercer país". A vencer a los enemigos delictivos de ambos. Es indispensable reforzar la capacidad militar bilateral para contrarrestarlos. En Puerto Ayacucho (1994) se habló de "patrullajes coordinados de las fuerzas armadas"; habría que avanzar más en las modalidades de operaciones combinadas, en un sistema eficaz para convertir la frontera en una zona de paz y desarrollo. El problema se vincula al hallazgo de una solución integral del problema del orden público en Colombia; esto mismo muestra la conveniencia de asentar nuestro entendimiento, de convertirlo en eje armónico de una estabilidad interconectada. Sin falso patriotismo, es menester controlar factores que implican una exportación de ingobernabilidad a Venezuela, donde también existen factores endógenos de ingobernabilidad. No es un descubrimiento anotar que muchas veces los delincuentes van más rápido que los integracionistas públicos, o privados.

#### LA INTEGRACIÓN BILATERAL COMO ARCO TORAL DE LA INSERCIÓN REGIONAL Y GLOBAL

Otro aspecto para un replanteamiento de fondo con Venezuela, que en cierto modo los reúne a todos, es el de una concepción integracionista operante y eficaz, que nos vigorece a los dos complementariamente para la inserción en condiciones de favorabilidad tanto en los circuitos de la prosperidad globalizada como en la articulación regional. El Grupo Andino sirvió para facilitar el

auge del comercio y el intercambio. Debe protegerse para asegurar su consolidación y expansión. Pero ni éste, ni el G-3, ni los mecanismos de San Pedro Alejandrino o los buenos deseos fraternos han sido suficientes. Conviene resaltar la recomendación del Consejo Empresarial Binacional Colombo-Venezolano (julio 96) "adelantar conjuntamente las negociaciones con terceros a efectos de preservar los intereses económicos logrados en el marco de la integración andina". Es un buen ejemplo de cómo los empresarios de las dos naciones pueden mostrar el camino, servir de adelantados, que es lo que yo propongo concretamente en el caso de la delimitación marina y de la seguridad de la frontera, en la medida en que se pongan de acuerdo con una visión de futuro, de siglo XXI.

Hay que examinar desprevenidamente el proceso y, sobre todo, reencontrar un camino práctico, conveniente para ambos, que preserve en lo fundamental el eje colombo-venezolano. Persisten algunos aspectos de la discusión colombo-venezolana y colombo-colombiana sobre la conveniencia y las modalidades; el *timing* del ingreso a Merco-sur, en ningún caso, debe implicar gesto alguno inamistoso hacia Brasil (o sus integrantes) con quienes debemos fortalecer nuestros lazos, pensando en la articulación de Suramérica y Norteamérica en los proyectos de libre comercio e integración.

Conviene revisar con toda honestidad y amplia perspectiva el conjunto de la estrategia integracionista colombiana que se encuentra en una circunstancia difícil. No puede manejarse con improvisaciones ni con la nostalgia de modelos superados por la realidad.

Por los años sesenta el Pacto de Cartagena, que fue la alternativa más avanzada para nuestros países, ha dejado de ser el modelo. Pese a reformas, algunas buenas, otras superficiales, se convirtió en una carrera a ver quién llegaba primero a Mercosur o pactaba alternativas. La creación del G-3 probablemente contribuyó a desvertebrarlo y no parece apto para contornear el bloqueo al acceso colombiano a la Nafta en vista del serio desacuerdo con el gobierno de los Estados Unidos, que es prioritario solucionar.

En una exploración sistemática de nuestras posibilidades, podría pensarse en recurrir a una especie de bilateralismo multilateralista, un poco al estilo chileno, sobre ciertas bases: fortalecer la relación con Venezuela, y pensar seriamente en poner a andar la Gran Colombia en términos del

siglo XXI, un acuerdo trilateral que incluya al Ecuador y contribuya a salvar lo que se deba salvar del Grupo Andino. Por supuesto, necesitamos un acuerdo a fondo con los Estados Unidos para abrir la vía a nuestra participación en la zona de libre comercio de las Américas, dentro de una visión que abarque apertura al Pacífico y Europa.

Pero el ejercicio supone algo más: una exploración sobre los alcances y las condiciones de la integración misma. Creo equivocada cierta tendencia a restringirla al libre comercio o a conferirle a éste virtudes que no posee. El libre comercio es básico, pero no sólo hay que prever ampliaciones, profundizaciones que van hasta la Unión Aduanera y el Mercado Común, sino la incorporación de dimensiones sociales y culturales, sin las que el proyecto es incompleto, y carece de la potencialidad para contribuir a un desarrollo mucho más equitativo, que incorpore sectores humanos hoy en el atraso y la pobreza. El protagonismo activo del sector privado es indispensable ya que sin éste no hay integración. Hay que entender concurrentemente que se requiere un Estado, ya no productor ni interventor a ultranza, sino arbitro, socio, coordinador, agilizador, impulsor de las iniciativas privadas que, por serlo, tienen intereses muchas veces contrapuestos. El Estado debe promover el consenso sin el cual no es posible una política internacional seria y coherente. Debe hablar en nombre de intereses nacionales superiores.

Ahí volvemos a encontrarnos con Venezuela. Ha sido generosa, recibiendo en décadas pasadas a millares de compatriotas cuando su bonanza contrastaba con nuestras restricciones. Absorbió parte de la presión de un 3,2% de crecimiento demográfico con escasas perspectivas de empleo productivo. No somos simples compañeros de viaje sino coautores de una gran aventura histórica común, a pesar de todo. Si disipamos consistentemente desencuentros, los celos, las incomprensiones, si apoyamos la red inatajable de intereses comunes, de empresas que están haciendo realidad un discurso integracionista revisado, se podrá dar otra lectura solidaria a nuestras fronteras. Colombia podría, por ejemplo, otorgar la salida al Pacífico a Venezuela por una vía como la de Cúcuta a Bahía Solano. El Orinoco también es clave para las posibilidades fluviales binacionales. Pienso y creo en grandes proyectos conjuntos, coordinados, convergentes, al servicio de los pueblos, no solamente de las minorías.



Hace años, Luis López de Mesa encontró una expresión admirable para calificar el espíritu que debe inspirar las relaciones entre Colombia y Venezuela. Él habló de la "equidad afectiva". Con todo el respeto que merece la figura del canciller

del ilustre Eduardo Santos, yo recojo su llamado y con pasión reflexiva por nuestra hermandad histórica me permito agregar que, ya a la vista del siglo XXI, creo en la equidad afectiva y efectiva.