

# VENEZUELA

La frontera en la agenda de seguridad:  
los efectos transversales en el caso  
colombo-venezolano

Dossiers  
**de análisis**

Documentos del Centro de  
Estudios Internacionales -CEI  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de los Andes

03

**Por:**  
Nicole Jenne

DACEI No. 03 – febrero 2014

**Universidad de los Andes**

Facultad de Ciencias Sociales

Centro de Estudios Internacionales – CEI

Carrera 1 No. 18A – 12, Edificio Roberto Franco, Tercer piso

Teléfono 3394949, extensiones 5509, 2887

contactocei@uniandes.edu.co

<http://cei.uniandes.edu.co/>

*Edición*

Ángela Iranzo Dosdad

Carolina Santacruz Bravo

Marcela María Villa Escobar

María Lucía Osorno Martínez

*Corrección de Estilo*

Guillermo Díez

*Diseño*

Víctor Leonel Gómez

*Diagramación*

Carolina Santacruz Bravo

Esta publicación es parte del proyecto Dossiers de Análisis del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes. El objetivo de esta serie de publicaciones es realizar análisis de coyuntura internacional desde un enfoque interdisciplinar, para promover el conocimiento y debate en Colombia y la región latinoamericana sobre temas relevantes en el mundo. Cada dossier es sometido a un proceso de evaluación doble, externa y anónima por especialistas en el tema, con el fin de garantizar su calidad al momento de la publicación.

## VENEZUELA

La frontera en la agenda de seguridad: los efectos transversales en el caso colombo-venezolano

Por:

**Nicole Jenne<sup>1</sup>**

### Resumen

La frontera ha dominado la agenda política bilateral entre Colombia y Venezuela durante buena parte de su historia como Estados independientes. Apenas cuando se dio la demarcación terrestre por cerrada, surgió la necesidad de delimitar los espacios marinos y submarinos en el mar Caribe, donde la línea por trazar en torno al golfo de Venezuela originó una disputa prolongada que llevó a una tensa situación de alerta militar en 1987. Las zonas fronterizas, que todavía carecen de una presencia significativa del Estado en muchas partes, son también el escenario donde se centran las llamadas “nuevas amenazas”, como el narcotráfico, el crimen organizado y los

grupos armados no estatales. Fueron éstos los temas que dominaron el discurso de seguridad en la región andina durante las últimas dos décadas. No obstante, la falta de una frontera definida y estable ha sido fuente de un continuo sentimiento de inseguridad a ambos lados de ésta.

El presente análisis sitúa el fenómeno de las “fronteras calientes” en el contexto de la agenda de seguridad colombo-venezolana. Prestando especial atención a las causas de la militarización en las zonas fronterizas, se distinguen cinco etapas en el período tras el cambio de enfoque en la seguridad fronteriza. En cada una se pretende establecer la conexión entre el diferendo limítrofe y los temas prioritarios en la agenda de seguridad. El análisis demuestra que la delimitación sigue siendo un valor potente en el juego político entre los dos países. Sin embargo, ante los temas vinculados con la frontera terrestre y otros de carácter interno más urgentes, se ha usado principalmente para enfatizar el deseo de promover el acercamiento bilateral.

### Introducción

Ante la reaparición de varias disputas entre los Estados latinoamericanos, como la controversia entre Buenos Aires y Montevideo sobre la producción de pasta celulosa en el limítrofe río Uruguay, el caso de Chile por sus fronteras con dos de sus vecinos, Perú y

---

MA por la Universidad de Edimburgo, es doctoranda del Instituto Universitario Europeo en Florencia, Italia. La investigación que informó el presente trabajo contó con el generoso apoyo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, de Angelina Jaffe en la Universidad Metropolitana de Caracas, y del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Venezuela. [nicole.jenne@eui.eu](mailto:nicole.jenne@eui.eu)

Bolivia, y los problemas originados por las zonas marítimas entre varios de los países centroamericanos, se planteó que la región está volviendo a una agenda de seguridad encabezada por los temas tradicionales. A medida que los conflictos interestatales habían pasado a un segundo plano frente a los desafíos transnacionales, las disputas por el control de espacios soberanos fueron ganando centralidad durante los últimos años. A la vez, los Estados mismos han llamado a la cooperación para contrarrestar las amenazas transfronterizas, tales como la violencia por grupos no estatales, los desastres ambientales, el narcotráfico y el crimen organizado. Por lo tanto, ¿están los conflictos tradicionales recurrentes incrementando la inseguridad en un contexto donde las amenazas transnacionales revelan la incapacidad del Estado para garantizar el bienestar de sus ciudadanos?

Según Sotomayor,<sup>2</sup> la decisión de varios países de entregar sus disputas a foros internacionales demuestra un sólido compromiso con el arreglo pacífico de las controversias a través de los instrumentos jurídicos que existen en la región. Sin embargo, algunas de ellas repercutieron negativamente en la agenda de seguridad latinoamericana. En Colombia, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a favor de la posición nicaragüense sobre la frontera marítima causó una inesperada ola de

nacionalismo y llevó al gobierno de Juan Manuel Santos a denunciar el Pacto de Bogotá, el cual prevé la jurisdicción de la Corte para dirimir las controversias entre los Estados del hemisferio. Los gobiernos de Chile y Perú, que recibieron el fallo sobre su frontera marítima en La Haya en enero de 2014, aseguraron que se implementará la resolución de la Corte; sin embargo, el juicio puso en duda el curso de la frontera entre la costa y el hito número uno del límite terrestre.<sup>3</sup> Como consecuencia de la larga historia de recelos mutuos originados en el cambio territorial que dio fin a la Guerra del Pacífico, la disputa fue acompañada de importantes inversiones en la capacidad militar de ambos países. La demanda que presentó Bolivia a la Corte en 2013 tiene un origen similar. La Paz, que carece de relaciones diplomáticas formales con Santiago desde hace 35 años, pretende obligar al vecino país a negociar de buena fe una salida soberana al mar para Bolivia, mientras que Chile señala que no existen temas limítrofes pendientes.

En el caso de Colombia y Venezuela, la posibilidad de un arreglo por la vía jurídica es mínima. Los dos países mantienen una disputa sobre la delimitación del golfo de Venezuela y de las áreas marinas y submarinas adyacentes, pues ante la falta de condiciones favorables para proponer su

---

<sup>2</sup> Sotomayor, "¡Nos vemos en la Corte!".

---

<sup>3</sup> El fallo es accesible en <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=137&code=pch&p3=4> [2.2.2012].

solución definitiva, los gobiernos optaron por pasar por alto el tema evitando así que el diferendo se sumara a los tantos puntos litigiosos pendientes. Dada la ausencia del llamado diferendo limítrofe en la agenda bilateral, se sostuvo que la relación se había finalmente desgolfizado, gracias a los principios codificados en el Acta de San Pedro Alejandrino, que se firmó en 1990. Éstos son el principio de rodear la cuestión limítrofe con otros temas y el de evitar el debate público. A partir de entonces, la disputa se caracterizó por un bajo nivel de intensidad. Sin embargo, la falta de una frontera definida y estable ha sido fuente de un continuo sentimiento de inseguridad en ambos lados de la frontera. Igual que antes, ambos gobiernos reconocen al Golfo como tema políticamente delicado, en especial en el contexto venezolano.

Si bien se mantuvo el principio de buscar el acuerdo por la vía de la negociación bilateral bajo discreción, otro de los numerosos cambios en la política exterior introducidos por los gobiernos bolivarianos de Venezuela alteró la agenda de seguridad de manera significativa. Cuando asumió la presidencia en 1999, Hugo Chávez Frías declaró la neutralidad de Venezuela frente al conflicto colombiano. Al clasificarlo como asunto interno de Colombia reconoció a las FARC como interlocutora política legítima. La ya tensa relación entre los dos países se deterioró durante la presidencia de

Álvaro Uribe en Colombia hasta culminar en una crisis cuasi permanente en 2009 y 2010. Si bien las tensiones fueron rápidamente reducidas antes de que se llegase a una posible escalada, ambos mandatarios –en distintos momentos– estuvieron dispuestos a pasar a mayores. Sin embargo, se guardó silencio sobre el diferendo limítrofe, que fácilmente hubiera servido para proporcionar el deseado respaldo a la respectiva causa nacional: ¿refleja esto un cambio del concepto de frontera dentro de la agenda de seguridad? En otras palabras, ¿fue la ausencia del Golfo en la agenda bilateral el producto de cálculos políticos deliberados, o bien la indicación de una transformación que apunta a una verdadera desgolfización de la relación?

El presente trabajo propone analizar el diferendo sobre la delimitación marítima como síntoma de desconfianza entre Colombia y Venezuela que se vincula íntimamente con otros problemas de seguridad en la frontera. Partiendo de una breve reflexión sobre el contexto latinoamericano a partir de lo expuesto en la literatura que trata los conflictos territoriales, se aborda la rivalidad territorial entre los dos países como producto histórico de la disolución de la Gran Colombia. A continuación, se describe la trayectoria de la disputa sobre el Golfo hasta su clímax en 1987, cuando una tensa situación que se produjo en aguas disputadas llevó a la creación de una serie de mecanismos

para facilitar la cooperación. Las demás secciones se centran en el análisis del manejo del diferendo dentro del contexto de la relación desgolfizada en conexión con los temas prioritarios de seguridad en la frontera, resaltando los nexos entre las amenazas transnacionales y el conflicto interestatal. Las conclusiones destacan la importancia de reconocer el desafío que puede representar un conflicto territorial no resuelto y exigen una mayor atención respecto a los conflictos interestatales en América Latina.

### **Los conflictos territoriales en la agenda de seguridad: incertidumbre variable en torno a la frontera**

Producto de la disolución de la Gran Colombia, la frontera entre Colombia y Venezuela ha sido un tema de seguridad desde que nacieron los dos Estados. La necesidad de definir el límite común originó un largo y difícil proceso de delimitar y demarcar los 2.219 kilómetros fronterizos. A ello se juntaron, a mediados del siglo XX, la cuestión relativa a dónde cerrar el golfo de Venezuela y cómo trazar los límites de los espacios marítimos. Según Hensel *et al.*,<sup>4</sup> hubo no menos de dieciocho intentos de demarcar la península Guajira antes de que el arbitraje suizo de 1922 definiera la frontera. Además, los dos gobiernos trataron diecinueve veces de consignar el estatus del archipiélago de Los Monjes, y hasta la fecha un total

de veinticinco intentos de delimitar la frontera marítima no dieron ningún resultado, y en cuatro de ellos se recurrió a la fuerza.

Una extensa revisión de los estudios sobre las disputas territoriales concluye que el conflicto territorial es el indicador más preciso para pronosticar un conflicto armado.<sup>5</sup> La amenaza de recurrir a la fuerza militar y la acción armada se observan con más frecuencia en las disputas por territorios, y, una vez militarizados, la escalada del conflicto territorial es más probable que en otros casos de conflictos. A la vez, las guerras interestatales de la época correspondiente a los Estados modernos se iniciaron, casi sin excepción, por cuestiones territoriales.

Las disputas por territorios no sólo tienen un mayor potencial destructivo, sino que también tardan más en resolverse.<sup>6</sup> De este modo, la relación entre dos países que se enfrentan de forma repetida o continua por contenciones territoriales se construye sobre la base de una rivalidad en la cual priman la desconfianza y la expectativa de futuros enfrentamientos. Sin embargo, ninguno de los incidentes militarizados ocurridos sobre la frontera colombo-venezolana produjo bajas. Asimismo, la disminución del número de los conflictos internacionales interestatales cambió el enfoque de la seguridad internacional, de modo que

<sup>4</sup> Hensel *et al.*, "Bones of Contention: Comparing Territorial, Maritime, and River Issues".

<sup>5</sup> Vasquez, *What Do We Know about War?*

<sup>6</sup> Walter, "Explaining the Intractability of Territorial Conflict".

hoy los esfuerzos se centran en la prevención de conflictos internos y el combate contra las amenazas transnacionales, como el terrorismo y el crimen organizado. En ese contexto, también se vio alterada la función de las fronteras. Los procesos de la globalización, como el flujo de productos y servicios, de personas e identidades, llamaron la atención sobre la porosidad que caracteriza las zonas fronterizas en la mayor parte del mundo.

Ese cambio en la agenda de seguridad se observó en el contexto colombo-venezolano posterior a la obviada crisis por la corbeta *Caldas* en aguas disputadas, después del acercamiento formalmente empujado en 1989. Aprovechando el auge del regionalismo económico y político, los gobiernos en Bogotá y Caracas adoptaron una serie de mecanismos para facilitar la cooperación, sobre todo, en el desarrollo de las zonas fronterizas. La interdependencia entre los dos países registró el esperado aumento en el intercambio económico; sin embargo, se hizo también cada vez más visible en el ámbito de la seguridad. El agravamiento del conflicto colombiano y las transgresiones fronterizas por los actores no estatales, así como por las fuerzas de seguridad, obstaculizaron la cooperación de forma repetida, sobreponiéndose a la rivalidad territorial a raíz del diferendo limítrofe.

Efectivamente, los flujos transnacionales y el avance tecnológico no hicieron

desaparecer los llamados conflictos tradicionales. Por el contrario, ante los cambios demográficos y la creciente necesidad de materias primas de los países en ascenso, la comunidad internacional alerta sobre nuevos conflictos por recursos naturales. Según estima el Banco Interamericano de Desarrollo, sólo en América Latina la demanda de energía crecerá un 50% hasta el año 2030. Es alta la probabilidad de que la competición por los recursos refuerce los nacionalismos, sobre todo cuando las partes mantienen recelos tradicionales por sus disputas de larga data.<sup>7</sup>

### **Conflicto y seguridad en las fronteras de América Latina**

La sección anterior destaca la importancia de reconocer el desafío que puede representar un conflicto territorial no resuelto. Sin embargo, el desarrollo histórico de las fronteras latinoamericanas no sugiere un nexo causal entre una disputa limítrofe, por un lado, y un conflicto armado, por otro.

Tras la independencia de los imperios europeos, el patrón para delimitar las fronteras de las nuevas repúblicas latinoamericanas era el principio de *uti possidetis* ("como poseías poseerás"). La imprecisión de los límites administrativos de las colonias, la falta de tecnología exacta y las diferencias sobre cómo interpretar el *uti possidetis* dieron lugar a

---

<sup>7</sup> Arnson, Fuentes y Rojas Aravena, *Energy and Development in South America: Conflict and Cooperation*.

numerosos disensos territoriales. El proceso de formación de los Estados-naciones que hoy conforman América Latina pasó por las guerras civiles e internacionales del siglo XIX. Ante la relativa homogeneidad cultural, religiosa y lingüística de la región, los recién nacidos nacionalismos buscaron desarrollarse basados en dimensiones alternativas de distinción frente a los pueblos vecinos. A ese fin sirvieron los conflictos limítrofes que subsistían tras la consolidación de los Estados regionales, y otros que aparecieron más tarde, cuando las élites paulatinamente empezaron a dirigir su atención hacia las fronteras. Más adelante, la creciente importancia de los recursos marítimos y la necesidad de delimitar los espacios marinos de acuerdo con el desarrollo del Derecho del Mar dieron lugar a nuevas fricciones que se inscribieron en la competencia territorial entre los Estados.

El valor sentimental que se adscribe a los espacios nacionales distingue los conflictos limítrofes de otros tipos de conflictos. Así, se explica la mayor probabilidad de que una disputa territorial cree fricciones que llevan a las partes a recurrir al uso de la fuerza hasta una escalada de la guerra.<sup>8</sup> No obstante, una cantidad significativa de las fronteras latinoamericanas se definió por medios pacíficos, tales como la mediación y el arbitraje internacional,

que se utilizaron principalmente a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX. Según los datos globales de Hensel, entre 1810 y 2001, ocho de cada diez de los 224 intentos de solucionar un conflicto territorial fueron pacíficos.<sup>9</sup> Sin embargo, y de acuerdo con Parodi, de las veinticinco fronteras suramericanas, ocho se marcaron por guerras, ocho por guerras limitadas, y otras cinco por el empleo de instrumentos violentos.<sup>10</sup>

Tomando como referencia el número de guerras internacionales, desde el final de la Guerra del Pacífico, en 1883, América Latina ha figurado como una excepción pacífica dentro del cuadro mundial.<sup>11</sup> No obstante, la caracterización cambia si se tienen en cuenta otros indicadores sobre las relaciones entre Estados. La cantidad tanto de incidentes militarizados como de crisis internacionales muestra que América Latina, en el mejor de los casos, ha sido una zona de paz negativa caracterizada por la ausencia de guerras pero al mismo tiempo también de confianza mutua.<sup>12</sup> Sólo en el pasado reciente se sostuvo que entre los países

<sup>9</sup> Hensel, "Contentious Issues and World Politics".

<sup>10</sup> Parodi, *The Politics of South American Boundaries*.

<sup>11</sup> Véanse Centeno, *Blood and Debt*; Holsti, *The State, War, and the State of War*; Jones, *American Civilization*. Según la definición estándar, las guerras internacionales de América Latina durante el siglo XX fueron la Guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia (1932-1935); la Guerra del Fútbol en Centroamérica (1969) entre El Salvador y Honduras; la guerra por las islas Malvinas, entre Argentina y Reino Unido (1982), y el conflicto del Alto Cenepa entre Perú y Ecuador (1995). A una escala reducida, se pueden añadir los enfrentamientos anteriores entre Ecuador y Perú, en 1941 y 1981, y el conflicto de Leticia entre Colombia y Perú (1932).

<sup>12</sup> Mares, *Violent Peace*; *ibid.*, "Latin America and the Illusion of Peace"; Brecher y Wilkenfeld, *A Study of Crisis*.

<sup>8</sup> Hassner, "The Path to Intractability", Huth y Allee, *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*; Sack, *Human Territoriality*.



del Cono Sur las relaciones internacionales se han basado en el rechazo de la fuerza como instrumento político.<sup>13</sup>

Ninguno de los países latinoamericanos emprendió el esfuerzo de desarrollar una capacidad ofensiva viable para anexar territorios ajenos por la fuerza. Por otra parte, el sistema interamericano, marcado por la hegemonía de Estados Unidos, proporcionaba un marco institucional eficaz para gestionar las relaciones entre los Estados del hemisferio.<sup>14</sup> Brasil, la primera potencia de la región tras el gradual descenso de Argentina a partir de los años setenta, extendió su territorio principalmente a través de una política de *fronteras vivas*, combinada con una diplomacia hábil. Al comenzar el siglo XX, la política exterior brasileña se enfocó en la estabilidad regional, a fin de promover el desarrollo interno sin cultivar aspiraciones expansionistas.

Los otros factores que contribuyeron a la no escalada de los conflictos entre los Estados latinoamericanos son logros de los estrechos enlaces de la diplomacia presidencial, por un lado, y la tradición legalista, herencia de los letrados de la península Ibérica, por otro. Kacowicz<sup>15</sup> destaca que ninguna otra parte del mundo cuenta con la cantidad de tratados y protocolos internacionales firmados en América Latina. Entre los

principios relevantes se destacan el *uti possidetis* y la resolución pacífica de controversias, ambos institucionalizados en los distintos mecanismos del sistema internacional. El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1949, conocido como Pacto de Bogotá, una de las piezas fundamentales del sistema hemisférico, acoge sin reservas la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (artículo XXXXI). Sin embargo, como reacción al fallo de la CIJ sobre los límites marinos entre Nicaragua y Colombia, este último denunció el tratado que irónicamente lleva el nombre de su capital. Además, la mayor parte de los tratados bilaterales que prevén la resolución jurídica contienen salvaguardias que dejan a las partes determinar las condiciones de un arreglo.

### **Predominio de la agenda de seguridad tradicional: trayecto histórico de la delimitación de la frontera colombo-venezolana**

La controversia territorial entre los Estados andinos nació poco después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, en 1830. Tras una serie de infructuosas negociaciones, las partes sometieron la controversia al arbitraje de la Corona española.<sup>16</sup> El laudo de 1891 determinó la frontera en seis secciones. La atribución de la mitad oriental de la península Guajira a Colombia causó insatisfacción entre las élites

<sup>13</sup> Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World*.

<sup>14</sup> Domínguez, *International Security and Democracy*.

<sup>15</sup> Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World*.

<sup>16</sup> Una colección de documentación y la detallada cronología de la controversia se encuentran en Area y Stockhausen, *El golfo de Venezuela*.

venezolanas hasta tal punto que se consideró no acatar el fallo.<sup>17</sup> No obstante, debido a la intención de pedir a Gran Bretaña el arbitramiento sobre la Guayana Esequiba, se aceptó en último término esperando obtener concesiones territoriales por derechos de libre navegación a través de la negociación bilateral.

En 1900 fue puesta en marcha la primera comisión demarcadora. Sin embargo, por la imprecisión de los mapas y las inconsistencias entre las condiciones geográficas del terreno, por un lado, y lo establecido en el laudo, por otro, la comisión no pudo completar su labor. De ahí que, en 1916, los gobiernos pidieron al Consejo Federal Suizo aclarar las cuestiones restantes. Con base en el nuevo laudo, se retomó el proceso de la demarcación, pues otros estudios y acuerdos fueron necesarios hasta que en 1941 se firmó el Tratado sobre Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes. De forma prematura, el tratado expresa: “[l]a frontera entre las dos Naciones está en todas sus partes definida” y, por tanto, “[t]odas las diferencias sobre materia de límites quedan terminadas”.<sup>18</sup>

El período de cooperación que se lanzó posteriormente se enturbió pronto por la nueva controversia sobre los espacios marítimos en el mar Caribe. El derecho

internacional del mar, cuyo desarrollo se inició con la primera conferencia en 1956, influyó de manera significativa sobre la disputa, sin que ofreciera una solución al conflicto sobre la metodología adecuada para delimitar las aguas del Golfo y el mar territorial de ambos países hacia su norte: mientras que Colombia defiende el método de la equidistancia, Venezuela sostiene la tesis de la prolongación de la frontera terrestre y el cierre del Golfo por el paralelo Castilletes-Punta Salinas. Por la gran cantidad de petróleo venezolano que sale del lago de Maracaibo para su exportación, la importancia del Golfo es sobre todo estratégica. Si bien no hay estudios exploratorios oficiales, su proximidad a las riquezas de hidrocarburos en el Lago sugiere que el Golfo posee características geodésicas semejantes y, por ende, reservas de gas y petróleo significativas.

El inicio de la controversia data de 1951. Originada en una publicación oficial que declaró el archipiélago de Los Monjes parte del territorio colombiano, el intercambio de notas diplomáticas fue seguido por actos militares. En un ejercicio de disparos, la fragata colombiana *ARC Almirante Padilla* destruyó un faro que Venezuela había instalado en el principal islote. Sin embargo, Colombia no respondió al consecutivo desembarco de la infantería de Marina y la Guardia Nacional venezolanas en el archipiélago. Un memorando elaborado por el Estado

---

<sup>17</sup> Velasco Collazo, “Trabajos de demarcación y densificación de hitos”.

<sup>18</sup> Venezuela, *Tratados públicos y acuerdos internacionales de Venezuela*.

Mayor en Bogotá concluyó que las Fuerzas Armadas no estaban en capacidad de “respaldar ahora, ni en el futuro inmediato”, la ocupación de las rocas.<sup>19</sup> Pocos meses después, una nota del ministro de Relaciones Exteriores colombiano, Juan Uribe Holguín, puso fin a la crisis. El documento GM-542 del 22 de noviembre expresó que Colombia no objetaba la soberanía venezolana sobre el archipiélago,<sup>20</sup> y desde entonces Los Monjes no han sido reclamados por fuentes oficiales colombianas. Sin embargo, hasta la fecha el origen y la trascendencia de la nota subsisten como fuente de tensión.

A partir de 1960 se celebraron diversas rondas de negociaciones sobre la delimitación marítima acordes a lo previsto en el Tratado de No-agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial, firmado en 1939. El tratado prevé los medios diplomáticos para resolver las controversias entre los dos países y – exceptuando temas de interés vital– la creación de una Comisión Permanente de Conciliación, en caso de que los mecanismos diplomáticos no llegaran a resultados. En segundo lugar, las partes renuncian al uso de la fuerza como instrumento de política.

La expedición de permisos para explorar supuestas reservas de hidrocarburos en el Golfo aceleró los esfuerzos para

delimitar los espacios marítimos.<sup>21</sup> Las conversaciones de Roma, celebradas entre 1970 y 1973, se rigieron por un *modus operandi* que estableció su carácter procesal y confidencial. Poco después del inicio de las reuniones, fue interceptada la nave pesquera colombiana *Aventurera* al sur del paralelo de Castilletes, línea que, según la tesis venezolana, demarca las aguas interiores del Golfo. El alterado nivel de tensión se reflejó en escaramuzas entre el destructor *ARC Almirante Padilla* y entidades de las fuerzas venezolanas en marzo de 1971. Al haberse emitido la orden de abrir fuego en caso de un nuevo incidente por el comando de la Fuerza Naval del Atlántico colombiana, la crisis se resolvió en definitiva por intervención directa de los comandantes de las armadas.<sup>22</sup> No obstante, después del incidente se lanzaron en ambos países programas de renovación militar.

Entre 1974 y 1978, bajo la presidencia de Alfonso López Michelsen, Colombia firmó tratados de delimitación marítima con cinco países vecinos.<sup>23</sup> Con Venezuela, la segunda ronda de negociaciones (1979-1980), bajo un nuevo *modus operandi*, llevó a una propuesta que previó, entre otros, la administración conjunta de

<sup>19</sup> Vázquez Carrizosa, *Colombia y Venezuela*, 210.

<sup>20</sup> La controversia está reproducida en Gaviria Liévano, *Los Monjes en el diferendo con Venezuela*.

<sup>21</sup> Olavarría, *El golfo de Venezuela es de Venezuela*.

<sup>22</sup> Valencia Tovar, *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*.

<sup>23</sup> Éstos son: Costa Rica (17.3.1977), República Dominicana (13.1.1978), Ecuador (23.8.1975), Haití (17.2.1978) y Panamá (20.11.1976). Véase Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS), Office of Legal Affairs, United Nations Secretariat:

<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/regionalists.htm> [18.12.2013].

yacimientos petrolíferos en el Golfo, como ya lo había presentado López Michelsen en su propuesta de condominio. Tras años de conversaciones en secreto, el gobierno del presidente venezolano Luis Herrera Campins sometió el acuerdo al criterio de la opinión pública. La llamada “Hipótesis de Caraballeda” fue ampliamente rechazada por los sectores públicos, y se desechó cuando las Fuerzas Armadas dejaron constancia de su clara negativa, en ocasión de la presentación del acuerdo por el canciller José Alberto Zambrano en el Fuerte Tiuna, en Caracas.

Bajo la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), tomando conciencia de la entonces popular tesis venezolana de una “costa seca” colombiana en el Golfo, el nuevo gobierno de Bogotá consideró que los medios diplomáticos se habían agotado. El deseo del gabinete de poner fin al diferendo se reflejó también en la designación del experto Julio Londoño como canciller. Basándose en el tratado de 1939, Colombia propuso recurrir a la CIJ, nombró a los integrantes colombianos de la Comisión de Conciliación y propuso el candidato para encabezarla. El procedimiento unilateral fue fuertemente objetado en Venezuela y determinó la manera como el Gobierno venezolano interpretó los hechos que se dieron pocos meses después en la zona en disputa. En agosto del 1987, la presencia de un buque de guerra colombiano en aguas no delimitadas se

percibió como un intento de crear una situación prebélica, a fin de internacionalizar el diferendo que había quedado pendiente.<sup>24</sup> El Gobierno venezolano respondió no sólo reforzando las entidades navales en el escenario de conflicto, sino que puso en marcha las preparaciones para un enfrentamiento a lo largo de la frontera. Después de un período de apenas dos semanas de creciente tensión, minutos antes de que se efectuara un ultimátum dado a conocer a las autoridades colombianas, en Bogotá el Presidente informó sobre la decisión de retirar el buque.<sup>25</sup> La llamada crisis de la corbeta *ARC Caldas* mostró a los representantes de ambos países la fragilidad de las relaciones y llevó a conversaciones inmediatas acerca de medidas para mejorarlas.

### **Cambio de agenda: nuevos enfoques en la seguridad fronteriza**

Si bien el Golfo fue uno de los principales temas en la campaña electoral venezolana de 1988, en Venezuela los acuerdos firmados entre el nuevo presidente, Carlos Andrés Pérez, y su par colombiano buscaron quitarle importancia a la cuestión limítrofe.<sup>26</sup> Igual que antes, el nuevo *modus operandi* consideró que las deliberaciones de la

<sup>24</sup> Entrevista con Simón Alberto Consalvi, entonces ministro de Relaciones Exteriores. Caracas, 2.10.2012.

<sup>25</sup> Entrevistas realizadas en Bogotá y Caracas durante septiembre-octubre de 2012 con oficiales y diplomáticos presentes en el incidente. Un detallado relato de la crisis se encuentra en Otálvora, *La crisis de la corbeta Caldas*.

<sup>26</sup> El esquema se formalizó en el Acta de San Pedro Alejandrino del 6 de marzo de 1990.

nueva comisión negociadora (CONEG) serían en total reserva. Más allá, y como en 1980 lo había propuesto José Vicente Rangel –quien más adelante será ministro del gabinete de Chávez–, el diálogo directo no se centraría exclusivamente en la delimitación, sino que formaría parte de un paquete de negociación de cinco temas prioritarios.<sup>27</sup> Si bien, sin hacer mención al diferendo, se nombró también la Comisión Permanente de Conciliación prevista en el tratado de 1939 (Declaración de Ureña, 1989), que no obstante no se ha integrado hasta la fecha.

Otras dos comisiones que atendieron el tema fronterizo fueron sucesivamente puestas en marcha y trabajaron con intermitencias hasta su revisión organizativa en 2010. Las comisiones de asuntos fronterizos (COPIAF, posteriormente COPAF) tenían a su cargo el desarrollo económico y social de las fronteras.<sup>28</sup> En el marco militar, la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) buscó facilitar la cooperación en la lucha contra el crimen transnacional y la guerrilla.

Como consecuencia de la crisis, Colombia dispuso unilateralmente, y por orden presidencial, excluir de la zona de patrullaje el área disputada donde se produjo el incidente. Además, la presencia colombiana en las zonas por

delimitar fue restringida a buques oceanográficos. Durante la década de los noventa, ninguno de los incidentes navales registrados por la Armada venezolana ha sido fuente de tensión política. Entre los más de treinta incidentes entre la flota venezolana y pesqueros colombianos que fueron reportados entre 1990 y 2000, al menos ocho buques fueron desalojados por la fuerza militar. Sin embargo, la emisión de notas de protesta, si las hubo, quedó excluida de la atención pública.

La directiva política dirigida al acercamiento se apoyó en dos tendencias de alcance global. Por un lado, el regionalismo vivió su apogeo como estrategia de desarrollo económico. Por otra parte, tras el fin de la Guerra Fría, las nuevas amenazas de carácter transfronterizo desplazaron los conflictos tradicionales como tema prioritario en la agenda de seguridad internacional. Todo apuntó a un mundo en el cual las fronteras perdieron cada vez más relevancia, y la multiplicación de los vínculos bilaterales entre Colombia y Venezuela fue de tal magnitud que se propuso que la relación se había finalmente “des-golfizado”.<sup>29</sup>

Mientras que el Golfo quedó efectivamente fuera del debate público, no dejó de ser un tema de seguridad. Estudios sobre el desarrollo de conflictos indican una alta probabilidad de que haya un nexo entre un conflicto

---

<sup>27</sup> Estos son, junto al Golfo, migración, cuencas hidrográficas, ríos internacionales y demarcación y densificación de los hitos.

<sup>28</sup> Ministerio de Relaciones Internacionales, *Comisiones Binacionales de Vecindad: Comisión Colombo-Venezolana*.

<sup>29</sup> Ramírez, “Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto”.

internacional, por un lado, y lo que se define como conflicto interno, por otro.<sup>30</sup> Sin embargo, la relación entre los dos fenómenos es ambigua. Los efectos transnacionales de un conflicto interno pueden dar origen a una disputa internacional si la existencia de una economía de guerra o flujos de refugiados impactan negativamente en los países vecinos. Por otra parte, el incentivo para aprovecharse de la debilidad y de las divisiones internas de un Estado a raíz de una guerra civil es más alto cuando ya existe una relación de rivalidad entre dos países. En caso de que la violencia se extienda más allá de la frontera nacional, bajo la condición de antecedentes conflictivos, cualquier respuesta del Estado afectado se verá con sospecha. Ambas dinámicas caracterizaron la relación colombo-venezolana durante el período tras la crisis de la corbeta *Caldas*.

**1989-1995** En el marco de la reactivación de la integración andina, se reiniciaron las consultaciones sobre la construcción de un puerto de aguas profundas en el Golfo para facilitar el tránsito de carbón proveniente de la Guajira colombiana. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores de Colombia reaccionó ante la controversia que se produjo en Venezuela asegurando que el puerto se construiría fuera de la zona en disputa y no afectaría las negociaciones

en curso.<sup>31</sup> No obstante, se tuvieron que suspender las consultaciones, y hasta hoy el puerto sigue siendo un proyecto en espera ser desarrollado.

El temor de que el Golfo pudiera entorpecer la agenda de integración económica se reflejó en conjeturas periódicamente manifestadas en Caracas respecto a que Colombia insistiría en el arreglo jurídico de la controversia, así como en varias propuestas para congelar las negociaciones. El diferendo se convirtió pues en un factor de inestabilidad política cuando en 1992 los integrantes del Movimiento Bolivariano 200 lanzaron el golpe contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez. La crítica de que Pérez “entregara el Golfo” fue citada como una de las causas principales para el levantamiento, y un informe temático firmado por los golpistas pidió la desintegración de las comisiones. El Gobierno venezolano, por tanto, se vio forzado a adoptar una postura más firme acerca del diferendo.<sup>32</sup>

En Colombia, el hecho fue pasado por alto en el debate público, si bien causó preocupación en el Gobierno.<sup>33</sup> La cuestión territorial resurgió, sin embargo, cuando en octubre del mismo año el Consejo de Estado colombiano declaró nula la nota GM-542 que reconoció la soberanía venezolana sobre

---

<sup>30</sup> Gleditsch, Salehyan y Schultz, “Fighting at Home, Fighting Abroad”; Miller, “When and How Regions Become Peaceful”.

---

<sup>31</sup> *El Nacional*, 22.1.1992.

<sup>32</sup> Entrevista con el general (r) Fernando Ochoa Antich, ministro de Defensa 1991-1992, ministro de Relaciones Exteriores 1992-1994. Caracas, 24.9.2012.

<sup>33</sup> Entrevista con Rodrigo Pardo, entonces embajador en Venezuela. Bogotá, 15.10.2012.

Los Monjes. Las autoridades colombianas no tardaron en afirmar que la sentencia no afectaba el derecho internacional vigente sobre el archipiélago que se encuentra bajo jurisdicción de Venezuela. Sin embargo, el estatus de Los Monjes y, así, el peso que se le dará en la delimitación marítima no están acordados aún y provocaron otra controversia diplomática cuando el exministro y embajador en Venezuela, Héctor Charry Samper, objetó públicamente la construcción de una base naval y pesquera en Los Monjes.<sup>34</sup>

En otra ocasión, el expresidente Rafael Caldera se dirigió a los representantes políticos colombianos para recordarles una “deuda” por pagar, por el hecho de que Venezuela, “a pesar de tener el gobierno más fuerte que ha existido en su historia política, le entregó pacíficamente ochenta mil kilómetros cuadrados de su territorio [en La Guajira]”.<sup>35</sup> Ilustrativo de un planteamiento de rivalidad territorial histórica semejante fue también un mapa oficial publicado por la Academia Nacional de Historia en 1993, donde toda la península Guajira se representó como parte del territorio venezolano.

Al lado del empeño de mantener el diferendo con bajo perfil, el trabajo de la Cancillería colombiana se centró cada

vez más en calmar la situación en la frontera terrestre, donde aumentó el número de secuestros y ataques a oficiales y campesinos por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en territorio venezolano. A partir de 1989, Venezuela se había involucrado activamente en el esfuerzo de controlar la violencia; sin embargo, la posición del Gobierno cambió cuando un ataque al puesto fluvial de la guardia de Carabobo dejó ocho marinos venezolanos muertos.<sup>36</sup>

**1995-1999** El ataque de Carabobo de febrero de 1995 marcó un punto de inflexión en la política venezolana frente al conflicto colombiano. De acuerdo con Cardozo, el incidente con el ELN marcó el inicio de una fase en la cual la guerrilla se percibió como enemigo común.<sup>37</sup> No obstante, cabe destacar que fue la debilidad del Estado colombiano mismo la que fue percibida amenazante, como indicó el presidente Caldera en una conferencia ante el pleno del Congreso, cuando dijo que “el derecho a la legítima defensa no puede estrellarse con la línea fronteriza” (1995).

Para hacer frente a la violencia, Venezuela demandó a Colombia aumentar el número de los puestos militares en la frontera y creó dos teatros de operaciones en el Táchira y en Zulia. Debido a la falta de capacidad militar, Bogotá pudo satisfacer la demanda sólo en parte; sin embargo, rechazó

<sup>34</sup> Véase también Charry Samper, “Replanteamientos con Venezuela: un nuevo diseño estratégico de las relaciones bilaterales”.

<sup>35</sup> *El Universal*, 24.10.1992.

<sup>36</sup> Sainz-Borgo, “Managing the Problem of the Colombian Frontier”.

<sup>37</sup> Cardozo, “Venezuela ante el conflicto colombiano”.

rotundamente la propuesta venezolana de establecer un marco para la persecución en caliente. Aparte del refuerzo militar en la frontera, la cooperación bilateral pues, se limitó a intercambios de información entre los altos mandos de las fuerzas militares dentro del marco de la COMBIFRON, más un manual de procedimientos operativos conjunto.

La dificultad de trabajar conjuntamente para enfrentar los desafíos transnacionales se vio incrementada por el problema de compartir una frontera no definida y que carecía de un mínimo de servicios básicos. A pesar del avance en la densificación y renovación de los hitos llevado a cabo por las comisiones, ante la presencia de guerrilleros y narcotraficantes en partes de la frontera, la demarcación del terrero fue deficiente. En consecuencia, buena parte de las notas intercambiadas respecto a las transgresiones por las fuerzas de seguridad no dejan constancia de si se había tratado de accidentes o de incursiones deliberadas. Eso nutrió la desconfianza sobre el mutuo respeto de la soberanía territorial expresada por el exministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Burelli, cuando dijo que era necesario saber exactamente, y “con legibles señales”, cuál era el límite internacional para “evitar los argumentos que Colombia usa siempre que

cruzamos nosotros la frontera, que invadimos su territorio”.<sup>38</sup>

En el contexto marítimo, el diferendo conlleva la posibilidad de tener implicaciones para la lucha contra el tráfico de armas y de drogas, si bien es cierto que el área en disputa no ha sido un problema de seguridad de manera inmediata. A pesar de estar localizados dentro de una zona tradicionalmente afectada por el contrabando, los espacios no delimitados son de extensión geográfica limitada y han estado bajo control efectivo de Venezuela. Sin embargo, un estudio encargado por el Consejo Nacional de Defensa de Venezuela concluyó en 1996 que las “fronteras marítimas en relación con la seguridad y la protección, mantienen escasa o ninguna presencia gubernamental, convirtiendo algunas de las islas, en ‘paraísos’ para el tráfico de drogas [y] el bandolerismo”. El informe recomendó, por tanto, “emprender acciones para consolidar el espacio marítimo, lo cual pasa por la delimitación de áreas marinas y submarinas”.<sup>39</sup>

**1999-2005** Con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia venezolana, la política exterior emprendió un nuevo enfoque geopolítico e ideológico que reforzó el valor estratégico del Caribe. Tras pocos meses de mandato, se aprobó la nueva Constitución de la

---

<sup>38</sup> *El Universal*, 1.4.1997.

<sup>39</sup> Consejo Nacional de la Defensa, *Prodesnorte: reafirmación de la soberanía*. Énfasis del autor.



República Bolivariana, cuyo artículo 10 del título II define:

El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad.

Si bien el último agregado ha sido interpretado en relación con la disputa sobre la Guayana Esequiba, no descarta la posibilidad de una reclamación del laudo español sobre los límites con Colombia: la frontera, como quedó fijada por el laudo, difiere en varias secciones del *uti possidetis* que habían estado vigentes antes.<sup>40</sup>

A continuación, el artículo 11 del mismo título de la Constitución establece que “la soberanía plena se ejerce en las [...] áreas marinas interiores, históricas y vitales”. El texto deja los últimos dos conceptos sujetos a la interpretación de las Cédulas Reales de la administración colonial y, en último término, a la interpretación de la definición del *Lebensraum* del Estado mismo. Al obtener rango constitucional, las nuevas provisiones gozan de carácter de política de Estado, y su reforma se basó en el amplio respaldo de la sociedad y los

círculos políticos. Sin embargo, el temor de que un líder militar avanzara con una política polémica ante las disputas territoriales no se materializó. Muy al contrario, en varias ocasiones se le criticó a Chávez por haber asumido una posición débil frente a las cuestiones territoriales con Colombia y Guyana.

Al iniciar su mandato, el líder bolivariano señaló que deseaba tratar el diferendo según lo establecido en los acuerdos existentes.<sup>41</sup> Se reintegró la comisión venezolana, cuyos miembros dejaron de representar a los principales partidos políticos. El Golfo se mantuvo fuera de la agenda política pero no desapareció del plano militar. Eso se señaló en el contexto de una venta de armas españolas a Caracas, cuando el expresidente colombiano Andrés Pastrana manifestó su crítica justificándola con referencia al diferendo:

Las corbetas van a ser utilizadas precisamente en el control del golfo de Venezuela. Colombia tiene derechos en el golfo de Venezuela y no puede existir que un país le venda a otro armas que van a ser utilizadas en una zona de litigio.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Aguilera, *Las fronteras de Venezuela*.

<sup>41</sup> El compromiso fue formalizado en la Declaración del Táchira del 4 de mayo de 1999 y en la Declaración de Santa Marta de 2000, ambas firmadas por los presidentes Hugo Chávez y Andrés Pastrana.

<sup>42</sup> *El Universal*, 1.4.2005.

Entonces, la relación entre los dos países ya había sufrido un deterioro por las implicaciones que trajo la ampliación de la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. Recién se había superado la primera de una serie de crisis ocurridas durante los gobiernos de Chávez y Álvaro Uribe (2002-2010) en Colombia, a raíz del cambio del gobierno bolivariano frente a la guerrilla colombiana, a saber, el caso del secuestro del guerrillero alias Rodrigo Granda en Caracas. Si bien la documentada evidencia de la relación entre el régimen chavista y la guerrilla no constituye una narrativa completa, los vínculos llegaron a hacerse más visibles en 2002. A diferencia de los gobiernos anteriores, Chávez, cuyos contactos con la guerrilla dataron del levantamiento en 1992, reconoció a las FARC como interlocutora legítima y declaró que no era enemiga del Estado venezolano. Sin embargo, las acusaciones presentadas por Colombia, que culparon al país vecino por el supuesto apoyo sistemático a las FARC, no se fundaron en pruebas claras mostradas públicamente. Las inculpaciones llevaron al Gobierno venezolano a sostener que las alegaciones se fabricaron a fin de crear el pretexto de una invasión por interés del Gobierno estadounidense.

La crisis sobre el arresto de Rodrigo Granda fue rápidamente distensionada mediante la diplomacia presidencial. En un encuentro personal, los mandatarios expresaron también el deseo de

dinamizar la cooperación bilateral, y se creó la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN), que reconoce el nexo entre la seguridad fronteriza y la delimitación, por cuanto integra a los ministros de Relaciones Exteriores, a los presidentes de las comisiones de Asuntos Fronterizos y a los presidentes de la Comisión Negociadora. En ese contexto de acercamiento se promovió también el megaproyecto de un gasoducto binacional en el Golfo. Si bien no públicamente denunciada, la delimitación de los bloques alrededor del área en disputa causó roces entre los dos gobiernos y terminó retrasando la entrega a las empresas petroleras.<sup>43</sup>

Vale destacar, pues, que el cambio que introdujo la declaración de neutralidad del gobierno de Chávez ante el conflicto colombiano no se tradujo en el apoyo a la guerrilla en la frontera. Es cierto que a las FARC les sirvió el territorio venezolano para refugiarse y rearmarse;<sup>44</sup> sin embargo, el Gobierno bolivariano ha insistido en su preferencia por una Colombia pacificada, en lugar de la violencia prorrogada, y no ha habido declaraciones en favor de una victoria militar de la guerrilla. Hasta cierto punto, la presencia de las FARC en Venezuela se ha debido sólo al abandono de las zonas fronterizas, si bien es cierto que el Estado venezolano se mostró capaz de reforzar su capacidad cuando fue necesario. La relación entre la guerrilla y

---

<sup>43</sup> *El Universal*, 23.12.2006.

<sup>44</sup> Ávila, *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*.

el Estado venezolano tampoco ha sido uniforme, y ha dependido de los lazos locales entre los individuos de las FARC y los representantes de las fuerzas de seguridad venezolanas, en especial de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.<sup>45</sup> Asimismo, se observa constancia en la falta de una cooperación eficaz entre los dos países, tanto ante la postura defensiva adoptada por el gobierno de Caldera como por el vínculo ideológico entre la guerrilla colombiana y los gobiernos chavistas. El diferendo limítrofe continuó manejándose bajo los principios acordados en el Acta de San Pedro Alejandrino, y se mantuvieron activas las comisiones fronterizas.

**2006-2010** La relación colombo-venezolana se volvió más conflictiva durante la segunda mitad de los años 2000. Entre los altibajos permanentes, en un período de acercamiento, en agosto de 2007 se impulsó el trabajo de la CONEG. Los negociadores de ambas partes señalaron que prácticamente se había logrado un acuerdo, demostrando la firmeza de la voluntad política a más alto nivel en este momento.<sup>46</sup> Al mismo tiempo, Uribe anunció que Chávez se involucraba como facilitador en el canje humanitario de secuestrados de la guerrilla por prisioneros de las FARC. El

fracaso del acuerdo marcó el inicio de una etapa de alta tensión que llegó a su momento más crítico en marzo de 2008, cuando militares colombianos atacaron un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano.<sup>47</sup> La llamada Operación Fénix llevó al Gobierno venezolano a ordenar la movilización de tropas hacia la frontera con Colombia y a retirar su embajador en Bogotá. No obstante, una respuesta recíproca desde Colombia no se dio y la relación se distensionó momentáneamente.

La actuación de Chávez fue criticada por ser una medida improvisada y exagerada. Bogotá no perdió tiempo para presentar sus disculpas al Gobierno ecuatoriano por “la acción que se vio obligado a adelantar”. En lo que se refiere a la frontera con Venezuela, según oficiales de las Fuerzas Armadas, se ha respetado el límite entre los dos países.<sup>48</sup> Sin embargo, posteriormente Uribe constató que su gobierno había considerado el ataque a los campamentos de las FARC en territorio venezolano.<sup>49</sup>

Pocos meses después se produjo otra controversia sobre la instalación de bases militares norteamericanas en Colombia. En ese contexto, el presidente venezolano declaró que si el país vecino facilitaba a Estados Unidos el traslado de

---

<sup>45</sup> El crimen organizado y el narcotráfico son factores adicionales que incrementaron la complejidad de los nexos transnacionales en la frontera. Sin embargo, la evidencia de la llamada “narcoguerrilla” es escasa.

<sup>46</sup> Aló Presidente ed. 292; *El Tiempo*, 9.9.2007; 12.10.2007; conversaciones privadas en Caracas y Bogotá, sept.-oct. 2012.

---

<sup>47</sup> Véase Cardozo, “La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela de marzo de 2008”; *Washington Post*, 21.12.2013: “Covert Action in Colombia”.

<sup>48</sup> EFE, 2.3.2008; entrevistas con oficiales de las FANB con experiencia operativa en la frontera, Caracas, sept.-oct. 2012.

<sup>49</sup> *El Universal*, 13.8.2012.

la base militar de Manta (Ecuador) a La Guajira, reclamaría la península que había sido quitada a Venezuela.<sup>50</sup> Las repercusiones que tuvieron en Colombia las amenazas fueron enunciadas en un informe secreto al Congreso por el exministro de Defensa Gabriel Silva Luján. Además de una “preocupación estratégica” por las diferencias ideológicas, el informe constató que desde comienzos de 2006 Venezuela había mostrado una postura “bélica y agresiva contra la soberanía y la paz” colombianas.<sup>51</sup> Como se supo más adelante, la disuasión a Venezuela y a Ecuador fue el motivo por el cual el presidente colombiano mismo había propuesto reemplazar en Colombia la base estadounidense.<sup>52</sup>

Las rupturas impidieron cualquier avance en la delimitación marítima. Un preacuerdo, la llamada propuesta Gómez-Rondón, fue filtrado a principios de 2009. Por diferencias internas, se reemplazó la comisión venezolana; no obstante, debido a que el trabajo de la CONEG se había suspendido, hasta la fecha no hubo reuniones entre los nuevos integrantes.

**2010 -2014** Las crisis constantes llevaron a la suspensión de distintos foros bilaterales. La relación mejoró sustancialmente con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia colombiana, y se reabrieron varios

canales para facilitar la cooperación. Sin embargo, subsumidos bajo el supermecanismo de los encuentros presidenciales y ministeriales, no se recuperó el nivel de coordinación que había involucrado hasta los niveles de implementación dentro de las administraciones públicas anteriores. Los avances puntuales en el ámbito de seguridad fueron interrumpidos una y otra vez y no alcanzaron el mínimo de institucionalización que permitiera la consolidación de una estructura permanente. Así, la Comisión de Seguridad bilateral, creada como parte de la agenda acordada en 2010, no tiene las mismas competencias que tienen las comisiones previstas en los acuerdos de Colombia con sus demás vecinos, y Chile, bajo el presidente Santos.

Las supuestas violaciones de los espacios territoriales, sin embargo, no han causado nuevos roces públicos. En la frontera terrestre el número de efectivos militares fue aumentado gradualmente pues los incidentes siguen ocurriendo casi a diario de uno y otro lado. El gobierno de Santos ha buscado manejar las incursiones con extremada discreción y guardó silencio sobre las evidencias reveladas por los archivos de alias Raúl Reyes sobre las relaciones entre las FARC y el gobierno de Chávez.<sup>53</sup> Mientras que la disputa con Nicaragua y su resolución por la CIJ tuvieron un fuerte impacto en Colombia, la delimitación con Venezuela quedó fuera de la agenda pública. En

---

<sup>50</sup> Caracol Radio, 14.5.2008.

<sup>51</sup> *El Nacional*, 3.7.2010.

<sup>52</sup> *Semana*, 15.8.2012.

---

<sup>53</sup> IISS, *The FARC Files*.

Caracas, a diferencia del conflicto con Guyana, el Golfo tampoco se tematizó bajo el nuevo presidente, Nicolás Maduro.

### **Conclusiones**

Las fronteras no han dejado de ser un tema prioritario en la agenda de seguridad. Si bien la globalización de los mercados internacionales ha mostrado nuevas oportunidades para vincular a los países que comparten un mismo espacio geográfico, el nuevo énfasis en la frontera también reveló la debilidad de muchos Estados en las zonas periféricas. La atención de la comunidad internacional se ha centrado en los desafíos creados por movimientos incontrolados de productos ilegales y de personas. Sin embargo, los conflictos “tradicionales” no han desaparecido del escenario de la seguridad, y algunos han alertado sobre un posible retorno en la región latinoamericana.

El caso de la frontera colombo-venezolana ejemplifica el cambio de enfoque en la seguridad fronteriza; no obstante, demuestra también las limitaciones de percibir las nuevas amenazas transnacionales separadas del tradicional conflicto internacional. La definición de la frontera colombo-venezolana había dominado la agenda bilateral hasta que en 1987 el incidente de la corbeta *Caldas* catalizó un nuevo esfuerzo para quitarle importancia a la cuestión limítrofe. La militarización en la frontera marítima coincidió con el

gradual agravamiento del impacto transnacional del conflicto colombiano y un giro de amplio alcance hacia las llamadas nuevas amenazas transnacionales en la agenda de seguridad global. Debido a que el diferendo no ha llevado a nuevas crisis, se propuso que la relación entre Bogotá y Caracas se había desgolfizado. Pero, si bien el conflicto marítimo se mantuvo fuera de la agenda pública, la falta de una frontera definida y estable ha sido fuente de un continuo sentimiento de inseguridad y desconfianza. Por un lado, ha obstaculizado una mayor cooperación militar entre los dos países. Por otra parte, el conflicto sigue siendo una moneda de cambio, aun cuando hasta ahora se ha usado sólo en ocasión de señalar la intención de acercar a los dos países. Condicionado el tema del Golfo por el alto potencial desestabilizador que conlleva, ninguna de las controversias por los factores que involucran a Venezuela en el conflicto colombiano se politizó.

Asimismo, es alto el costo político percibido por los gobernadores de ambos Estados, de exponer un acuerdo a la deliberación y el voto públicos. No cabe duda de que tras el fallo de la CIJ sobre la frontera marítima entre Nicaragua y Colombia, y la salida de este último país del Pacto de Bogotá, Colombia no abandonará las negociaciones directas con Caracas para proponer un arreglo jurídico. Igual que en Venezuela, un futuro acuerdo tendrá

que pasar pues por un referéndum popular. Si bien la resolución del diferendo permitiría la exploración de los recursos naturales en el Golfo y las zonas adyacentes, ninguno de los dos países dispone de incentivos inmediatos para arriesgar la escalada del conflicto. El *statu quo* del área favorece la posición venezolana como país que ejerce el control efectivo en la zona en disputa. Colombia, por otra parte, ha mostrado un alto nivel de autocontrol y ha dado clara prioridad a no entorpecer el proceso de paz.

Para los gobiernos bolivarianos, politizar el Golfo hubiera sido un factor de inseguridad en su relación con las FARC y, por tanto, un debilitamiento de su estrategia disuasiva frente a Colombia. No obstante, las crisis que dominaron la agenda de seguridad, principalmente entre 2005 y 2010, no son reducibles a las diferencias ideológicas entre los dos gobiernos ni al cambio de la postura venezolana ante el conflicto colombiano introducido por Chávez. Al igual que la disputa marítima, los conflictos han sido síntomas de desconfianza que vinculan íntimamente entre sí temas de seguridad en la frontera. Si bien hoy no existe una rivalidad territorial, en sentido estricto, la estrategia de desgolfizar la relación no ha llegado a cambiar las percepciones mutuas.

Mientras que los recientes esfuerzos en seguridad internacional se han enfocado en las amenazas transnacionales, la comunidad latinoamericana debe

reconocer el desafío que pueden representar las disputas interestatales en el diseño institucional del multilateralismo en la región. Para Colombia y Venezuela, la búsqueda de una vecindad, en la que la amenaza militar deje de formar parte del instrumental político concebible, pasará en último término por la delimitación y la creación de una frontera estable.

## Referencias

- Aguilera, Jesús Antonio. *Las fronteras de Venezuela*. Caracas: Congreso de la República, 1988.
- Area, Leandro y Elke de Stockhausen. *El golfo de Venezuela: documentación y cronología*. Caracas: Ediciones Universidad Central de Venezuela, 2001.
- Arnson, Cynthia, Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, eds. *Energy and Development in South America: Conflict and Cooperation*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2008.
- Ávila, Ariel Fernando. *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Cota, Colombia: Corporación Nuevo Arco Iris, 2012.
- Brecher, Michael y Jonathan Wilkenfeld. *A Study of Crisis*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2000.
- Cardozo, Elsa. "La crisis Colombia-Ecuador-Venezuela de marzo de 2008: su huella y los retos a la

- cooperación en seguridad". *Mundo Nuevo* III, no. 5 (2011): 87-110.
- . "Venezuela Ante el conflicto colombiano". En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, 83-117. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: RET, 2004.
- Centeno, Miguel Angel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press, 2002.
- Charry Samper, Héctor.  
"Replanteamientos con Venezuela: un nuevo diseño estratégico de las relaciones bilaterales". *Colombia Internacional* 38 (1997): 12-20.
- Consejo Nacional de la Defensa.  
*Prodesnorte: reafirmación de la soberanía*. Caracas, 1996.
- Domínguez, Jorge I., ed. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pitt Latin American Series. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 1998.
- Gaviria Liévano, Enrique. *Los Monjes en el diferendo con Venezuela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- Gleditsch, Kristian Skrede, Idean Salehyan y Kenneth Schultz.  
"Fighting at Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes". *Journal of Conflict Resolution* (2008): 479-506.
- Hassner, Ron E. "The Path to Intractability: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes". *International Security* 31, no. 3 (2006): 107-138.
- Hensel, Paul R. "Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992". *International Studies Quarterly* 45, no. 1 (2001): 81-109.
- Hensel, Paul R, Sara McLaughlin Mitchell, Thomas E Sowers y Clayton L Thyne. "Bones of Contention Comparing Territorial, Maritime, and River Issues". *Journal of Conflict Resolution* 52, no. 1 (2008): 117-143.
- Holsti, Kalevi Jaakko. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Huth, Paul K. y Todd L. Allee. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- IISS. *The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of "Raúl Reyes"*. Londres: International Institute for Strategic Studies, 2011.
- Kacowicz, Arie Marcelo. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany, Nueva York: State University of New York Press, 1998.
- Mares, David. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin*

- America*. Nueva York: Columbia University Press, 2001.
- Miller, Benjamin. "When and How Regions Become Peaceful: Potential Theoretical Pathways to Peace". *International Studies Review* 7, no. 2 (2005): 229-267.
- Ministerio de Relaciones Internacionales. *Comisiones Binacionales de Vecindad: Comisión Colombo-Venezolana*. Bogotá: República de Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994.
- Olavarría, Jorge. *El golfo de Venezuela es de Venezuela*. Caracas: Armitano, 1988.
- Otálvora, Edgar C. *La crisis de la corbeta Caldas*. Caracas: Rayuela, 2003.
- Parodi, Carlos A. *The Politics of South American Boundaries*. Westport, CT: Praeger, 2002.
- Ramírez, Socorro. "Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto". En *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, ed. Jorge Domínguez, 203-272. Buenos Aires: FLACSO, 2003.
- Sack, Robert David. *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press, 1986.
- Sainz-Borgo, Juan Carlos. "Managing the Problem of the Colombian Frontier: A Study of Public Opinion and Foreign Policy in Venezuela". University of Oxford, 1998.
- Sotomayor, Arturo. "¡Nos vemos en la Corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano". *Foreign Affairs Latinoamérica* 8, no. 3 (2008): 42-51.
- Valencia Tovar, Álvaro, ed. *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Bogotá: Planeta, 1993.
- Vasquez, John A , ed. *What Do We Know about War ?* 2nd ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2012.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo. *Colombia y Venezuela: una historia atormentada*. 2nd ed. Relaciones Internacionales. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1987.
- Velasco Collazo, José. "Trabajos de demarcación y densificación de hitos". En *Las fronteras de Venezuela: libro homenaje a Isidro Morales Paúl*, ed. Angelina Jaffé, 157-172. Caracas: CEERI, Universidad Metropolitana, 2006.
- Venezuela. *Tratados públicos y acuerdos internacionales de Venezuela*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1957.
- Walter, Barbara F. "Explaining the Intractability of Territorial Conflict". *International Studies Review* 5, no. 4 (2003): 137-153.