

Las estrategias de integración regional de Colombia y Venezuela y su impacto en la relación bilateral (2002-2013)

José Briceño Ruiz¹
Claudio Briceño Monzón²

Recibido: 14/09/2019

Aceptado: 07/11/2019

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las diversas estrategias de política exterior y de inserción internacional de Colombia y Venezuela entre 2002 y 2013, durante las gestiones Uribe-Santos en Bogotá y Chávez en Caracas. Se argumenta que estas visiones opuestas sobre el sistema internacional generaron distintas estrategias en materia de integración regional, lo que no sólo constituyó un obstáculo para una profundización de la relación bilateral, sino que la condujo a su crisis. En el artículo se analiza la política exterior y la estrategia internacional en ambos países. Finalmente, se examina la forma como la relación bilateral colombo-venezolana fue afectada por esta heterogeneidad de estrategias y políticas.

Palabras clave: Colombia, Venezuela, Integración, Chávez, Uribe, Santos

¹ Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: bricenoruiz@unam.mx

² Doctor en Historia de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Profesor-Investigador de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Correo electrónico: cabm@hotmail.com

The regional integration strategies of Colombia and Venezuela and their impact on the bilateral relationship (2002-2013)

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the various foreign policy and international insertion strategies followed by Colombia and Venezuela between 2002 and 2013, during the Uribe-Santos administrations in Bogotá and Chávez in Caracas. It is argued that these contrasting views on the international system generated different strategies for regional integration, which not only constituted an obstacle to a deepening of the bilateral relationship, but also led to its crisis. The article analyzes the foreign policy and international strategy of both countries. Finally, it is also examined the extent to which the Colombian-Venezuelan bilateral relationship was affected by this heterogeneity of strategies and policies.

Key words: Colombia, Venezuela, Integration, Chávez, Uribe, Santos

Introducción

Colombia y Venezuela son dos países unidos por una extensa frontera, cuyo espacio limítrofe históricamente ha sido origen de conflictos y al mismo tiempo una zona de intercambio y cooperación. La historia de ambas naciones está correlacionada desde la propia independencia, cuando el 17 de diciembre de 1819 se estableció la República de Colombia, que tenía una extensión para entonces 5 veces mayor a cualquiera de los reinos europeos, a excepción del imperio ruso. Sin embargo, al finalizar las acciones bélicas por la independencia, la unidad se tornó inviable y la Gran Colombia se disgregó en 1830. La historia de Colombia y Venezuela tiene un origen común que la realidad geopolítica ha estructurado en el tiempo³. Esto ha sido un factor que ha impulsado la integración colombo – venezolana y ha tenido repercusiones en la reciprocidad bilateral. Sobre ésta han influido los intereses económicos y geoestratégicos que han trazado la

³ Briceño Monzón, Claudio. «Cuando las hermanas discuten: los países de la Gran Colombia, su territorialidad y sus problemas fronterizos», *Desafío de la Historia*, año 4, no. 29, 2011, pp. 68-73.

historia de su vecindad, marcada por una extensa frontera compartida, pero en la cual, paradójicamente, se han desarrollado también realidades diferentes.

Estos puntos de encuentro y desencuentro de la relación bilateral se han intensificado desde el ascenso al poder en Venezuela de Hugo Chávez Frías en 1999, quien adoptó una estrategia de política exterior e inserción internacional que no sólo ha significado una ruptura de lo previamente existente en su país, sino que ha contrastado, y en momentos ha entrado en verdadera contradicción, con lo desarrollado por los diversos gobiernos colombianos desde ese año.

En este trabajo se analiza en qué medida estas diversas estrategias de política exterior y de inserción internacional de Colombia y Venezuela han producido distintas estrategias de integración regional en ambos países, lo que a su vez constituyó un obstáculo para una profundización de la relación bilateral. En este sentido, el trabajo ha sido organizado en los siguientes contenidos: 1. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Colombia, 2. La integración regional en los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, 3. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Venezuela, 4. La integración regional en el gobierno de Hugo Chávez y 5. La relación bilateral colombo-venezolana en un contexto de heterogeneidad de estrategias y políticas y las conclusiones.

1. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Colombia

En el año 2012, la campaña presidencial de Juan Manuel Santos se presentaba tanto en los círculos políticos como en las discusiones académicas, como una continuación de la estrategia internacional del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Esta había tenido como su eje central el enfrentamiento militar frontal con los grupos internos insurrectos desarrollado en el marco de la denominada «política de seguridad democrática» y luego en la «política de consolidación de la seguridad». Como consecuencia, la «securitización» de la agenda política colombiana tuvo un impacto significativo en la política exterior colombiana durante la primera década del nuevo milenio, lo que a su vez estuvo fuertemente asociado con un realineamiento con Estados Unidos. Por ello, en diversos estudios se asoció la política de Uribe como un nuevo giro en el péndulo histórico entre el *respice polum* y *respice similia*, que desde la enunciación del primero por Marcos Fidel Suarez en 1914, ha orientado buena parte del debate sobre la política exterior de Colombia. En este sentido, Arlene Tickner aseveró que en

Colombia, el entonces presidente Uribe había promovido una estrategia de «intervención por invitación», una «intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna en lo relacionado con la guerra contra las drogas y la insurgencia⁴. Aunque, esta estrategia se inició en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) a través de la ejecución del Plan Colombia, Uribe Vélez la intensifica al circunscribir la lucha con los grupos insurgentes y contra el tráfico de drogas como parte de la guerra global contra el terrorismo, lo que coincidía con Estados Unidos, tanto en lo referente al combate al narcotráfico como la «guerra contra el terror», que estaba en su momento de apogeo en Estados Unidos y más aún luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Esta «securitización» de la agenda internacional y la creciente concentración de la relación con Estados Unidos, derivaron en un debate en términos de la pérdida de autonomía del país en su relacionamiento externo⁵, lo que a su vez causó no solo un aislamiento del país en la región. Este aislamiento estuvo acompañado por momentos en los cuales la estrategia de «securitización» tuvo desbordes más allá de las fronteras colombianas, generando escenarios de conflictos con sus vecinos. Así aconteció en 2008, cuando en el marco de la denominada «Operación Fénix», tropas del ejército colombiano ingresaron en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de la Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), y en 2010, cuando Uribe acusó ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) al gobierno de Hugo Chávez de permitir la existencia de campamentos de las FARC en su territorio.

Desde el ascenso al poder de Juan Manuel Santos en 2011, se ha generado una discusión sobre la continuidad o la ruptura de la política exterior de su gobierno con aquella desarrollada por Uribe. Socorro Ramírez, por ejemplo, asevera que si se han producido cambios en la política exterior de Colombia, los que se manifiestan en primer lugar en una diversificación de la agenda, y segundo que ya no se reduce a su relación con Estados Unidos ni a los temas de lucha contra el narcotráfico y seguridad interna⁶. También ha promovido una mayor diversificación geográfica en el sentido de intentar posicionarse en espacios diversos a Estados Unidos, en particular, su interés en

⁴ Tickner, Arlene. «Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales», *Colombia Internacional*, no. 65, enero-junio 2007, p. 93.

⁵ Para mayor información, véase Tickner, A., *op. cit.*

⁶ Véase, Ramírez, Socorro. «Alcances de la nueva política exterior colombiana», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 1, enero-marzo 2012, pp. 38-45.

tener una mayor inserción en el Asia-Pacífico, así como su reencuentro con su vecindario sudamericano.

Este debate sobre los principios y la forma que debe adoptar la política exterior colombiana es de larga data. Después de la separación de Panamá, Estados Unidos ha sido una variable clave en el diseño y ejecución de la política exterior de Colombia, delineando un debate que se remonta a las primeras décadas del siglo XX. Antes de la pérdida de Panamá, Colombia era un actor significativo en la política regional. Juan Gabriel Tokatlian muestra como ejemplo una cita de 1828 del Secretario de Estado estadounidense John Quincy, en la que reconocía que si Colombia sabía utilizar y organizar sus vastos recursos, sería un país «llamado a ser en adelante una de las naciones más poderosas de la Tierra»⁷. La pérdida de Panamá, según Tokatlian, habría llevado a Colombia a «la introversión, al tiempo que condujo a que la élite se impusiera una política exterior raquítica»⁸. Se produce entonces lo que Gerhard Drekonja Kornat menciona, «un vínculo especial»⁹ entre Bogotá y Washington, que influirá no sólo en la relación bilateral sino en la política exterior en general de los gobiernos colombianos.

La enunciación por Marcos Fidel Suarez, quien fue el Canciller del Presidente José Vicente Concha entre 1914 y 1917, de la denominada «doctrina del *réspice polum*» confirmó el giro hacia Estados Unidos. Anunciada en 1914, su sustrato era que Colombia debía orientar su política hacia la «estrella polar», es decir, Estados Unidos, lo que significaba una aceptación de la hegemonía definitiva de este país en la región. En palabras de Suárez: «el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América»¹⁰. Para Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian, la idea de *réspice polum* implicaba una «subordinación aceptada, asumida y racionalizada a partir del reconocimiento de que Colombia se ubica en la esfera de influencia norteamericana»¹¹. Esta situación se consolidaría durante la Guerra Fría, cuando los gobiernos colombianos se alinearon con Estados

⁷ Adams, J.Q., citado en Tokatlian, Juan Gabriel. «La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?», *Colombia Internacional*, no. 48, enero-abril 2000, p. 35.

⁸ *Ibidem*, p. 36.

⁹ Drekonja Kornat, Gerhard. *Colombia: política exterior*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1982.

¹⁰ Suárez Marco, Fidel. *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal, 1914, p. 3.

¹¹ Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel. «Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia», *Estudios Internacionales*, vol. XXI, no. 81, enero-marzo 1988, p. 106.

Unidos y el bloque occidental en la lucha contra el comunismo y la contención de la expansión soviética en el continente.

En consecuencia, desde el surgimiento de la doctrina *réspice polum*, Estados Unidos ha sido una prioridad en la política exterior colombiana, siendo visto como un socio y aliado preferencial. Diego Cardona reseña que este enfoque orientó a los gobiernos de Marco Fidel Suárez (1918-1921), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo, Julio César Turbay (1978-1982), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010). Señala que incluso en los dos gobiernos de Álvaro Uribe se llegó a asimilar sin restricciones el discurso antiterrorista del gobierno del presidente George W. Bush (2001-2005; 2005-2009)¹².

Sin embargo, a partir del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Colombia inicia un proceso de diversificación de sus relaciones externas en el marco de una política exterior que se proponía incrementar sus interacciones con los países latinoamericanos y del resto del Tercer Mundo. Esto condujo al surgimiento de la «doctrina de la *réspice similia*», formulada por Alfonso López Michelsen, canciller de Lleras Restrepo y posteriormente presidente colombiano entre (1974-1978). La *réspice similia* suponía mirar a los semejantes y se presenta como una opción en la política exterior colombiana en un momento de distensión del conflicto Este-Oeste y el surgimiento del movimiento de países no alienados y la discusión sobre la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional. En este sentido, Colombia hizo un esfuerzo para dejar de ser el «Tibet de América Latina» (para utilizar la expresión también de López Michelsen) e intentó promover una mayor diversificación en sus relaciones internacionales. Esta línea de acción que se inició con Lleras Restrepo fue continuada luego por los gobiernos de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria Trujillo (1990-1994) y, ahora, Juan Manuel Santos (2010-2014)¹³.

Ahora bien, lo relevante de esta discusión es la importancia de Estados Unidos en el diseño de la política exterior colombiana. Aunque, este país ha sido un factor que es determinante en la política exterior de la mayor parte de los países de América Latina, pero en pocos países fue tan manifiesta su relevancia como en Colombia. Así, en Brasil se planteó que desde el canciller José María da Silva

¹² Cardona, Diego. «Introducción», en: Cardona, Diego (ed.). *Una política exterior en transición*, Bogotá, Colombia, Fescol, 2011, p. XIII.

¹³ *Ibidem*.

Paranhos Junior, Barón de Rio Branco, existía una alianza no escrita entre Rio de Janeiro y Washington; en México, después de la pérdida de casi la mitad de su territorio luego de la Guerra con Estados Unidos en 1846-1848, se formó un sentido nacionalista que percibía Estados Unidos como un agresor; en Argentina, algunas de sus élites se plantearon un conflicto por el liderazgo hemisférico con Estados Unidos desde fines de la década de 1880. Sin embargo, en ninguno de ellos se planteó un debate similar al *réspice polum vs réspice similia* como aconteció en Colombia.

En consecuencia, buena parte de la forma como Colombia organiza su patrón de relación con el mundo se realiza sopesando como éste es influido o puede influir en su relación con Estados Unidos. No se está afirmando que la política exterior colombiana haya estado simplemente subordinada a Washington. Como señala Martha Ardila, han existido periodos de alienación y otros de autonomía de la política exterior colombiana *vis-à-vis* Estados Unidos. No obstante, un análisis histórico demuestra la ausencia de situaciones conflictivas generalizadas con Washington. Se han presentado momentos complejos, como deterioro de la relación bilateral durante del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), sin embargo, incluso en ese periodo, el gobierno colombiano no optó por una política exterior de enfrentamiento frontal con Estados Unidos.

Todo este debate es importante para explicar lo sucedido en la última década de la política exterior colombiana. Durante los gobiernos Pastrana y, con mucho mayor énfasis, el de Uribe Vélez, se produjo un manifiesto realineamiento con Estados Unidos, que se desarrolla en el marco de un contexto nacional e internacional favorable para el regreso del *réspice polum*. No es el objetivo de este trabajo discutir los logros o fracasos del Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática, pero es válido argumentar que Bogotá adquiere una relevancia especial para Estados Unidos en la región, en un momento en que otros países de la región eran dirigidos por gobiernos de izquierda. No obstante, esa «relación especial» con Washington también aisló a Colombia de la región, lo que creó condiciones para un nuevo giro hacia una diversificación de la política exterior, aunque sin que se produjese fracturas con Estados Unidos.

En lo referente a la estrategia de inserción económica internacional de Colombia, es preciso señalar la singularidad colombiana. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de América Latina vivieron un ciclo de políticas económicas relativamente similares: en un primer momento adoptaron las ideas cepalistas y un modelo de desarrollo hacia adentro basado en un proceso de

industrialización con sustitución de importaciones que se inicia, dependiendo de los países, en las décadas de 1940 y 1950. Esta estrategia comienza a mostrar signos de agotamiento en la década de 1970 y colapsa en medio de la crisis de la deuda y la recesión que agobió a la región en la denominada «década perdida» de 1980. Como respuesta a esa crisis, se produce desde fines de la última década un retorno a una estrategia de apertura a los mercados globales y crecimiento hacia fuera que había caracterizado a América Latina antes de la II Guerra Mundial, proceso que se desarrolla en la década de 1990 en el marco del denominado Consenso de Washington. Este ciclo parece cerrarse a inicios del nuevo milenio con la aparición de gobiernos de izquierda que han adoptado estrategias neo-desarrollistas o de fuerte intervención o control de la economía.

En Colombia la situación fue ligeramente distinta al resto de América Latina. Como señala Francisco Thoumi en Colombia, «los gobiernos siguieron un cauce mucho más pragmático que en otros países latinoamericanos. La protección industrial fue más un resultado espontáneo del poder de intereses económicos que se desarrollaron durante las décadas anteriores a la posguerra, que de un compromiso ideológico con un modelo de desarrollo»¹⁴. Colombia desarrolló entonces una estrategia en la que se combinaba la planificación industrial con un fuerte liderazgo del Estado, aunque acompañada por la participación consensuada del sector privado, que también tuvo un papel clave en las decisiones económicas del país. Este poder de las entidades gremiales colombianas también es un rasgo característico de Colombia, un país en el cual, por ejemplo, la Federación de Cafeteros llegó a sustituir al Estado en la construcción de infraestructura de transporte o la construcción de puestos de salud o escuelas a través del Fondo Nacional del Café¹⁵.

En consecuencia, Colombia adoptó un modelo de desarrollo económico pragmático, en el cual se logró equilibrar con cierto éxito el papel de Estado y el mercado, con una fuerte participación del sector privado. En este sentido, se combinó una política de promoción del desarrollo industrial y sustitución de importaciones, que de forma embrionaria se inicia en la década de 1930 y se consolida en las tres décadas siguientes, con una estrategia de promoción de las exporta-

¹⁴ Thoumi, Francisco. «Colombia: del espejismo del desarrollo a la crisis político y social», *Revista de Economía de la Universidad de Rosario*, no. 1, enero 1998, p. 15.

¹⁵ Basset, Yann. «Las relaciones entre las esferas políticas y económicas ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos?», *Nueva Sociedad*, no. 229, septiembre-octubre 2010, pp. 98-113.

ciones, iniciada durante el gobierno de Lleras Restrepo y consolidada en la administración de Pastrana Borrero. A esto se sumaba una política fiscal conservadora, que intentaba controlar el gasto público, y una política monetaria estricta. Esto se acompañó, especialmente en la década de 1970, con una política de reducción de la protección arancelaria dada a la industria¹⁶.

Como el resto de América Latina, Colombia aplicó en la década de 1990 un programa de reforma económica. Ya durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se ejecutaron algunas reformas, pero fue durante la gestión de César Gaviria Trujillo cuando se aprobó un programa acelerado de reformas económicas. Este incluía medidas dirigidas a incrementar los ingresos fiscales, controlar el gasto público y regular el régimen de comercio exterior para favorecer la inserción de Colombia en la economía mundial. Esto se acompañó con el proceso de reforma constitucional, que sentó las bases del modelo económico colombiano. Sin embargo, como señala Jorge L. Garay Salamanca, las reformas iniciales de Barco y las posteriores de Gaviria no fueron tan profundas y radicales, e incluso muchas de ellas fueron desaceleradas durante el gobierno de Ernesto Samper¹⁷. Tanto Pastrana como Uribe retomaron y profundizaron ese proceso de reforma, ya en un contexto regional en el cual el consenso en torno a las políticas de mercado se había debilitado. De hecho, Colombia pertenece, junto con México, Chile, Perú y la mayor parte de los países del istmo centroamericano, al grupo de Estados que se mantienen apegados a un modelo de desarrollo fuertemente basado en políticas de mercado, lo que lo ha puesto al margen de procesos de revisión, y en algunos casos de transformación, de la estrategia económica realizada en otros países como Argentina o Venezuela.

2. La integración regional en el gobierno de Juan Manuel Santos

La comprensión de los pilares de la política exterior colombiana y de la estrategia de inserción económica internacional de Colombia, permite presentar un marco explicativo para comprender la visión del gobierno de Juan Manuel Santos en materia de integración regional. En el ámbito económico ha continuado la tradición de pragmatismo, y

¹⁶ Garay Salamanca, Jorge Luis. *Colombia: estructura industrial e internacionalización*, 2013, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm> (consulta: 5 de enero de 2020).

¹⁷ *Ibidem*.

aunque no se han revertido las reformas realizadas en los últimos 20 años, tampoco se ha optado por un radicalismo de mercado. Un aspecto es crucial en la estrategia colombiana: la búsqueda de mercados para sus producciones, utilizando estrategias diversas como la apertura unilateral, los acuerdos de integración regional, la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio y el apoyo al régimen multilateral de comercio. En cuanto al debate *réspice polum* vs. *réspice similia*, el gobierno de Santos ha mantenido una estrecha y cordial relación con Estados Unidos, pero, al mismo tiempo, ha intentado diversificar sus relaciones exteriores mediante una política de reinserción en la política latinoamericana y sudamericana. Esto ha incidido en la estrategia de integración del gobierno de Santos.

Éste ha realizado esfuerzos para consolidar la integración regional, transformar las relaciones internacionales en el pilar fundamental para buscar nuevos socios y alianzas geopolíticas. En este sentido, ha afianzado el diálogo político bilateral y multilateral con los países de la región, incrementando los encuentros recíprocos en las áreas económicas, políticas y culturales; activando las comisiones mixtas de cooperación y participando en eventos internacionales estratégicos¹⁸.

La política exterior de Santos en el ámbito económico se fundamentó en un Plan Nacional de Desarrollo (2010 – 2014), el cual está centrado en la apertura de mercados, lo que permitiría avanzar en las relaciones económicas con socios estratégicos, para estimular la diversificación de las exportaciones y fortalecer las capacidades competitivas y productivas que incentivarán la cohesión de la inversión extranjera. En este sentido, no se produjo ruptura con la estrategia desarrollada en los últimos 20 años.

En sus relaciones con América Latina se persigue vigorizar sus vínculos económicos, comerciales y políticos; ampliando la cooperación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CAN, el Proyecto Mesoamérica, la Alianza del Pacífico, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). No obstante, esta estrategia regional se ha acompañado con la búsqueda de mercados extra-regionales. Con los países del Asia y el Pacífico, ha aumentado y ha fortalecido sus relaciones a través de las representaciones diplomáticas. Para Colombia las relaciones con Estados Unidos, Canadá y los países europeos, se consideraban vitales ya que representan sus principales socios económicos¹⁹. Así, la política ex-

¹⁸ Calvo Ospina, Hernando. *Colombia, Laboratorio de embrujos democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca, 2008.

terior colombiana pretendía avanzar hacia el reconocimiento de los demás países del globo, en su configuración como un actor regional y mundial de experiencia y estrategias de administración coherentes con el desarrollo, la democracia y la equidad social²⁰.

La realización de la VI Cumbre de las Américas, en abril de 2012, en Cartagena – Colombia, evidenció un compromiso con una relación cordial con Estados Unidos y un modelo de integración abierta y basada en el mercado. Por ello, en el marco de esta reunión se efectuó la primera Cumbre Empresarial de las Américas, iniciativa del sector privado colombiano que tuvo el aval del gobierno colombiano y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), foro que promovió un diálogo constructivo entre algunos presidentes y los grupos de empresarios de las Américas²¹. A pesar de ello, el cambiante escenario político regional dio a la Cumbre un significativo tinte político, colocando los temas comerciales en un segundo plano, mientras asuntos como el apoyo a la reclamación argentina de soberanía sobre las islas Malvinas o la participación de Cuba en la Cumbre dominaron las discusiones.

Otro aspecto de la estrategia colombiana que evidencia su apego a una estrategia de integración basada en la apertura y el mercado, es su participación en la creación del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano. Esta fue una iniciativa del gobierno de Alan García en Perú, que fue apoyada por el gobierno colombiano desde 2006. La finalidad de dicho foro era instaurar una zona de diálogo político, cooperación y convergencia en temas productivos – comerciales y de integración entre los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico y servir como mecanismo de correlación de la región con el Asia Pacífico.

El Foro del Arco del Pacífico se transformó en Alianza del Pacífico, en abril de 2011. En la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico (realizada el 6 de junio de 2012) se suscribió el Acuerdo Marco que organizó las bases jurídicas que sientan los fundamentos de la integración regional entre Chile, Colombia, México y Perú; reunidos en Paranal – Antofagasta, Chile. La Alianza se propone una serie de objetivos como la eliminación de aranceles y reglas de origen, la composición de un

¹⁹ Cardona, D., *op. cit.*

²⁰ Fernández de Soto, Guillermo. *El Universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*, Bogotá, Editorial Universitaria del Rosario, 2010.

²¹ VI Cumbre de las Américas. *Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de Las Américas*, 2012, Cartagena, Colombia, OEA, disponible en: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf (consulta: 5 de enero de 2020).

régimen de solución de controversias; el avance en la certificación electrónica de origen entre los países signatarios del acuerdo; un acuerdo de cooperación aduanera entre los países; establecer un plan conjunto en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias; planificar y mejorar los obstáculos técnicos al comercio; facilitar la inversión y el comercio de servicios en los países de la Alianza; fortalecer las acciones para la atracción de inversiones y profundizar la exploración de nuevas regiones para la instalación de representaciones de promoción, en particular en Asia; promover la cooperación y mejora regulatoria respecto de herramientas que fomenten la productividad, la competitividad y el desarrollo económico entre los países²². Todos estos objetivos evidencian que la Alianza del Pacífico es un bloque regional claramente inspirado en las premisas del modelo de regionalismo abierto hegemónico en la década de 1990 en América Latina y el Caribe.

Este mecanismo de integración económica y comercial representa la continuidad de la política exterior y de la estrategia de inserción internacional de Colombia. Para este país la Alianza se considera:

La oportunidad para acceder a un mercado más amplio en la región latinoamericana, con el fin de generar más posibilidades de empleo y prosperidad para el país. Asimismo, es un espacio para crear condiciones de competitividad que permitan una inserción efectiva en otras regiones, particularmente en Asia Pacífico, y reducir la vulnerabilidad ante escenarios de crisis económicas internacionales. El interés de Colombia es preservar la Alianza del Pacífico como un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes bajo el modelo de desarrollo del país y los objetivos de su política exterior²³.

3. La política exterior y la estrategia de inserción internacional de Venezuela

Antes de la llegada al poder de Hugo Chávez, la política exterior venezolana se desarrolló con base en una serie de premisas establecidas desde el inicio del periodo democrático en 1958. La primera de estas premisas fue que la política exterior era el reflejo más allá de las

²² IV Cumbre Alianza del Pacífico. *Declaración*, 2012, Paranal – Antofagasta, Chile, disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/Pacific_Alliance/Presidential_Declarations/IV_Summit_Paranal_Declaracion_s.pdf (consulta: 20 de enero de 2020).

²³ Alianza del Pacífico. *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2012, Bogotá, Colombia, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> (consulta: 20 de enero de 2020).

fronteras de un sistema de «conciliación de élites», basado en la alianza entre grupos sociales heterogéneos, que reconocía la legitimidad de los intereses de sus miembros y que contaba con un sistema de transacciones y compromisos entre ellos. La política exterior venezolana, como expresión de este sistema de conciliación de élites, proponía objetivos similares a los que al nivel doméstico buscaba el Pacto de Punto Fijo, es decir, evitar el conflicto y presentar a Venezuela como un país democrático, interesado en la estabilidad política del Hemisferio Occidental y de su zona de influencia más directa: la Gran Cuenca del Caribe.

Igualmente, la política exterior buscaba asegurar *la estabilidad y defensa del régimen democrático* mediante una política exterior dirigida a luchar contra las dictaduras de derecha y la expansión del comunismo²⁴. La expresión institucional de esta estrategia fue la «Doctrina Betancourt» que proponía el no reconocimiento de aquellos gobiernos que hubiesen tomado el poder por vías no democráticas y la formación de un frente de países con regímenes de elección popular en contra de los gobiernos de *facto*. Esta fue la política oficial de Venezuela en la década del sesenta.

Un factor determinante de la política exterior de Venezuela fue la *cercanía con Estados Unidos*. Venezuela se definía como un país occidental y democrático que buscaba ser socio de Estados Unidos en la defensa de los valores comunes que compartían. Esto fue notorio durante el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1963), que estableció una cercana alianza con el gobierno de John Fitzgerald Kennedy, incluso apoyando en el marco de la OEA, con la exclusión de Cuba del sistema interamericano. Sin embargo, durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1973-1979) se produjo un giro en la política exterior dirigida a lograr una mayor independencia y autonomía frente a Estados Unidos. Ésta era parte de una estrategia para fortalecer su liderazgo personal en el Tercer Mundo. Por ello, Pérez apoyó las negociaciones de Panamá para que le fuese devuelto el control del canal, se convirtió en vocero y líder de la Internacional Socialista; favoreció un mayor acercamiento con el Caribe angloparlante y apoyó a movimientos armados como el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en su lucha contra la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua. Las relaciones con Estados Unidos también marcaron la política exterior de Herrera Campins, que aunque se oponía a la expansión cubana en

²⁴ Cardozo de Da Silva, Elsa, «Venezuela: ¿Potencia media en el Caribe?», en: Serbin, Andrés (comp.). *Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, Venezuela, ILDIS – AVECA, 1987, p. 184.

la región y defendía la democracia, se oponía a la solución militar de la crisis que impulsaba Ronald Reagan para la crisis en América Central. Por ello, participó activamente en la creación del Grupo de Contadora²⁵.

Finalmente, otro elemento de la política exterior venezolana fue la denominada «diplomacia petrolera», es decir, el uso del inmenso caudal de recursos derivados de sus ingresos provenientes de los altos precios del petróleo, para promover una estrategia de cooperación en América Latina y el Caribe y una política tercermundista que era favorable a la creación de un nuevo orden económico internacional y el dialogo Norte-Sur. Esta «diplomacia petrolera» tuvo como su centro privilegiado de acción la Cuenca del Caribe. Así, en la década del setenta, Pérez inició una política de cooperación con esta región en el marco del Acuerdo de Puerto Ordaz y del Programa de Cooperación con el Caribe (PROCA). Ambos eran básicamente mecanismos de asistencia financiera y de promoción de las inversiones que Venezuela establecía con sus vecinas naciones caribeñas. Posteriormente, en 1980, Herrera Campins suscribió con México el Acuerdo de San José que, en medio del conflicto en América Central y la expansión cubana en el Caribe insular, permitía vender petróleo en condiciones especiales de pago a países de estas dos sub-regiones. Este Acuerdo fue luego ratificado por todos los posteriores gobiernos venezolanos²⁶.

Este «factor petrolero» ha sido fundamental en la política exterior venezolana. En gran medida, la política exterior venezolana desde mediados del siglo XX estuvo estructurada bajo la dependencia de la producción petrolera, transformándose en el elemento puntual de transacción para la revalorización de los productos básicos proveniente de los países industrializados. Este elemento también marca la relación con Estados Unidos, al convertir a Venezuela en el más confiable proveedor petrolero a ese país al margen de cualquier controversia ideológica o política.

En síntesis, durante el periodo 1958-1998, la política exterior reivindicó su condición de país democrático, aliado, pero no subordinado a Estados Unidos, pero incorporado al movimiento tercermundista para manifestar su alejamiento del conflicto este-oeste; comprometido con la defensa de sus intereses en su área de influencia a través

²⁵ Romero, Carlos. «Dos etapas en la política exterior de Venezuela», *Politea*, vol. 30, no. 30, enero 2003, pp. 169-182.

²⁶ Serbin, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011, pp. 89-116.

de la diplomacia petrolera, y en la perspectiva de una división entre países desarrollados del norte y subdesarrollados del sur.

Estas premisas fueron modificadas de forma sustantiva durante el periodo de gobierno de Hugo Chávez. En una primera fase, el gobierno venezolano adopta tres premisas para orientar su política exterior: la construcción de un orden multipolar, una política exterior independiente, la lucha contra el neo-liberalismo y la integración bolivariana. Estas premisas son parte del discurso y de los diversos documentos producidos entre el periodo 1999-2004, para lo cual es pertinente ver los documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en 2000²⁷ y 2001²⁸. Sin embargo, a partir de 2004 comienza a producirse una radicalización de la política que modifica las premisas que rigieron en la fase previa. En este nuevo contexto generado por el triunfo de Chávez en el referendo revocatorio de agosto de 2004, el objetivo se construyó de un orden multipolar que se mantuvo, pero fue gradualmente sustituido por un discurso anti-imperialista, escaso en los documentos oficiales de los primeros años de la «revolución bolivariana». La lucha contra el neo-liberalismo se transformó en el rechazo al sistema capitalista y la promoción del «Socialismo del siglo XXI». Ya no se trataba de una crítica al enfoque neoliberal, monetarista (vinculado con la Escuela de Economía de Chicago) de construir el capitalismo, sino a este sistema en sí²⁹. Finalmente, la integración latinoamericana y bolivariana, significaba ya no sólo una crítica a la propuesta estadounidense de crear una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sino un rechazo a ésta o cualquier otra propuesta de integración proveniente de Estados Unidos o que tuviese inspiración neo-liberal³⁰.

En particular se destaca en este periodo el deterioro y luego discrepancia frontal con el gobierno estadounidense. Desde sus inicios Chávez había tenido roces con Estados Unidos. Es preciso recordar

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2000, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2001, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

²⁹ Briceño Ruiz, José. «Los cambios en la política exterior y el 'giro hacia el sur' de Chávez», en: Bizzozero, Lincoln y Clemente, Isabel (coord.). *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo, Uruguay, Edición Banda Oriental-Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2011, pp. 59-66.

³⁰ *Ibidem*, pp. 47-75.

que como candidato presidencial en 1998, el gobierno estadounidense se le negó su solicitud de visa para visitar este país. También es bueno acordarse de las críticas realizadas por Chávez a las acciones militares de Washington en Afganistán en octubre de 2001. De igual manera, Chávez fue muy crítico al proyecto del ALCA, incluso presentó una reserva a la Declaración de la Cumbre de las Américas de Quebec, en diciembre de 2001. Las acusaciones de intervencionismo de Estados Unidos en el Golpe de Estado de abril de 2002, la declaración de su gobierno en 2004 como «anti-imperialista» y el giro de una crítica a un rechazo al proyecto del ALCA³¹, significaron el inicio de un periodo de mayor alejamiento y tensiones diplomáticas con Estados Unidos, un país que tradicionalmente había sido visto como un aliado por los gobiernos anteriores. En vez de ello, el gobierno de Chávez optó por fortalecer su alianza estratégica con Cuba, forjar nuevas alianzas regionales, especialmente con Argentina y Brasil, e intensificar sus relaciones con países rivales, o al menos críticos de Estados Unidos, como China, Rusia, Irán o Bielorrusia³².

Estos cambios en la política exterior se acompañaron por una redefinición en la estrategia de inserción internacional de Venezuela. Este giro comenzó en el plano discursivo, en los años iniciales del gobierno Chávez, como una crítica al neo-liberalismo, lo que se transformó a partir del año 2004, en el rechazo al sistema capitalista y la promoción del «Socialismo del siglo XXI». Esto implicó el rechazo a cualquier estrategia de inserción internacional que se base en la apertura y en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Es en ese momento cuando en el ámbito doméstico el gobierno adopta una estrategia de desarrollo endógeno, que luego es sustituida por una creciente estatización de la economía y un desmontaje gradual de políticas económicas aplicadas en la década de 1990, como la nacionalización de empresas privatizadas o una reforma de la Ley del Trabajo que revirtió la flexibilización aprobada durante el gobierno de Caldera.

En el ámbito internacional, esto incidió de forma sustantiva en la estrategia de integración regional, pues el país se alejó de las propuestas de regionalismo abierto e integración hemisférica dominantes en la década de 1990. Por esto, el gobierno de Chávez se separó

³¹ Briceño Ruiz, José. «The Free Trade Area of the Americas in the foreign policy of Hugo Chavez», *UNISA Latin American Report*, vol. 22, no. 1 y 2, 2006, pp. 31-46.

³² Briceño Monzón, Claudio. «La política exterior de Venezuela en los tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, no. 12, julio-diciembre 2011, pp. 79-103.

de la Comunidad Andina (CAN) y el Grupo de los Tres (G-3), rechazó abiertamente el ALCA y junto con los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), fue uno de los responsables del colapso de esta propuesta en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Posteriormente, rechazaría la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos por considerarlos mecanismos de dominación de aquel país en la región.

Durante la era de Hugo Chávez (1999-2013) se plantea entonces una confrontación con el modelo capitalista, proponiendo en contraposición un socialismo del siglo XXI, que se fundamenta en una estrategia económica de acercamiento al Tercer Mundo y particularmente a América Latina. Se puede observar la instrumentación de una serie de políticas contrarias a la apertura comercial, la expansión económica, la diversificación, la productividad, el estímulo a la actividad privada. Sin embargo, esto no se acompaña por una ruptura de la dependencia mono productiva del petróleo, producto que continúa siendo la fuente primordial de ingresos del país. En ese contexto, la diplomacia petrolera es reasumida por la administración Chávez para la proyección internacional de su gobierno y su proyecto político, así como de su enfrentamiento con Washington. Como muy bien lo expone Margarita López Maya:

En esta etapa, y respaldada por el creciente ingreso fiscal petrolero, Venezuela busca mayor protagonismo internacional mediante una creciente confrontación verbal con el gobierno de EEUU e iniciativas de cooperación interamericana permitida por la holgura financiera. Chávez exagera el discurso antiimperialista, que hasta entonces había sido discreto, denunciando la actuación de EE.UU. en el golpe de Estado de 2002 y viaja incesantemente, estableciendo vínculos comerciales y políticos con Rusia, Irán, China, Bielorrusia. Amplía iniciativas previas como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), una propuesta de integración económica opuesta al ALCA, promovida por EEUU. Profundiza y amplía Petrocaribe con países de Centro América y el Caribe, constituye Petrosur para los países de Sudamérica, impulsa Telesur, un canal por medio del cual se busca contrarrestar la información *imperia*³³.

³³ López, Maya, Margarita. «El movimiento bolivariano: ascenso al poder y gobierno hasta 2008», en: Ayala, María y Pablo Quintero (eds.). *Diez Años de Revolución en Venezuela: Historia balance y Perspectiva (1999-2009)*, Buenos Aires, Argentina, Maipue, 2009, p. 111.

4. La integración regional en el gobierno de Hugo Chávez

En general, durante el periodo inicial del gobierno Chávez se privilegió la dimensión política con el objetivo de crear un bloque de poder que asegurara a los países sudamericanos capacidades materiales, autonomía, seguridad e influencia en los escenarios globales. La dimensión económica de la integración estaba subordinada a la política y era severamente criticada por considerarse una expresión del «neo-liberalismo salvaje» que había generado un incremento de la dependencia regional y no había conducido a superar la pobreza y la inequidad en la región. Como señalan Cardoso de da Silva y María Teresa Romero, «esta concepción cambia completamente el terreno de discusión y de la acción, convirtiendo a la integración en un proyecto destinado a confrontar el orden mundial, sus ideas dominantes y sus estructuras de poder»³⁴.

A partir de 2004, la integración se aleja cada vez más de la dimensión económica y comercial y se centra en los aspectos políticos, ideológicos y militares. Aunque, se mantiene una dimensión comercial, ésta se aborda desde una óptica estatista que ha privilegiado las relaciones entre empresas del Estado y excluye la participación de los actores no-estatales, especialmente del sector productivo. Este sería el inicio de la denominada «integración bolivariana», que buscaría promover la equidad, la igualdad, la lealtad y unidad de propósitos. Se trata de un modelo que se propone trascender lo económico y comercial y que, en vez de ello, se propone coordinar las estrategias sociales, políticas, de seguridad y las acciones diplomáticas internacionales. Finalmente, esta estrategia tiene un fuerte componente energético que se concentra en Petrosur y en la propuesta del Gasoducto del Sur³⁵.

Sin embargo, tras este discurso de integración basada en la solidaridad están elementos propios del realismo político y la promoción de los objetivos de la política exterior del gobierno de Chávez. Es válido argumentar que cuando en 2004, en el seno del movimiento chavista se terminó de delimitar los objetivos de la nueva política exterior venezolana (promoción de un orden multipolar, anti-imperialismo,

³⁴ Cardoso de Da Silva, Elsa y Romero, María Teresa. «Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 8, no. 1, 2002, p. 167.

³⁵ Jácome, Francine. «Seguridad e integración bolivariana en el marco de la política exterior de Venezuela (1999-2006)», *Europa América Latina: Análisis e Informaciones*, no. 2, mayo 2007, p. 18.

anti-capitalismo, fomento de la integración bolivariana y «no neoliberal»), se pudo observar que la existente entonces en materia de política de integración no ayudaba mucho a la consecución de estos nuevos objetivos. La CAN no sólo era en esencia un proceso comercial, sino que la mayor parte de sus socios estaban interesados en negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. El G-3 era una manifestación de un modelo de integración «tipo TLCAN», es decir, inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La poca relevancia de estos proyectos de integración en la consecución de los objetivos de política exterior explica la decisión de abandonar la CAN y G-3, y el giro a la estrategia de integración que se centra en el acercamiento a los países del Mercosur y solicitud posterior de ingreso a este bloque regional y la creación e impulso de un esquema de integración bajo el liderazgo venezolano: la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA).

El ingreso al Mercosur se convirtió en un elemento de su estrategia para crear un mundo multipolar y de enfrentamiento al ALCA, entendido como parte de la lucha contra el imperialismo estadounidense. El objetivo de promover un orden multipolar y crear un bloque regional suramericano coincidía en algunos aspectos con la estrategia de Brasil y el Mercosur. Este bloque regional se había opuesto al ALCA y los TLC. Así, el Mercosur encontró en Venezuela un nuevo aliado en su oposición a estos proyectos, como quedó plasmado de forma notoria en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre 2005). El gobierno de Chávez, por su parte, esperaba conseguir aliados en su conflictiva relación con Estados Unidos, aunque más concretamente lo que se proponía era crear un bloque de poder sudamericano, explotando las diferencias que puedan existir entre los países del Mercosur y Washington. Sin embargo, el escenario de un Mercosur alineado al discurso anti-estadounidense fue siempre poco realista. Aunque existían diferencias entre algunos países del Mercosur y Estados Unidos en temas específicos de su agenda externa, como fue el caso del ALCA, también había puntos de convergencia, como por ejemplo el interés brasileño-estadounidense de desarrollar el etanol³⁶. Además, el complejo proceso de ingreso, en particular, la ratificación del Protocolo de Caracas, demostró que los sectores opuestos al ingreso de la «Venezuela de Chávez al Mercosur», no eran irrelevantes.

³⁶ Briceño Ruiz, J., «Los cambios en la política exterior», p. 69.

Frente a esta realidad, el ALBA aparece como un bloque liderado por Caracas y en el que participan gobiernos afines al venezolano, que tienen también importantes diferencias con Estados Unidos, como Bolivia, Ecuador y Nicaragua. En este sentido, el bloque se adapta de forma precisa a dos premisas de la política exterior de Chávez: el anti-imperialismo y el anti-capitalismo. El ALBA, que pasó a denominarse Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, fue un actor importante en varias crisis regionales, como el golpe de Estado Manuel Zelaya en Honduras en 2010, el intento de golpe o revuelta política contra Rafael Correa en 2011. Ha sido un bloque que se concibe como anti-imperialista y que no ha escondido sus críticas a la política exterior de Estados Unidos. También se describe como un bloque no capitalista, basado en la solidaridad, la cooperación y la complementariedad.

En síntesis, el gobierno de Hugo Chávez produjo ciertamente una transformación en la política de integración de Venezuela, en términos de sus bases teóricas, orientación ideológica en términos políticos y económicos e incluso del espacio geográfico, pues la tradicional relevancia de la Gran Cuenca del Caribe y la región andina, fue reemplazada por un casi inédito acercamiento a Brasil y el Cono Sur. En esto, el contraste con la estrategia de Colombia es ciertamente significativo.

5. La relación bilateral colombo-venezolano en un contexto de heterogeneidad de estrategias y políticas

El 18 de julio de 2010, el mandatario colombiano Uribe Vélez a un mes de entregar la presidencia, denuncia que Venezuela alberga a guerrilleros de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en su territorio, poco después de que Chávez afirmara que podía asistir al cambio de mando en Bogotá. Las pruebas fueron presentadas ante una sesión extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington D.C. el 22 de julio de 2010. Tras la intervención de ambos embajadores de Colombia y Venezuela, el presidente Chávez anunció la ruptura de relaciones con Colombia. La crisis no fue una sorpresa, quizás lo sorprendente fue que durante varios años Chávez y Uribe hayan tenido relaciones medianamente cordiales a pesar de sus diferencias. Esta crisis parece finalizar el 10 de agosto de 2010, en Santa Marta - Colombia, en una reunión con la participación del titular de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Néstor Kirchner, y los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Colombia, Juan Manuel Santos. Sin embargo, su im-

pacto en la relación bilateral no fue menor, no sólo en términos del riesgo de inestabilidad que causó sino por las consecuencias que tuvo en la relación comercial bilateral.

En encuentro en Santa Marta acordaron crear cinco comisiones que se encargarían de relanzar la relación bilateral. Ambos mandatarios dijeron estar partiendo de cero y no usar el pasado para basar en él las relaciones del futuro. Las Comisiones se crearon:

1) Para un acuerdo de complementación económica. Proponían estudiar la deuda que tenía Venezuela con importadores colombianos y que, según diversas fuentes, en 2009 superaba los 800 millones de dólares. También se planteaba evaluar si esas deudas eran reales y no sobre facturaciones.

2) Para el pago de deuda y relanzamiento de las relaciones comerciales. Para ello se acordó la negociación de un nuevo acuerdo de *complementación económica*, para estimular, reactivar y facilitar el comercio binacional.

3) Para la inversión social en la zona fronteriza. Se planteó como misión formular un plan de trabajo para impulsar inversión social en la frontera.

4) Para el desarrollo conjunto de infraestructuras. Se decidió elaborar un estudio para la ejecución de obras de infraestructura conjunta.

5) Para proteger la seguridad de la frontera. Se discutieron soluciones para cooperar en el mantenimiento del orden en la frontera y evitar que grupos irregulares actúen en esas zonas.

Posterior al encuentro de Santa Marta, se avanzó, aunque con intensidad diversa, en las actividades de las varias comisiones. Incluso, en abril de 2012 se firmó un Acuerdo de Alcance Parcial para reestructurar el intercambio bilateral una vez cumplido el periodo de 5 años después del retiro de Venezuela de la CAN. Se puede decir, que, al menos parcialmente, la relación bilateral retomó su cauce, pero las diferencias se mantuvieron y se relacionaban con los diversos patrones de inserción internacional y de modelos de política exterior que desarrollaban ambos países. ¿Era posible volver a la intensidad del intercambio regional existentes en la década de 1990 e inicios del nuevo milenio? ¿Podía recobrase plenamente la confianza mutua y tener una agenda mínimamente coordinada en temas de seguridad? ¿Se podía pensar incluso en intensificar o profundizar la relación bilateral y abrir nuevos ámbitos y agenda de integración y cooperación?

Si se utiliza como base para el análisis lo señalado en las secciones previas de este trabajo, el escenario de respuestas a las anteriores interrogantes no podía ser positivo. A pesar de la mejora del am-

biente diplomático binacional y de un lenguaje que convocaba a la cooperación y la integración, existían diferencias en términos de los objetivos de política exterior, inserción económica internacional y estrategia de integración que ponían límites a la relación bilateral.

En primer lugar, los objetivos de la política exterior entre los gobiernos de Venezuela y Colombia tenían profundas diferencias. La muerte de Hugo Chávez no modificó este escenario, pues por un lado, Nicolás Maduro escogió como su Programa de Gobierno el mismo que Chávez presentó para las elecciones de octubre de 2012. Por otro lado, acciones del gobierno de Maduro no evidencian una ruptura con la estrategia internacional, sino que se intensificó la alianza con Cuba y el conflicto diplomático casi permanente con Colombia. Las diferencias han sido significativas. La política exterior del gobierno venezolano se inserta en la lógica de los denominados «Estados Revolucionarios», que tratan de exportar al nivel internacional los procesos de cambios que desarrollan al nivel doméstico. En consecuencia, se propone retar muchas de las bases del sistema internacional. En este contexto, se propone un enfrentamiento con el actor principal de ese sistema internacional: Estados Unidos. En el caso del gobierno venezolano es notorio el enfrentamiento con Washington, no sólo durante la era Chávez sino en la de Maduro, cuyo punto central se dio en 2019 cuando se reconoció a Juan Guaidó como Presidente encargado de Venezuela. En Colombia, los objetivos de la política exterior son muy distintos. Colombia mantiene y destaca su condición de país Occidental, que incluso está haciendo esfuerzos para «vender» la imagen de un país que quiere insertarse en el mundo no como una fuente de problemas (asociado con el tráfico de drogas o como fuente de inmigración ilegal) sino como un socio confiable. Igualmente, Bogotá se propone preservar una relación privilegiada con Estados Unidos, con quien evita cualquier tipo de conflicto. Esta diversidad de objetivos de política exterior entre Caracas y Bogotá impide cualquier tipo de coordinación de sus acciones internacionales. Esto se profundiza a partir de 2015, cuando el gobierno de Maduro decide expulsar del país a miles de colombianos y cierra la frontera entre ambos países. En 2017 el gobierno de Santos adopta una posición más dura frente al deterioro de la democracia en Venezuela y las flagrantes violaciones de los derechos humanos en ese país. Santos desconoció a la Asamblea Nacional Constituyente, creada en 2017 por el régimen venezolano para reemplazar *de facto* a la Asamblea Nacional. Como muchos otros países de la región (y buena parte de población venezolana), el gobierno colombiano cuestionó la legalidad de la convocatoria por no respetar los mecanismos establecidos en la Constitución

de Venezuela. En agosto de 2017, el gobierno de Santos participa en la creación del Grupo de Lima, que busca una salida pacífica a la crisis venezolana. Ya durante la gestión de Iván Duque (2018 -), Colombia se sumó a los países que consideran a Juan Guaidó el presidente legítimo de Venezuela.

Existen también diferencias en cuanto a la estrategia de inserción internacional de ambos gobiernos. Colombia se mantiene firmemente apegada a una estrategia económica que combina el intervencionismo y protección en ciertos sectores con el juego de las fuerzas del mercado, la disciplina fiscal y una política monetaria conservadora. En esta estrategia, es fundamental la búsqueda de nuevos mercados y el interés en una inserción cada vez mayor en los mercados internacionales, tratando de mantener o incrementar su competitividad en mercados tradicionales (como los de Estados Unidos o los de Europa occidental), mientras busca insertarse en otros de gran dinamismo como la región Asia-Pacífico. En cambio, el gobierno venezolano tenía una estrategia económica de estatización de su aparato productivo, un gasto público excesivo y una política cambiaria que mostraba estar fuera de control. Esto se acompañó por una estrategia de inserción internacional que intenta sustituir sus mercados por otros países como China, Rusia, Brasil, Argentina, con quienes tenía cierta afinidad ideológica. Esta estrategia es afectada tras el ascenso al poder de Mauricio Macri en Argentina y Michel Temer en Brasil, ambos críticos de Maduro.

Finalmente, la estrategia de integración regional también es muy diferente. Para Colombia, la integración regional es un instrumento en su objetivo de una mejor inserción en los mercados mundiales. Por ello, la esencia de esta estrategia es la promoción del libre comercio en un contexto de regionalismo abierto. Esto explica su apoyo al Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y luego su participación como fundador de la Alianza del Pacífico, un nuevo eje de integración regional apegado a la lógica de integración imperante en la década de 1990. El mantenerse fiel a la lógica del regionalismo abierto explica también el impulso por parte de Colombia de acuerdos de tipo Norte-Sur, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, así como su interés en ser parte del Acuerdo Transpacífico. En Venezuela, en cambio, la integración perdió mucho de su dinámica comercial, que fue sustituida por una lógica de poder. Esto se relaciona con la idea de construir un mundo multipolar, como proponía Chávez. En este sentido, la integración regional era vista como un mecanismo para construir un polo de poder (sea latinoamericano o suramericano). Es así como Caracas concier-

be al ALBA, la UNASUR o la CELAC. En su dimensión económica, la integración económica no debería basarse en la competencia, sino en la solidaridad y la complementación. Finalmente, Venezuela excluyó cualquier tipo de integración norte-sur, que es vista como nuevas formas de dominación.

Estos diferentes objetivos de política exterior, de estrategias de inserción internacional y estrategias de integración regional, no sólo contribuyeron a debilitar la integración o cooperación bilateral tanto en las esferas económicas como política, sino que finalmente son la causa del actual distanciamiento entre ambos países.

Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo evidencia como las diferencias ideológicas entre Bogotá y Caracas han causado el colapso de la relación bilateral. A pesar del aparente restablecimiento de la «normalidad» después del ascenso al poder en Colombia de Juan Manuel Santos en 2011, existen profundas divergencias políticas e ideológicas, entre ambos gobiernos. Objetivos chavistas de lucha contra el sistema capitalista liberal conducido por Estados Unidos, promoción de un bloque de poder mediante el ALBA y el Mercosur, con una fuerte estatización de la economía, implicaron un proyecto político que en nada se parece al seguido por el gobierno colombiano. Este último es próximo al estadounidense y está estructurando un regionalismo liberal de mercado mediante el Tratado de Libre Comercio con Washington y la Alianza del Pacífico. Estas diferencias influyen de manera sustantiva en la relación bilateral.

Sin embargo, la «historia y la geografía cuentan» y a pesar de las limitaciones existen variables vinculadas con una experiencia histórica común y la vecindad geográfica, que actúan como fuerzas que ayudan a mantener la relación bilateral, a pesar de las diferencias ideológicas.

La «historia cuenta» y Venezuela y Colombia tienen una relación que se remonta incluso a los inicios del poblamiento prehispánico, que tiene continuidad en el proceso de conquista y colonización española, en el marco del cual se delimitaron sus términos sobre la base de las provincias españolas, entre la jurisdicción de la Capitanía General de Venezuela (1777) y el Virreinato de Nueva Granada (1739). Todo esto llevó a la conformación de la Gran Colombia. Esta idea de unidad se ha mantenido en amplios sectores de ambos países a lo largo de su vida republicana y se ha visto reforzada en las últimas décadas del siglo XX, ésto debido a las crecientes corrientes

migratorias de colombianos hacia Venezuela, que desde 2017 se ha invertido, debido a la salida masiva de venezolanos a Colombia buscando oportunidades que no vislumbran en su país.

La geografía también importa, pues la integración colombo – venezolana tiene sus cimientos en la vecindad implícita de los 2.200 kilómetros de fronteras comunes, que han ayudado a consolidar una relación a través de procesos de integración regional. Por su misma vecindad histórica, ambos países están llamados a convertirse en socios comerciales, como ocurrió en la década de 1990, cuando Colombia y Venezuela fueron el eje dinamizador de la CAN, tanto por su gestión promotora como por los logros concretos de apertura de sus economías. Esa realidad geográfica e histórica es la que ha ayudado a mantener las interacciones entre ambos países, a pesar de las turbulencias y las últimas décadas de encuentros y desencuentros.

Referencias

- Alianza del Pacífico. *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 2012, Bogotá, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/pacific-alliance> (consulta: 25 de abril de 2013).
- Basset, Ann. «Las relaciones entre las esferas políticas y económicas ¿Hacia el fin de los particularismos colombiano?», *Nueva Sociedad*, no. 229, septiembre-octubre 2010, pp. 94-113.
- Briceño Monzón, Claudio. «Cuando las hermanas discuten: los países de la Gran Colombia, su territorialidad y sus problemas fronterizos», *Desafío de la Historia*, año 4, no. 29, 2011.
- Briceño Monzón, Claudio. «La política exterior de Venezuela en los tiempos del socialismo del siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 6, no. 12, julio-diciembre 2011, pp. 79-103.
- Briceño Ruiz, José. «Los cambios en la política exterior y el ‘giro hacia el sur’ de Chávez», en: Bizzozero, Lincoln e Isabel Clemente (coord.). *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo, Uruguay, Edición Banda Oriental - Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2011.
- Briceño Ruiz, José. «The Free Trade Area of the Americas in the foreign policy of Hugo Chavez», *UNISA Latin American Report*, vol. 22, no. 1 y 2, 2006.

- Calvo Ospina, Hernando. *Colombia, Laboratorio de embrujos democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca, 2008.
- Cardona, Diego. «Introducción», en: Cardona, Diego (ed.). *Una política exterior en transición*, Bogotá, Colombia, Fescol, 2011.
- Cardoso de Da Silva, Elsa y Romero, María Teresa. «Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: las concepciones de democracia e integración», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 8, no.1, 2002, pp. 153-173.
- Cardozo de Da Silva, Elsa. «Venezuela: ¿Potencia media en el Caribe?», en: Serbin, Andrés (comp.). *Venezuela y las relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe*, Caracas, Venezuela, ILDIS – AVECA, 1987.
- Drekonja Kornat, Gerhard. *Colombia: política exterior*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1982.
- Fernández de Soto, Guillermo. *El Universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*, Bogotá, Editorial Universitaria del Rosario, 2010.
- Garay Salamanca, Jorge Luis. *Colombia: estructura industrial e internacionalización*, 2013, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm> (consulta: 29 de abril de 2013).
- IV Cumbre Alianza del Pacífico. *Declaración*, 2012, Paranal – Antofagasta, Chile, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Declaraci%C3%B3n%20de%20Paranal%20III%20Cumbre%20Alianza%20del%20Pac%C3%ADfico%206%20Junio%202012.PDF> (consulta: 25 de abril de 2013).
- Jácome, Francine. «Seguridad e integración bolivariana en el marco de la política exterior de Venezuela (1999-2006)», *Europa América Latina: Análisis e Informaciones*, no. 2, mayo 2007.
- López, Maya, Margarita. «El movimiento bolivariano: ascenso al poder y gobierno hasta 2008», en: Ayala, María y Pablo Quintero (eds.). *Diez años de revolución en Venezuela: Historia, balance y perspectiva (1999-2009)*, Buenos Aires, Argentina, Maipue, 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2000, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. *La política exterior del gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías. Cien días de gestión: transformar la Cancillería y relanzar la diplomacia comercial*, 2001, disponible en: <http://www.mre.gov.ve> (consulta: 16 de mayo de 2003).

- Pardo, Rodrigo y Tokatlian, Juan Gabriel. «Teoría y práctica de las relaciones internacionales: el caso de Colombia», *Estudios Internacionales*, vol. XXI, no. 81, enero-marzo 1988, pp. 94-135.
- Ramírez, Socorro. «El giro de la política exterior colombiana», *Nueva Sociedad*, no. 231, enero-febrero 2011, pp. 79-95.
- Ramírez, Socorro. «Alcances de la nueva política exterior colombiana», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 1, enero-marzo 2012, pp. 38-45.
- Romero, Carlos. «Dos etapas en la política exterior de Venezuela», *Politea*, vol. 30, no. 30, enero 2003, pp. 23-47.
- Suárez Marco, Fidel. *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal, 1914.
- Serbin, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2011.
- Thoumi, Francisco. «Colombia: del espejismo del desarrollo a la crisis político y social», *Revista de Economía de la Universidad de Rosario*, no. 1, enero 1998, pp. 11-31.
- Tickner, Arlene. «Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales», *Colombia Internacional*, no. 65, enero-junio 2007, pp. 90-111.
- Tokatlian, Juan Gabriel. «La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?», *Colombia Internacional*, no. 48, enero-abril 2000, pp. 35-43.
- VI Cumbre de la Américas. *Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de Las Américas*, 2012, Cartagena, Colombia, OEA, disponible en: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_es.pdf (consulta: 25 de abril de 2013).