

Sección
Política Exterior
de Colombia

Colombia y Venezuela. Integración: la nueva dimensión de las relaciones bilaterales

Rodrigo Pardo García-Peña*

Las relaciones entre Colombia y Venezuela durante los últimos años se han caracterizado por un dinamismo sin precedentes en el área económica: entre 1990 y 1992 el comercio se duplicó y superó los US \$1.000 millones; la frecuencia de vuelos entre las capitales aumentó de tres por semana a cuatro diarios y se abrieron nuevas rutas entre otras ciudades; bancos colombianos han recibido grandes inversiones venezolanas y han abierto oficinas sucursales en Caracas; se han hecho inversiones cuantiosas, de un país en el otro, en sectores como el petroquímico, la industria y los seguros; unas 100 compañías colombianas se han instalado en forma permanente en Venezuela.

Todos estos indicadores demuestran que las naciones hermanas, que fueron una sola como parte de la Gran Colombia hasta 1830, a pesar de que han tenido unas relaciones difíciles han logrado trabajar durante los últimos años con un esque-

ma que privilegia la cooperación sobre el conflicto.

No podía ser de otra manera: dos países de la complejidad y dimensión de Colombia y Venezuela, con 2.200 Km. de límite terrestre, 7 millones de habitantes en la región fronteriza, una delimitación marítima pendiente, una significativa migración, economías interdependientes y estructuras básicas complementarias, no pueden coincidir en todos sus intereses, pero tampoco pueden renunciar a la colaboración para tratar los múltiples asuntos que los vinculan.

Mientras el comercio y, en general, las relaciones económicas ha tenido un dinamismo sin precedentes, otros asuntos de las relaciones bilaterales igualmente se han tratado de manera constructiva durante los últimos años. Todo ello ha sido posible gracias a un esquema integral para el tratamiento de todos los temas. Esta "dinámica integradora" ha generado aproximaciones y acuerdos entre grupos y actores de las dos sociedades en áreas como la cultura, las universidades y los medios de comunicación¹.

El marco actual de las relaciones bilaterales

El marco dentro del cual se manejan las relaciones colombo-venezolanas ha demostrado

* Exviceministro de Relaciones Exteriores y exembajador de Colombia en Venezuela.

1 Algunos de dichos acuerdos que se han realizado en 1992 y 1993 son los siguientes: en medios de comunicación: El Tiempo y El Nacional y El Espectador y Economía Hoy tienen acuerdos de cooperación e intercambio de información. Los dos primeros han realizado seminarios sobre los alcances de la integración, en Caracas (noviembre 9 de 1992) y Bogotá (abril 19 de 1993). La República y Reporte comparten una sección sobre temas relevantes para las dos economías. En lo académico: La Universidad Nacional de Colombia y La Universidad Central de Venezuela han puesto en marcha una dinámica "Cátedra" de cada país. La Universidad Externado de Colombia ha hecho una "Cátedra Venezuela". La Universidad Javeriana y la Universidad del Táchira; La Universidad de los Andes y la Universidad Simón Bolívar; La Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Simón Bolívar, y esta última y la Universidad de los Andes tienen programas de cooperación, intercambio e investigaciones conjuntas. Las Universidades Externado de Colombia y Los Andes de Mérida han promovido encuentros de estudiantes. En lo gremial: las Asociaciones Bancarias firmaron un acuerdo de cooperación, lo mismo que Fenalco y Consec Comercio.

do su utilidad y eficacia como esquema de cooperación: simultáneamente se han logrado avances en diversas materias, los temas conflictivos no han obstaculizado la integración económica y esta última a su vez ha ido generando un clima más apropiado para tratar, en forma constructiva, los asuntos más sensibles.

El esquema actual tiene su origen en la Declaración de Caracas (febrero 3 de 1989), la Declaración de Ureña (28 de marzo de 1989), y la posterior Acta de San Pedro Alejandrino (6 de marzo de 1990), todas ellas firmadas por los presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez.

En el primero de tales documentos, los primeros mandatarios acordaron designar dos altos comisionados por cada país para hacer "un inventario de las principales cuestiones por examinar entre ambos países y proponer a los dos gobiernos una metodología adecuada a su tratamiento y solución"².

Igualmente, se estableció "adelantar las consultas recíprocas conducentes a la reintegración de la Comisión de Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial" prevista en el Tratado suscrito en 1939, y excluir de la consideración de los Altos Comisionados "la preparación y estudio de los convenios y tratados de índole política, jurídica, económica o de seguridad, relativos al desarrollo económico y social de las áreas fronterizas, para lo cual los dos gobiernos procederán de in-

mediato a designar sendas comisiones".

En la Declaración de Ureña³, los presidentes Pérez y Gaviria nombraron la Comisión Permanente de Conciliación prevista en el Tratado de 1939, designaron los cuatro Altos Comisionados (dos por cada país) para hacer el inventario de la agenda bilateral, y designaron las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos.

En el Acta de San Pedro Alejandrino⁴, los primeros mandatarios decidieron

adoptar las metodologías de tratamiento y solución presentadas por los Altos Comisionados para cada una de las cuestiones pendientes entre los dos países que a continuación se enuncian:

1. Migraciones.
2. Cuencas hidrográficas.
3. Delimitación de áreas marinas y submarinas.
4. Ríos internacionales.
5. Demarcación y densificación de hitos.
6. Transporte internacional.
7. Utilización de recursos naturales transfronterizos.
8. Tráfico de estupefacientes.
9. Sistema de control para evitar la sustracción de medios de transporte y procedimiento para su recuperación.
10. Cooperación y asistencia mutua en casos de emergencia y para la preservación de ecosistemas.

Poco después, el 21 de marzo, los Presidentes designaron una Comisión Negociadora, a la cual le encargaron el tratamiento de los primeros cinco

temas de la agenda, y decidieron entregarle los otros cinco a las Comisiones de Asuntos Fronterizos. La primera está compuesta por seis personas: tres de cada país, representativas de las principales fuerzas políticas. Y la segunda, dirigida por dos distinguidos hombres de frontera: Enrique Vargas, por Colombia, y por Venezuela Ramón J. Velásquez quien, al asumir la Presidencia de su país, nombró a Ornar Baralt. Estas comisiones están compuestas por representantes de las zonas fronterizas.

En materia económica, el marco para el tratamiento de las relaciones se encuentra en el Acta de Barahona, acordada por los presidentes de los cinco países del Grupo Andino el 5 de diciembre de 1991. El 30 de enero siguiente, los mandatarios César Gaviria y Carlos Andrés Pérez firmaron una declaración dirigida a "avanzar en la constitución de un espacio económico integrado entre ambos países". En la declaración se pusieron en práctica, de manera bilateral, los acuerdos de las naciones andinas. En síntesis, los compromisos fueron los siguientes*:

1. Se liberó el comercio entre los dos países y se adoptó un arancel externo común con una "estructura simple, fundamentada en los grados de elaboración productiva, y con un tope máximo del 20%". Dentro de la misma idea se acordó "eliminar las pocas excepciones aún vigentes al principio de libre circulación de bienes".

2 Declaración de los Presidentes Virgilio Barco de Colombia y Carlos Andrés Pérez de Venezuela. Caracas, Venezuela, 3 de febrero de 1989.
 3 Declaración de Ureña, Puente Internacional Francisco de Paula Santander, 28 de marzo de 1989.
 4 Acta de San Pedro Alejandrino, 6 de marzo de 1990.
 5 Declaración de Maiquetía, enero 30 de 1992.

2. Se anunció también que se emprendería "la tarea de definir criterios comunitarios que armonicen las normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias y ambientales, para evitar que éstas se constituyan en obstáculos al comercio".

3. En materia de propiedad industrial, se planteó "la posibilidad de un acuerdo para el intercambio de la información de las patentes y las marcas entre ambos".

4. "En relación con los dos sectores donde existían acuerdos de restricción voluntaria, se determinó liberar el comercio, en forma inmediata para el caso de vehículos y autopartes, y a partir del 1 de abril de 1993, para los productos siderúrgicos".

5. Se redujeron a cero los gravámenes de importación de insumos para los productos de medicamentos y alimentos y se redujeron "al mínimo las tarifas a la importación de maquinaria y equipos y otros insumos", relevantes para la reconversión agrícola, industrial y comercial.

6. Se creó un grupo de trabajo, compuesto por las autoridades macroeconómicas principales de cada país, para armonizar las políticas económicas.

Un esquema constructivo

El marco integral de manejo de las relaciones bilaterales tiene características propias: es un esquema de negociación y de

tratamiento de los diversos temas, en forma simultánea, agrupados en diferentes instancias según su naturaleza y complejidad. Ha sido un esquema útil, en la medida en que ha evitado la parálisis de las relaciones bilaterales y las ha conducido a una situación esencialmente operativa. Se evadió la parálisis y se fomentó el dinamismo.

Las comisiones (la Negociadora y las de Asuntos Fronterizos) fueron adoptadas, como se anotó atrás, después de formalizar un acuerdo sobre una agenda temática de diez puntos. La selección de estos últimos en forma pactada, supone el reconocimiento de que en los asuntos bilaterales existen tanto diferencias como coincidencias entre los dos países. No se asume una armonía de intereses ni se busca un ideal en abstracto: se cuenta con metodologías (modus operandi) amistosas y operativas para los diversos asuntos, lo cual requiere de una concepción global de la agenda.

Hay temas de las relaciones bilaterales que son "conflictivos": los intereses de los dos países sencillamente no coinciden. Pero hay, también, aspectos en los cuales la cooperación genera beneficios mutuos: no son situaciones de "suma cero" en las cuales lo que gana una parte lo pierde la otra, sino procesos en que la totalidad es mayor que la suma de las partes. Así, aunque subsistan las diferencias en los puntos de conflicto, pueden negociarse amistosamente y en forma simultánea con el desarrollo de proyectos de cooperación en

diversas áreas. Por eso el presidente César Gaviria ha dicho que "con Venezuela lo que nos une es, y vale, más que lo nos separa".

A esta característica algunos autores, como el profesor Leandro Área⁶, le han dado la denominación de "desgolfización": la delimitación marítima que está pendiente en el Golfo de Venezuela, sobre la cual las dos naciones tienen tesis diferentes, no debe impedir el avance y la cooperación en otros frentes en los que hay intereses comunes. No se trata de una congelación del diferendo, ni de la renuncia a llegar a una solución, sino de un tratamiento simultáneo de los temas, por parte de instancias diferentes según su naturaleza y complejidad, que permite trabajar en forma operativa y abre posibilidades para avanzar en diferentes frentes.

Es así como en forma paralela a las negociaciones que se han llevado a cabo sobre delimitación de áreas marinas y submarinas, cuencas hidrográficas, migraciones, densificación de hitos y navegación en los ríos internacionales, se han permitido avances en la integración económica, en la cooperación militar, en el desarrollo de la zona fronteriza y en la concertación de políticas exteriores.

Y se ha facilitado, también, el acercamiento entre sectores de la sociedad civil que han puesto en marcha diversos programas de cooperación: los medios de comunicación intercambian información, las universidades hacen investigaciones conjuntas y realizan

6 Leandro Área, "¿Cómo negociar con los vecinos? (Ideas para una discusión), Dossier Fronterizo, febrero de 1993, pp. 50-53.

cátedras de cada país, los sectores privados hacen recomendaciones sobre la integración frente a terceros, los empresarios bancarios y los siderúrgicos ponen en marcha esquemas de cooperación...

Gracias a esta concepción, durante el tiempo de la campaña electoral en Venezuela la Comisión Negociadora decidió que "se abstendrá de presentar propuestas de solución y proyectos de acuerdo a la consideración de los señores Presidentes, hasta febrero de 1994"⁷. Según el Presidente de Venezuela, Ramón J. Velásquez, "esto no implica una paralización en las reuniones constantes que para tratar problemas de integración económica y de vida fronteriza se realizan entre dos países vecinos, amigos y hermanos"⁸.

La Unión Aduanera: una respuesta a la globalización

La integración económica entre Colombia y Venezuela ofrece un potencial de altos beneficios y tiene costos que son inferiores a los que se incurrirían con la única alternativa viable: la no integración en medio de un contexto internacional cada vez más desfavorable, en términos económicos y políticos, para los países en vías de desarrollo.

El sistema internacional se encuentra en transición, lo

cual implica de por sí la existencia de síntomas de inestabilidad. El fin de la guerra fría, además, con su característica momentánea de unipolarismo político y tripolarismo económico, implica graves desafíos para los países en vías de desarrollo: el resurgimiento del proteccionismo en un ambiente de "guerra comercial", la conformación de bloques económicos, la marginalización de América Latina como actor de la política internacional, la globalización de la economía mundial y la persistencia de viejos problemas como la falta de acceso a la tecnología, escasez de inversión extranjera, la deuda externa y la pobreza crónica.

La integración económica crea mejores condiciones para enfrentar las "nuevas realidades" internacionales: fortalece la capacidad de negociación (en la medida en que se amplía el mercado y éste se hace más atractivo para los países industrializados) y genera incentivos para la modernización del aparato productivo (pues les permite a los productores enfrentar una demanda mayor).

De lo que se trata es de crear un mercado ampliado para estimular el mejoramiento de la eficiencia y la mayor disponibilidad de bienes para los consumidores, pero se mantiene una protección frente a terceros. A mediano plazo, se buscará ampliar el mercado bina-

cional mediante acuerdos con México, con los demás países del Grupo Andino y con otras naciones del hemisferio.

La liberación del comercio binacional ha generado una gran dinámica integracionista en otros sectores de la economía: la banca y las finanzas, los seguros y, más lentamente, el sector productivo. La integración ha seguido la misma lógica de los modelos de desarrollo de los dos países, en los cuales el comercio internacional ha recibido la función promotora del crecimiento económico. Así como en las economías nacionales se espera que los sectores externos halen el desarrollo, así en la integración también la unión de los mercados ha generado una tendencia hacia el acercamiento en otros sectores.

El comercio como motor de la integración

Pero ha sido el comercio el motor del proceso. Los gobiernos de los dos países, luego de poner en marcha el Acuerdo de Maiquetía mencionado atrás, han hecho esfuerzos para facilitar el funcionamiento de la unión aduanera. Se han firmado convenios en materia siderúrgica⁹, aduanera¹⁰, normas técnicas¹¹, permisos fitosanitarios¹² y propiedad industrial¹³. Se desmontaron las listas de excepciones y se eliminaron

7 Comunicado Conjunto de la Comisión Negociadora, junio 22 de 1993.

8 Discurso del presidente Ramón J. Velásquez en el Salón Elíptico del Palacio Legislativo, en la conmemoración del 182o. aniversario de la Declaración de Independencia, julio 5 de 1993.

9 Convenio de Complementación Industrial del Sector Siderúrgico entre los Gobiernos de Colombia y Venezuela. Acuerdo del Comité Empresarial colombo-venezolano sobre las bases y términos del convenio, Santafé de Bogotá, julio 25 de 1991.

10 Memorando de Entendimiento de los viceministros de Hacienda y las Direcciones de Aduanas de Venezuela y Colombia, agosto 3 de 1992.

11 Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Venezuela sobre Normalización y Certificación de Calidad, San Cristóbal, agosto 6 de 1992.

12 Memorandum de entendimiento en materia de insumos agrícolas (plaguicidas y fertilizantes químicos), San Cristóbal, agosto 6 de 1992. También: Memorandum de entendimiento sobre cooperación fito y zoosanitaria, San Cristóbal, agosto 6 da 1992.

13 Memorandum de entendimiento en materia de propiedad industrial, San Cristóbal, agosto 7 de 1992.

subsidios que existían para los productos de exportación.

Las reuniones de carácter gubernamental que se han llevado a cabo se han visto congestionadas por los temas relacionados con la facilitación del comercio. Incluso las llamadas "cumbres" presidenciales y las reuniones de las comisiones de asuntos fronterizos se han ocupado extensamente de los asuntos que tienen que ver con el funcionamiento práctico de la integración: la agilización de los trámites, el tránsito de las mercancías, el funcionamiento de las aduanas y las facilidades de transporte.

En estos aspectos se han logrado avances de importancia, si bien todavía subsisten problemas que para su solución requerirán, en un futuro inmediato, inversiones relativamente importantes en carreteras, puestos aduaneros más amplios, vehículos de transporte más uniformes, en fin, lo que podría denominarse la "infraestructura de la integración". Varios proyectos en este sentido han sido analizados por las Comisiones de Asuntos Fronterizos.

El sector privado y el Estado: un trabajo complementario

La acción de los gobiernos ha sido fundamental, y lo seguirá siendo en el futuro, para facilitar el comercio y para asegurar la continuidad de las reglas de juego para los empresarios. Pero, sin duda, el principal factor explicativo del dinamismo económico entre Colombia y

Venezuela radica en el liderazgo asumido por los sectores privados.

El esquema de integración sigue una concepción diferente de la que se había intentado durante los últimos veinte años, en el sentido de que el Estado no tiene un carácter tan interventor en las decisiones sobre producción: no existe, por ejemplo, la llamada "programación industrial".

Esto, sumado a la mayor flexibilidad que le han dejado al mercado los modelos de internacionalización y apertura de las economías de Colombia y de Venezuela, ha conducido a que los empresarios hayan tomado las riendas de la integración. A su vez, el proceso ha adquirido una mayor solidez, especialmente en la medida en que lo salva de los problemas más graves con los que chocan las iniciativas gubernamentales: la falta de continuidad, la ineficiencia de las burocracias y el exceso de política.

Los empresarios le han dado pragmatismo a la concepción de la integración y la han llevado a un terreno más real y menos abstracto: no se está trabajando solamente por un ideal, sino por oportunidades de negocios. Gracias a eso se actúa mediante procedimientos más directos, menos burocratizados y más eficientes.

Algunos sectores del empresariado de los dos países, hacia 1991, eran escépticos o temerosos frente a la integración de los mercados colombiano y venezolano. Los gobiernos desempeñaron enton-

ces un papel constructivo en la demostración de su voluntad política, en la generación de confianza y hasta en la construcción de puentes entre empresarios de las dos naciones.

Pero no puede olvidarse, al mismo tiempo, que el proceso tuvo antecedentes en iniciativas privadas. En primer lugar, porque en el ámbito fronterizo ha existido desde hace años un comercio dinámico, si bien no registrado, que tiende a darse en forma espontánea por la naturaleza propia de la coexistencia de millones de personas en una misma región. Esta "integración espontánea" no depende de los acuerdos gubernamentales.

Y en segundo lugar, porque en el momento en que se liberó el comercio binacional, en enero de 1992, ya se percibía un aumento considerable del comercio: en 1991 el intercambio de bienes había aumentado en un 40.8%¹⁴.

La participación empresarial se ha dado especialmente en las Cámaras de Comercio e Integración que en cada país reúnen a representantes de las entidades que han tenido negocios en las dos naciones. Las Cámaras han promovido foros y debates, han realizado investigaciones, han propuesto medidas para facilitar la integración y han prestado servicios de información a las empresas que por primera vez se aproximan al mercado vecino.

En agosto de 1992 se creó un Comité Empresarial Binacional. Su constitución formal se realizó en presencia de los Pre-

14 "Diversificación y crecimiento de las exportaciones de los dos países", Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana (Capítulo Colombia), junio de 1993.

sidentes de los dos países. Está conformado por las principales entidades gremiales colombianas y venezolanas, y tiene como objetivo "ofrecerles (a los gobiernos) la colaboración inmediata del Consejo para ayudar a consolidar los esfuerzos de integración y cooperación económica binacional"¹⁵.

Oportunidades para las exportaciones no tradicionales

El comercio colombo-venezolano en los últimos veinte años ha tenido movimientos bruscos ocasionados por las devaluaciones de las monedas en 1983 y 1989 (el bolívar) y en 1985 (el peso). El comercio tuvo un crecimiento constante entre 1970 y 1980, cuando pasó de US \$15 millones a US \$476 y luego bajó hasta mediados de la década, cuando alcanzó, en 1986, US \$269 millones¹⁶. Entre 1990 y 1992 ha tenido un nuevo crecimiento considerable, al pasar de US \$528 millones a US \$1.019 millones.

El mercado venezolano, para Colombia, es especialmente significativo desde el punto de vista de las exportaciones no tradicionales. Antes de la devaluación del bolívar en 1983, un 27% de dichos productos iban a Venezuela.

En los últimos dos años se observa una recuperación del dinamismo de las exportaciones no tradicionales. Colombia para Venezuela, y Venezuela para Colombia, han llegado a conformar el segundo mer-

cado, después de los Estados Unidos, para los productos no tradicionales de exportación. En ambos casos, esto representa casi un 20% de las ventas al exterior de productos no tradicionales.

Ello demuestra que la integración de mercados no solamente beneficia a los consumidores, que tienen mayor disponibilidad, sino a los productores: decenas de empresas en los dos países se han convertido en exportadoras, categoría que posiblemente nunca habrían alcanzado si no se hubiera llevado a cabo el proceso de integración.

Una pieza clave: la armonización de políticas

El proceso de apertura económica que se está llevando a cabo en Colombia y Venezuela ha estimulado el éxito de la integración: es más factible unir economías abiertas que economías cerradas. La columna vertebral de la apertura el sector externo como motor del desarrollo requiere nuevos mercados para las exportaciones nacionales, que es precisamente lo que se logra con la integración.

La coincidencia en los planes de desarrollo de los dos países ha facilitado el tratamiento de un tema complejo y que en otras experiencias la Comunidad Económica Europea ha sido un elemento central: la armonización de las políticas económicas. Colombia y Venezuela, sin acor-

darlo, han tenido una "armonización de hecho": las autoridades económicas han tenido planteamientos semejantes sobre el manejo de las economías.

Los ministros de Hacienda, los directores de Planeación (que en Venezuela tiene el rango de ministro) y los directores de los bancos centrales se han reunido para intercambiar información y puntos de vista sobre la política económica, tal como lo previeron los presidentes César Gaviria y Carlos Andrés Pérez en el Acuerdo de Maiquetía.

Aquí radica, según varios analistas, un aspecto fundamental de la integración económica hacia el futuro. Nada garantiza que en los dos países, próximos ambos a cambiar el gobierno, se mantengan los criterios que han guiado la política económica. Además, subsisten diferencias legislativas y normativas de gran importancia en los aspectos fiscal, laboral y financiero. Mientras en Colombia se adoptaron reformas durante el segundo semestre de 1990, que aumentaron la flexibilidad, transparencia y libertad para las fuerzas del mercado, en Venezuela no han existido las condiciones políticas para implantar reformas semejantes. Las diferencias causan evidentes distorsiones en el mercado y podrían llegar a entorpecer la vigencia de las ventajas comparativas de cada país¹⁷.

Los próximos gobiernos necesitarán profundizar la armo-

15 Acta de Constitución del Consejo Empresarial Binacional, agosto 6 de 1992.

16 "Integración con Venezuela y armonización de políticas económicas", Revista del Banco de la República, notas editoriales, marzo de 1992.

17 Con el fin de hacer un seguimiento al proceso, los presidentes César Gaviria y Ramón José Velásquez crearon, el 17 de agosto de 1993, un Consejo de Integración conformado por las autoridades económicas de los dos países.

nización de políticas y lograr mediante acuerdos lo que hasta ahora se ha logrado por una coincidencia en las políticas macroeconómicas. Se requieren acuerdos puntuales, especialmente en el caso de los productos agrícolas, como los que se firmaron para la papa y el Arroz

La integración fronteriza: una salida para el "tercer país"

El escritor Arturo Uslar Pietri se ha referido a la región fronteriza colombo-venezolana como "un tercer país", en una elocuente expresión que resalta el carácter sui géneris, complejo y trascendental de los millones de seres humanos que habitan en la zona.

Una característica de gran importancia del esquema de integración colombo-venezolano es la prioridad que se le ha otorgado en la agenda binacional a la integración fronteriza. La dinámica social de la región, con sus oportunidades y con sus graves problemas, ha hecho que el clima en la zona limítrofe — especialmente donde ésta es "más viva" — sea un determinante fundamental del clima global de las relaciones bilaterales.

Además, la integración "macroeconómica" que se ha producido en los últimos dos años, caracterizada por el auge comercial descrito atrás, le ha quitado piso a la "integración microeconómica" que en forma espontánea se ha producido desde hace años en los terri-

torios de Zulia, Táchira, La Guajira y Norte de Santander. La actividad económica en la región se ha visto golpeada por la pérdida de una ventaja comparativa representada por el comercio.

Con el trabajo de las Comisiones de Vecindad, o de Asuntos Fronterizos, se han alcanzado tres objetivos:

1. Identificación y ejecución de proyectos sencillos, de bajo costo, con un impacto alto sobre las condiciones de vida de los habitantes de la región.
2. Se ha desactivado una fuente de incidentes y conflictos, los cuales se han reducido considerablemente.
3. Se ha generado confianza entre las dos naciones.

Hay que tener en cuenta que la región está habitada por cerca de siete millones de personas, muchas de ellas con vínculos familiares y de otros tipos, y que en algunos lugares se trata de una frontera "viva", con actividades económicas que tienen un sentido regional más que internacional.

Las Comisiones de Asuntos Fronterizos han reconocido la realidad binacional: el desarrollo de la zona no puede obstaculizarse por la existencia de una frontera que para algunas realidades económicas, sociales, familiares, es artificial.

De esta manera, la imagen de la frontera ha cambiado: no se percibe simplemente como una línea que divide, sino como una región donde se locali-

zan fenómenos económicos y sociales, igualmente importantes para los dos países, que implican una unidad de carácter binacional, y que ofrece amplias oportunidades¹⁹.

La lista de temas sobre los cuales han trabajado las Comisiones demuestra la complejidad de la realidad social de la región y la necesidad de mejorar la ejecución de los proyectos que se han realizado:

A. Transporte internacional: se puso en funcionamiento el Puente Unión, se adoptó la política de cielos abiertos, se crearon Centros Nacionales de Fronteras.

B. Utilización de recursos naturales transfronterizos: estudio de la hidroeléctrica del Orinoco, red de abastecimiento y distribución binacional de combustibles: gas, interconexión eléctrica, etc.

C. Tráfico de estupefacientes: los presidentes se reunieron el 4 de octubre de 1991 en el marco de la Comisión Mixta que existe entre los dos países, y dieron instrucciones en materia de cooperación a los organismos de policía y seguridad.

D. Sistemas de control para evitar la sustracción de medios de transporte: una comisión interinstitucional trató el tema y redactó un texto de convenio binacional que fue suscrito por los cancilleres Noemí Sanín y Fernando Ochoa Antich²⁰. El acuerdo crea los mecanismos legales necesarios para la devolución de los

18 Acuerdos firmados por los ministros de Agricultura, Hirán Gaviria y José Antonio Ocampo, en Maracaibo, el 17 de agosto de 1993.

19 Discurso del presidente César Gaviria al instalar la XVIII reunión de las Comisiones de Vecindad, Maracaibo, agosto 17 de 1993.

20 Acuerdo firmado el 17 de marzo de 1993 en Caracas. Está a consideración de los Congresos de los dos países.

vehículos y mejora los instrumentos de cooperación para su recuperación.

E. Procedimientos para su recuperación, cooperación y asistencia mutua en casos de emergencia y para la preservación de ecosistemas: el Inderena presentó un Plan Binacional de Gestión Ambiental de Áreas Especialmente Protegidas en Fauna y Flora. También se ha firmado un Convenio entre Ecopetrol y PDVESA sobre control de derrames petroleros producidos por voladura del oleoducto. Y los ministros Noemí Sanín y Fernando Ochoa Antich firmaron un acuerdo para trabajar conjuntamente en los parques nacionales "El Tama" en Norte de Santander y el Táchira.

En la Zona de integración fronteriza: aunque no ha podido ponerse en marcha, se ha avanzado en el estudio para constituir la ZIF entre Norte de Santander y el Estado de Táchira.

Las Comisiones de Vecindad han propiciado también reuniones en los campos de educación, salud, turismo, comunicaciones, aduanas, migraciones, y han servido de puente para que se reúnan las entidades gubernamentales encargadas de la ejecución de los proyectos. Hay más de 60 proyectos en manos de estos organismos ejecutores.

Una nueva concepción: la cooperación militar

Los dos países han trabajado en la coordinación y coopera-

ción de las fuerzas armadas y de policía. Hay fenómenos criminales transnacionales, como el narcotráfico, el secuestro, el contrabando, el robo y traslado de vehículos y la acción de delincuentes en la zona fronteriza. En octubre de 1991 un encuentro de los presidentes Gaviria y Pérez puso en marcha una serie de instrumentos nuevos de vigilancia y acciones contra el crimen: patrullaje conjunto, intercambio de información y acciones comunes en la frontera.

En la misma ocasión los ministros de Defensa acordaron un plan de trabajo que contempla cuatro niveles de coordinación y ejecución:

1. Los ministros se reunirán cada seis meses con el propósito de "coordinar e intercambiar información de inteligencia sobre modalidades delictivas que se hayan presentado en la región limítrofe, así como evaluar los resultados" de las decisiones tomadas anteriormente.
2. El segundo nivel, de carácter operacional, tiene como misión "planificar, coordinar, organizar, dirigir, evaluar y controlar todas las acciones que se generen en desarrollo" de los acuerdos. El nivel operativo policial vincula a organismos como la PTJ y la DISIP, por Venezuela, y a la Policía Nacional, por parte de Colombia.
3. El tercer nivel es de carácter regional. Actúan los organismos militares y policiales de cada región de la

frontera común. Se prevén reuniones cada tres meses.

4. El cuarto nivel es local. El objetivo es mantener el flujo de información de inteligencia y coordinar operaciones contra las diferentes formas de delincuencia.

Concertación de políticas exteriores

Se ha hecho frecuente el entendimiento en las posiciones y actitudes de política exterior de Colombia y Venezuela en los foros multilaterales, sobre los temas de la agenda global de la política internacional y frente a terceros.

Los dos países comparten su participación en los siguientes mecanismos políticos: el Grupo de Rio, el Grupo de los Tres, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo Andino, el Movimiento de Países No Alineados. Fueron parte del Grupo de Contadora, tuvieron un activo papel en las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter y han aumentado su presencia en el Caribe y, más concretamente, en el Caricom.

En la práctica permanente de la toma de decisiones en materia de política internacional se ha hecho frecuente la consulta informal entre las Cancillerías, y en un amplio porcentaje de los casos se adoptan posiciones semejantes. Sin duda alguna, a manera de ejemplo, la estructura de la votación de los dos países en los organismos multilaterales debe ser muy semejante.

21 Acuerdo firmado por el presidente de Ecopetrol, José María Rendón y el presidente de PDVESA, Gustavo Roossen, durante la XVII reunión de las comisiones de asuntos fronterizos, Maracaibo, agosto 17 de 1993.