

# Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional

Eduardo Pastrana Buelvas

Al final de la primera década del siglo XXI, el balance de las relaciones trilaterales entre Colombia, Ecuador y Venezuela es algo contradictorio y sumamente complejo. Los legados y las repercusiones regionales de la Política de Seguridad Democrática de Colombia (PSD) y de su encuentro con las doctrinas de seguridad de las “revoluciones” ecuatoriana y venezolana ponen altas cuotas de incertidumbre y numerosos retos para la normalización y estabilización de las relaciones político-diplomáticas y el avivamiento de las dinámicas de cooperación e integración. La pertinencia y contundencia del trabajo político de nueva aproximación hacia Ecuador y Venezuela que desarrolla actualmente el gobierno del presidente Santos en Colombia dependerá indubitablemente del reconocimiento minucioso de las posiciones y consecuencias que quedaron de la era Uribe Vélez en los temas de seguridad, defensa y política exterior.

La posición hasta ahora pragmática, sin presunciones y sin radicalismo ideológico de la administración Santos ante sus vecinos se ha com-

## **EDUARDO PASTRANA BUELVAS**

Abogado (Universidad Santiago de Cali-Colombia). Doctor en Derecho (Universidad de Leipzig-Alemania). Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Editor de la revista *Papel Político*. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia.

plementado con una vigorosa agenda de diversificación de las relaciones exteriores y de recuperación del interés gubernamental por los procesos de integración latinoamericana. Esto beneficia poderosamente las relaciones de vecindad, pero no puede constituirse simplemente en un ejercicio de “pasar la página”. En el presente artículo se propone un recuento de los principales escollos en las relaciones trilaterales, un examen a la cuestión del “armamentismo” andino y un análisis de sus estrategias equívocas de política exterior. Este quehacer se complementa con dos apartados adicionales: un acercamiento analítico a la posibilidad de guerra entre Colombia y Venezuela y una actualización de los acercamientos diplomáticos en el inicio de la era Santos.

## **I. Retrospectiva de los conflictos y tensiones más visibles**

### **A. Entre Colombia y Venezuela**

En general puede realizarse un resumen especificado de problemas entre Colombia y Venezuela siguiendo a Benítez, Celi y Jácome (2010, págs. 7-11) y añadir algunos otros:

1. El país bolivariano ha intentado convertirse en antagonista regional de la relación de cooperación de Colombia con EEUU en asuntos de seguridad.
2. Su política de equipamiento militar inquieta a los dirigentes y opinión pública colombianos (se consideran desproporcionados el nivel y tipo de adquisiciones respecto a las amenazas internas y externas “reales” que enfrenta Venezuela y se denuncia el riesgo doble de que puede alimentar tanto un escalamiento del conflicto interno colombiano con la desviación de armas venezolanas hacia grupos ilegales como desatar una réplica armamentista regional por competencia entre Estados vecinos, alterando el equilibrio de poder).
3. Venezuela, por su parte, acusa a Colombia de desequilibrar la región por el fortalecimiento de su capacidad militar y de favorecer el espionaje e influencia dominante de EEUU sobre Suramérica, aunque Colombia advierte que se trata únicamente de incrementar

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **111**

- su capacidad de respuesta interna ante amenazas domésticas como las FARC y los narcotraficantes.
4. En lugar de utilizar los canales diplomáticos e incluso extraoficiales para despejar la tensión sobre cuestiones sensibles, Colombia ha denunciado a Venezuela ante la OEA y ante el mundo como un país que tolera los campamentos de las FARC y las visitas de sus representantes, mientras Venezuela ha hecho otro tanto denunciando que paramilitares, funcionarios del DAS y agentes norteamericanos han estado detrás de actos de espionaje, saboteos y planes de golpes de Estado contra el gobierno de Caracas.
  5. Los intentos de intervención de Chávez abogando por el reconocimiento internacional de las FARC como fuerza beligerante y no terrorista, así como en la presión que ha realizado desde el ALBA y UNASUR junto a Ecuador para abogar por una negociación del gobierno colombiano con las FARC, han suscitado aún mayor desconfianza en Colombia hacia toda clase de mediación o interés de Venezuela al respecto.
  6. El rechazo venezolano al Plan Colombia y a la cooperación con la DEA en la lucha contra el narcotráfico ha devenido en una lucha entre las cifras colombo-norteamericanas y las cifras de Venezuela en su propia estrategia antidrogas.
  7. La adopción de poderes extraordinarios por parte de Hugo Chávez influye notablemente en el manejo discrecional y personalista que le da a su política exterior. Aunque su propósito está dirigido hacia la superación de las crisis de gobernabilidad interna ante factores adversos económicos y sociales múltiples no muy bien definidos y hacia la aceleración de la transformación del Estado “burgués” al Estado “socialista”, han sido inevitables sus consecuencias desinstitucionalizantes para el sistema de las relaciones exteriores. Actualmente, el presidente Chávez acude a una cuarta ley habilitante esgrimiendo su relevancia ante la emergencia invernal que en 2010 dejó en ese país unos 132.786 damnificados.<sup>1</sup>
  8. La pelea jurídica entre el ex presidente Uribe y el presidente Chávez con motivo de las demandas de los abogados del colombiano contra el mandatario venezolano es más que una desavenencia personal. Ante la Corte Penal Internacional, se ha intentado denunciar al venezolano por complicidad de los crímenes de guerra y de lesa hu-

manidad cometidos por las FARC. Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos se le sindicó de violar la Convención Americana de Derechos Humanos protegiendo o cobijando en su país a terroristas y delincuentes.

## B. Entre Colombia y Ecuador

Aquí puede realizarse igualmente un resumen de controversias entre Colombia y Ecuador siguiendo también a Benítez, Celi y Jácome (2010, págs. 11-13) y aportarse otros:

1. La existencia de una línea fronteriza altamente permeable por parte de grupos armados ilegales, narcotraficantes y delincuentes, carente de vigilancia compartida y solidaria, socio-económicamente muy vulnerable.
2. El despliegue de acciones de fuerza y combate frontal por parte de Colombia al narcotráfico y la guerrilla tiene impactos perdurables sobre el lado ecuatoriano y no existen mecanismos claros de autocontención, especialmente cuando predomina el “principio de oportunidad”.
3. La presunción de Ecuador de llevar ante sus tribunales nacionales o a la justicia penal internacional a funcionarios colombianos de alta autoridad como el ex ministro de Defensa y hoy presidente Juan Manuel Santos y el ex comandante general de las Fuerzas Militares de Colombia y actual embajador de Colombia en Austria, Freddy Padilla De León, por su supuesta autoría intelectual en el bombardeo ilegal a territorio ecuatoriano en la llamada “Operación Fénix”.
4. La desconfianza permanente de Ecuador a ser involucrado en el Plan Colombia y en la estrategia colombo-norteamericana de seguridad, además de su reticencia a establecer mecanismos específicos de coordinación oponiendo el principio de “cada uno cuida de su propio patio”.
5. La intermitencia y debilidad de la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) como mecanismo solucionador de los dilemas bilaterales de seguridad.
6. La continuidad de las dos demandas internacionales interpuestas por Ecuador contra Colombia a razón de los efectos perjudiciales de las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el otro lado de la frontera

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **113**

ante la CIJ y ante la Corte Interamericana por la muerte de un ecuatoriano durante el bombardeo ilegal.

### **II. El “armamentismo” de los tres andinos como obstáculo a la integración en seguridad y defensa**

Las adquisiciones militares han tenido un incremento particularmente notorio en América Latina en la última década, lo que trajo inevitablemente consigo rumores de “carreras armamentistas” que evocan viejas controversias fronterizas, viejos resquicios de la extinta bipolaridad ideológica de guerra fría y apelan a nuevos conflictos políticos entre gobiernos “conservadores” y “alternativos” y nuevos dilemas de seguridad nacionales, bilaterales y regionales. De acuerdo con cifras recientes, para el período 2003-2007 América Latina aumentó el volumen de armas transferidas en un 47% con respecto al período 1998-2002 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 166). Según el informe emitido en 2009 por el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), el gasto militar en Suramérica se elevó considerablemente en los últimos años hasta alcanzar los 48,1 billones USD en 2008 y comprendiendo un aumento general del 50% en este rubro para la década 1999-2008 en comparación con la década anterior (SIPRI, 2009, pág. 2). Para el año 2009, Suramérica experimentó un gasto militar general cercano a los 51,8 billones USD aun a pesar del contexto de crisis económica mundial (SIPRI, 2010, pág. 10). Colombia, Ecuador y Venezuela no han escapado a esta dinámica general, si bien, como se examinará más adelante, sus motivaciones políticas, su orientación y su nivel de compras en este sector han sido distintos, aunque invariablemente relacionados por la proximidad geográfica, el desbordamiento transnacional del conflicto armado interno colombiano y la realidad de un conflicto ideológico que ha salpicado y en ciertos puntos transformado sus relaciones trilaterales.

A simple vista, el “armamentismo” venezolano –ligado al proyecto ALBA– intentaría ser una respuesta disuasiva a la influencia ortodoxa de EEUU en las dimensiones política, militar y comercial en América Latina y una fuente de persuasión para aglutinar en la región a naciones de menor tamaño y capacidades dentro de su esfera de influencia protosocialista. El

“armamentismo” colombiano obedecería a necesidades internas de contra-insurgencia y a un realineamiento con los EEUU para la recuperación de la legitimación hegemónica de los norteamericanos en la región, después de un período de incómoda “independencia” suramericana y de concentración de los intereses de seguridad nacional y global de EEUU en Europa oriental, Oriente Medio y el sudeste asiático. Por su lado, el aumento del poder armado de Ecuador estaría impulsado por la resurrección de antiguas discrepancias fronterizas con el Perú, el incremento de la capacidad militar de ese mismo país en la última década y la amenaza cercana del “armamentismo” colombiano y de sus grupos paramilitares.

Para ingresar con mayor profundidad al trasfondo complejo de las políticas de rearme andino no basta con examinar únicamente los detalles de las adquisiciones, puesto que la cadena de factores que intervienen en un proceso decisional gubernamental incluye motivaciones, intenciones, percepciones, interpretaciones, memoria histórica y entorno político. Las relaciones internacionales comprometen más que la respuesta de un Estado o gobierno a las decisiones internas –como el equipamiento– y exteriores de otros, dado que involucran siempre expectativas mutuas respecto a la identidad y las decisiones políticas del otro (Klotz - Lynch, 2007, pág. 17).

Antes de abordar argumentos políticos e interpretativos, es conveniente realizar una exposición breve de las compras militares venezolanas, ecuatorianas y colombianas.

Venezuela aumentó en 2007 su gasto militar en un 78% respecto del 2003, siendo Rusia su proveedor principal (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Entre 2005 y 2007, Venezuela y Rusia firmaron 12 contratos para la provisión de armamento por un valor presumiblemente superior a los 4,4 billones de dólares. En 2005, Venezuela obtuvo de Rusia diez helicópteros de combate Mi-35, tres helicópteros de transporte pesado Mi-26, cuarenta helicópteros multipropósito Mi-17, cien mil rifles AK-103 y veinticuatro aviones de combate Su-30MK (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Igualmente, se firmaron contratos para la construcción de dos fábricas en Venezuela para producir ese tipo de rifle y su respectiva munición, además de contratos para la adquisición de tecnología militar con España, China y Bielorrusia (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). El carácter predominante de este aprovisionamiento tiene que ver con la doble función defensivo-ofensiva que le brinda el poder destructivo y alcance de estos equipos, el

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **115**

potencial de autoabastecimiento de la transferencia tecnológica y el origen multipolar y competitivo de sus vendedores frente a EEUU, proveedor tradicional y con reservas de los latinoamericanos.

Por el lado de Colombia, el solo factor material da cuenta de una orientación distinta con respecto a la funcionalidad de las compras. Desde 2003 se ha ubicado como uno de los Estados con mayor gasto militar en América Latina, especialmente si se compara según el porcentaje del crecimiento del PIB (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Para 2008 se calcula que Colombia tuvo un gasto de algo más de 9.076 millones USD (SIPRI, 2009, pág. 2). En la definición de este gasto se destacan tanto el papel de EE.UU. como principal proveedor financiero y de armamento (71% del armamento nacional) especialmente a través del Plan Colombia como la inclusión del impuesto extraordinario al patrimonio establecido por la administración Uribe con la intención de recaudar unos 4 billones de pesos para sostener la Política de Seguridad Democrática (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Desde 1990, la cooperación norteamericana le ha permitido a Colombia proveerse de cinco aviones de transporte C-130B Hércules, treinta y tres aviones de combate ligero Bronco OV-10 y más de cien helicópteros del tipo Bell-205, Bell-212 y Blackhawk (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170). Por el lado de otros proveedores, Colombia ha obtenido de Brasil, desde mediados de los noventa, catorce aviones Tucano (EMB-312) y veinticinco aviones Súper Tucano del tipo “combate ligero” (EMB-314, como los utilizados en el bombardeo a alias “Raúl Reyes”), componentes y misiles de origen israelí, de España cuatro aviones de transporte españoles del tipo C-295, uno del tipo CN-235MP y quince obuses SBT de 150 mm, además de dieciséis helicópteros rusos de transporte del tipo Mi-17 entre 1997 y 2002 y un acuerdo para ensamblar nacionalmente los vehículos para transporte de tropas del tipo BTR-80 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170). El tipo predominante de este equipamiento es el uso doméstico (necesidades de seguridad), pero llaman la atención compras más apropiadas para la defensa, como los obuses españoles, el Boeing 767 adecuado por Israel para misiones de carga y de abastecimiento aéreo de combustible y los veinticuatro cazabombarderos israelíes Kfir C10 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170).

Para el caso de Ecuador, su posicionamiento reciente en términos militares tuvo que ver con el conflicto bilateral con Perú en la zona fronteriza del Alto Cenepa, producto de las incursiones ilegales de tropas peruanas en

territorio ecuatoriano y su ataque abierto y derrota entre enero y febrero de 1995. Desde principios de los noventa, este país se equipó con dos fragatas relevadas del servicio de la Marina Real británica así como dos aviones de transporte militar pesado tipo Hércules C-130 y aviones de combate Cessna A-37B Dragonfly entregados por la Fuerza Aérea norteamericana (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170), además de contar con aeronaves Mirage F1, Kfir C.2, Jaguar y helicópteros de múltiple propósito que cumplieron un papel central en el conflicto. Entre sus siguientes dos etapas de mejoramiento se encuentran tanto la adecuación de 8 de sus Kfir según los estándares europeos y la compra de 222 misiles antiaéreos rusos tipo SA-16 Gimlet (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170), el cierre definitivo de la competencia con el Perú, como la nueva preocupación de equipamiento generada por la inestabilidad fronteriza colombo-ecuatoriana magnificada en el marco del Plan Colombia y la PSD. En el contexto del bombardeo ilegal por parte de Colombia a territorio ecuatoriano en 2008, el plan de modernización de 2006 se aceleró considerablemente. Se ha anunciado la compra de 24 aviones brasileños Súper Tucano EMB-314, siete helicópteros tácticos de la India HAL ALH Dhruv, radares, aviones y componentes de China dentro de un acuerdo de cooperación, la actualización de sus helicópteros Súper Puma y sistemas de vigilancia electrónica, el reemplazo de su flota de tanques con tanques chilenos del tipo Leopard 1V MBT, la adquisición de fragatas chilenas y la solicitud de aeronaves de vigilancia no tripuladas con posibilidad de ataque tipo IAI Heron y Searcher (Bromley - Guevara, 2009, pág. 171). A la fecha, se difundió la compra adicional de 12 aviones surafricanos tipo Cheetah, inactivos desde 2008 y actualizables, por un valor que oscila entre los 74 y los 80 millones USD.<sup>2</sup>

Ahora bien, tras esbozar tenuemente algunas de las razones estratégicas en seguridad y defensa detrás de las adquisiciones de los tres andinos, es conveniente listar algunas de las hipótesis y argumentos causales que se barajan para contribuir a cuestionar el aparente “armamentismo” y hallar otras variables ilustrativas del contexto del conflicto trilateral, del individualismo defensivo y de las posiciones de los actores que permitan salir de la trampa argumentativa del “efecto dominó”. Es decir, se puede complejizar y darle un significado político a ese trasfondo presuntamente competitivo más allá del dilema simple de seguridad, en el que la desconfianza colectiva hacia el equipamiento armado de un Estado propicia por sí misma el consecuente armamentismo individual o comunitario de todos



## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **117**

sus vecinos (Wendt, 1995, págs. 78-79). Reconstruyendo esos planteamientos, se encuentra que priman las orientaciones “egoístas” en seguridad y defensa desde sus definiciones y se obstruyen o paralizan políticamente los procesos de integración bilateral y regional en estas materias:

- a) Las percepciones sobre asimetrías militares que ocasionarían un cambio irreversible en el equilibrio de poder en la región andina están presentes pero no operan en todas las coyunturas de tensión bilateral, cuya dimensión de conflicto ha tendido a ser esencialmente político-diplomática, así como sus vías de tratamiento.
- b) La mayoría de las adquisiciones latinoamericanas han sido motivadas por la necesidad de mejorar o reemplazar los “inventarios militares”, aludiendo a fines no ofensivos y variados tales como actualizar las capacidades, responder a amenazas domésticas persistentes, fortalecer los lazos políticos con gobiernos proveedores, mejorar la industria militar doméstica, entre otros (Bromley - Guevara, 2009, págs. 166-167). Si bien el caso venezolano parece salirse de la racionalidad y moderación del movimiento modernizador colectivo, sigue enmarcado dentro de una gran estrategia de aumento de prestigio e influencia y no en una de preparación para una confrontación armada.
- c) Los Estados latinoamericanos están implementando programas de equipamiento pospuestos por varios años y planeados antes de las actuales tensiones, impulsados tanto por el mejoramiento general del panorama económico regional, favorecido por el alza mundial en los precios de los *commodities* que ofrecen como por el envejecimiento de sus *stocks* ordinarios (Bromley - Guevara, 2009, pág. 167). Estos programas no tienen en principio un carácter competitivo pero tampoco son sometidos a un mínimo esfuerzo de coordinación regional.
- d) Muchas de las adquisiciones de Colombia y Ecuador han sido de “segunda mano”, tienen funciones multipropósito y dependen en su mantenimiento y operación de componentes de EEUU, lo cual les resta discrecionalidad de uso por presión de los norteamericanos. Sin embargo, en el caso de Venezuela esto ha incentivado la acentuación de la diversificación de proveedores y ella aproximación hacia Rusia y China.

- e) Diversas son las “amenazas” principales que enfrentan militarmente, que se ubican en las esferas doméstica o exterior según el caso. Mientras que para Colombia sus mayores amenazas para la consolidación del Estado son de origen interno (insurgencia, paramilitares y narcotraficantes), para Ecuador lo son las secuelas del desbordamiento fronterizo del conflicto (incursiones ilegales por parte de todos los actores armados del conflicto, ingreso de desplazados y afectación de poblaciones cercanas a la frontera) y la inestabilidad política interna que suele acudir al golpismo. Para Venezuela, las amenazas adquieren mayores connotaciones ideológicas y operan en ambas dimensiones espoleando la militarización. Externamente, EEUU se asume como una potencia imperialista que suele “invadir” a gobiernos antagónicos o apoyar su desestabilización interna para inducir un cambio de régimen compatible con sus intereses nacionales. Hacia adentro, la oposición política se describe como un enemigo de alta peligrosidad proclive al golpismo, a los brotes de violencia y hasta a la infiltración de sectores clave para el Estado como el Ejército, lo que recuerda frecuentemente el fallido golpe antichavista de 2002.
- f) Las motivaciones políticas que fundamentan las decisiones de mejoramiento militar son diversas. En el caso colombiano destacan tanto la elección gubernamental de permitir la intervención norteamericana por “invitación” para cubrir debilidades combativas del aparato coercitivo nacional ante las FARC como la intención de aproximarse a EEUU en una alineación “estratégica” para el desarrollo y la seguridad pero dentro de una relación subordinada (Tickner, 2007, págs. 105-106). Tras bastidores también se hallaba una razón electoral, y era asegurar una alto índice de popularidad hacia la reelección demostrando la “contundencia” de la PSD. En el caso venezolano, se presume la búsqueda de conexiones políticas con potencias y Estados no occidentales productores de armamento para contribuir a erosionar la hegemonía global norteamericana (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169) y la construcción de una imagen como “nueva potencia” capaz de desplegar un manto protector sobre gobiernos “alternativos” de Suramérica y el Caribe amenazados por EEUU, dentro de una estructura de defensa colectiva para el ALBA. Igualmente, intenta constituirse en socio principal de los

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **119**

nuevos esquemas de seguridad y defensa suramericanos en el marco de UNASUR.

En el caso de Ecuador, son determinantes tanto el bombardeo e incursión ilegal por parte de las tropas colombianas como la creciente porosidad fronteriza que lo involucra –aunque no quiera– en el devenir del conflicto interno de Colombia. Asimismo, se sugiere que los tres gobiernos andinos podrían estar no sólo fortaleciendo sus aparatos militares de acuerdo con sus percepciones de “amenaza” y “necesidad”, sino además satisfaciendo intereses de las elites castrenses para preservar su lealtad, particularmente por tratarse de regímenes democráticos que históricamente se desenvuelven en medio de frecuentes crisis políticas e institucionales (Benítez - Celi - Jácome, 2010, pág. 7). Esto ha acarreado en la región andina la re-militarización de sectores clave para la seguridad, como la inteligencia, e incluso la militarización o el arraigo de ideas militaristas en sus sociedades, lo que en Venezuela y Ecuador ha sido incentivado por una reacción en aumento ante la presencia estadounidense y la radicalización de sus procesos políticos internos (Maldonado, 2010, págs. 56-58). Dentro del régimen venezolano, esto ha significado aún más: la militarización del gobierno y la politización de la milicia, al punto de lograr que el sector militar se funda con otros programas e instituciones gubernamentales y que los militares pasen de ser un agente neutral de salvaguarda al orden constitucional democrático a actor defensor de la doctrina bolivariana (Corrales, 2009, pág. 71).

g) La confusión y “fusión” entre políticas de seguridad y políticas de defensa es un denominador común por la naturaleza interméstica de las agendas elaboradas para encarar desafíos que traspasan las fronteras como el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo y la migración. Al respecto, Tibiletti (2001) precisa que la escuela norteamericana influyó considerablemente en la doctrina castrense latinoamericana al definir la seguridad nacional como la protección de todo interés considerado como “vital” por una nación ante cualquier factor potencialmente amenazador, haciendo que la defensa nacional se sujete a ella y se estructure como el conjunto de medidas que se adoptan para satisfacer adentro o afuera esas exigencias individuales. Esta visión de la defensa subordinada a la seguridad individual es uno de los mayores obstáculos a la integración lati-

noamericana y andina en este sector. Coincidiendo con esto, Ugarte (2010, pág. 37) manifiesta que los distintos enfoques de seguridad interna distorsionan el concepto clásico de “defensa común”, otrora definido como la construcción de respuestas colectivas a las amenazas interestatales y/o externas. Así, la edificación de una agenda colectiva en defensa debe asumir todo tipo de factores de riesgo, desde los domésticos y transnacionales y hasta aspectos económicos, políticos y sociales, trayendo como resultado la colisión entre intereses disímiles colombianos, ecuatorianos y venezolanos al interior del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (Ugarte, 2010, pág. 37). En la práctica, esto ha significado que a pesar de que ya se estableció que el CDS excluiría los temas de seguridad doméstica y los trasladaría a otros organismos como el “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, para Colombia no es muy atractivo hablar de “defensa colectiva” si no se vinculan las amenazas transnacionales y menos aún rendir cuentas a la región respecto a sus políticas internas tal como lo pretenden Venezuela y Ecuador (Ugarte, 2010, pág. 37).

- h) Al igual que todos los demás miembros de UNASUR –aunque a la fecha Colombia está en mora de ratificar su tratado constitutivo–, los tres andinos defienden un reconocimiento colectivo a la diversidad de sus situaciones nacionales en seguridad interna (desafíos internos) y en defensa (amenazas externas) que les permita conservar sus propios mecanismos, métodos, normas jurídicas e instrumentos para hacer frente a sus desafíos respectivos (Ugarte, 2010, pág. 38). Es decir, no desechan la relevancia política de los procesos de integración en el interior de UNASUR y el CDS pero no parecen dispuestos a cambiar el principio de cooperación intergubernamental –ya suficientemente bloqueado– en la seguridad y la defensa por el principio de decisión supranacional.
- i) El conflicto trilateral a propósito del aislacionismo colombiano y su política de seguridad, además de la preocupación colectiva frente al tratado asimétrico colombo-norteamericano que incrementaría la observación de los EEUU sobre la región andina, trajo como efecto positivo el ajuste operativo del CDS. Este conflicto contribuyó a crear la necesidad de construir las medidas y garantías para el fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), como producto

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **121**

principal del CDS en defensa (Ugarte, 2010, pág. 31). Sin embargo, aún se debe confrontar la acentuación de la respuesta militar ante las amenazas e incertidumbres, la cual propicia prácticas arraigadas de militarización y securitización de la agenda política doméstica y exterior y se afirma ante los cambios políticos frecuentes y la fragilidad demostrada de las opciones vigentes de integración (Leal, 2010, págs. 74-75.).

### **III. La acción exterior al servicio de un enfoque de seguridad nacional**

En buena medida, el concepto de “*guerra preventiva*” esgrimido por los EEUU, contrario al derecho internacional y justificación del “*principio de oportunidad*” (golpear primero o golpear inmediatamente si las circunstancias militares son favorables), incidió negativa y poderosamente en acciones militares colombianas como la “Operación Fénix”, realizada en Angostura (Ecuador). Este concepto es una respuesta con altos perjuicios éticos y jurídicos para la tradición internacional de posguerra, basada en principios como la actuación de buena fe y el mutuo respeto a las soberanías nacionales. Al sostener que se necesita desplegar una acción militar estatal sorpresiva (sin consulta previa y sin controles) como único o casi exclusivo recurso contra una amenaza no convencional como la que representa el terrorismo fundamentalista o insurgente, y que tal estrategia puede desconocer las fronteras nacionales y los mecanismos de información y coordinación bilateral ante factores como la falta o debilidad de la cooperación binacional o la tolerancia del Estado contra-parte, se distorsiona y derriba toda la doctrina de simetría jurídico-política que fundamenta el sistema interestatal democrático.

Recientemente y a causa de las filtraciones comunicativas de alto nivel entre funcionarios norteamericanos y agentes de otras naciones reveladas por Wikileaks, se halló que el gobierno colombiano estuvo cerca de tomar una decisión unilateral en seguridad transfronteriza como la que ocasionó el conflicto diplomático en diciembre de 2004 por la captura unilateral coordinada entre EEUU y Colombia de alias “Rodrigo Granda”, representante de las FARC, en Caracas. En una reunión celebrada a mediados de enero de 2008 entre el ex presidente Uribe, el ex embajador estadouni-

dense en Bogotá William Brownfield, y el jefe del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos Michael Mullen, y según el cable difundido por los medios de opinión, Uribe declaraba la posibilidad de autorizar a las tropas colombianas a cruzar la frontera para asegurar la captura de miembros de las FARC en lugar de coordinar su extradición.<sup>3</sup>

En una política de poder puro y realista, el Estado amenazado –fáctica o hipotéticamente– opta por combatir ese factor de inestabilidad o riesgo transnacional desconociendo la capacidad y/o la legitimidad del gobierno que “acoge” esa amenaza, se muestra permisivo o no tiene los medios idóneos para contrarrestarla, justificando así sus acciones unilaterales y las intervenciones no acordadas. En consecuencia, se argumenta que no se trata de una guerra ilegal o de una conducta bélica contra el otro Estado en particular, sino de una “acción de legítima defensa” pero ejercida en territorio extranjero. Se pretende no combatir al otro pueblo ni destruir al Estado contraparte, pero los efectos finales de esa conducta ilegal, mayormente en situaciones de gran asimetría militar, terminan propiciando eso mismo, especialmente por el carácter difuso de esa amenaza: entre lo civil y lo militar, con ramas en las instituciones y agentes estatales pero sin haber acaparado los sistemas en su totalidad (como los supuestos “narco-Estados” o “Estados terroristas”), en ocasiones con anclaje en la manipulación de los códigos legales pero en abierto antagonismo con el sistema moral-normativo, con pretensiones políticas, pero sin plena libertad para el activismo visible, entre otras dimensiones borrosas.

Otro principio de seguridad nacional clásico que tendió a exacerbarse y distorsionarse en las relaciones con Venezuela y Ecuador durante la PSD en la era Uribe Vélez fue el de *disuasión* de las amenazas externas de origen estatal. Como tal, es más un principio de mantenimiento de la defensa que de seguridad y estabilidad doméstica, pero por las connotaciones transnacionales y político-ideológicas del conflicto interno de Colombia, siempre ha operado en una dimensión interméstica o campo en el que se funden –y en ocasiones confunden– las variables de riesgo internas y las que comprometen las relaciones exteriores del país con sus vecinos y con la potencia norteamericana. En el ámbito estratégico, la militarización de la respuesta estatal a los desafíos internos pone en alerta a los Estados circundantes ante el aumento inherente de las capacidades militares, aunque se presuman y justifiquen como exclusivamente orientadas a enfrentar las amenazas domésticas, ya que tan sólo una de sus consecuencias, como

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **123**

el incremento sensible del número de efectivos, implica automáticamente un incremento general de la capacidad estatal potencialmente ofensiva, lo cual sería diametralmente distinto si se tratase de un fortalecimiento exclusivamente policial y judicial.

El solo aumento de una capacidad ofensiva no involucra una tentación de uso (agresión explícita) o de hegemonía (agresión latente) por sí mismo sino cuando se encuentra insertado en un marco de relaciones y significados generadores de rivalidad y desconfianza. La característica de la intersubjetividad presente en las relaciones internacionales hace que el poder no sea simplemente la posesión de capacidades materiales (poder por atributos), sino esencialmente una relación de múltiple influencia (Klotz - Lynch, 2007, pág. 11). Aquí es donde entran con toda su fuerza la variable político-ideológica y el juego de las interpretaciones rápidas de intención. Con respecto a lo primero, la estrecha afinidad ideológica con EEUU de los gobiernos colombianos de los últimos doce años, especialmente en los asuntos del orden económico y político global y la seguridad regional, se ha encontrado en colisión creciente con los llamados “gobiernos alternativos”, representados en la región andina por Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia. Entre todos ellos predomina un rechazo tajante al rol de posguerra de EEUU como “centinela global y regional”, a sus políticas comerciales sumamente asimétricas y monopolísticas, al enfoque de combate frontal e intervención asistida de sus programas de cooperación antinarcóticos y a la manera en que enclaustra, dentro del concepto ambiguo de “terrorismo internacional”, toda una gama de amenazas diversas a su propia seguridad nacional.

Al no coincidir y hacerse incompatibles las agendas nacionales de seguridad entre los andinos, los riesgos transnacionales se convierten en dilemas bilaterales de seguridad y en contextos que activan las políticas individuales de defensa, confundiendo la racionalidad de la confrontación al factor de riesgo no estatal con la racionalidad de la acción disuasiva internacional, cuyo objetivo primario consiste en generar un temor o preocupación en el adversario lo suficientemente convincente como para evitar la puesta a prueba de la capacidad bélica en el terreno y la tentación de intervención de un Estado en las inestabilidades domésticas del otro. Al encontrarse bloqueadas las opciones cooperativas para encarar el riesgo compartido y al acudir a estrategias disuasivas –aunque sean discursivas– o de autoprotección, solamente se degradan las relaciones exteriores mientras se deja

espacio libre y movilidad a esa amenaza, que puede crecer entre más porosas y desconectadas sean las fronteras comunes. Al acentuarse la conducta individualista y los objetivos de autoprotección, se desequilibra la relación armónica que debe guardarse entre necesidades de seguridad nacional y necesidades de política exterior, lo que conduce a la subordinación de la agenda exterior al plan de seguridad doméstica y a la *securitización* de los campos de influencia internacional compartida, y contribuye asimismo a alimentar las posiciones prevenidas. Al respecto, Der Ghougassian (2004, pág. 66), asimilando el trabajo de Buzan, Weaver y de Wilde (1998), recoge que la *securitización* entra a un entramado de relaciones cuando las amenazas toman un carácter existencial –la percepción del riesgo de ser destruido– produciendo medidas de emergencia y decisiones reactivas que chocan con las reglas de juego y las posiciones previamente establecidas por los actores para entenderse, aunque sean antagonistas.

El juego de interpretaciones rápidas de intención aparece en ese momento como principio equívoco para guiar las decisiones bilaterales cuando la política exterior se asume como un “juego de suma cero”, donde una ventaja adquirida en la seguridad interna del rival o en su capacidad de defensa significa un aumento de la vulnerabilidad del otro; y se responde mediante una actitud bilateral de anticipación y reacción. La anticipación impide el diálogo horizontal y carga la agenda exterior de predicciones, aprehensiones y asunciones frecuentemente hiperbolizadas sobre la posible intencionalidad –siempre negativa– del otro. La reacción suele acudir a la emotividad del momento, sobre todo cuando hay una opinión pública políticamente espoleada en la que predominan estrategias populistas, y a la rapidez de una respuesta equivalente o multiplicada ante las palabras y acciones del otro consideradas como agresión, lo que fomenta espirales de desconfianza y de mutua provocación.

En los casos venezolano y ecuatoriano, la percepción dominante de sus gobernantes parece ser totalmente aprensiva y de sentido de amenaza de espionaje y golpismo, cuando se trata de las decisiones que adopta Colombia para reforzar su plan de seguridad interior, particularmente cuando comprometen mayores recursos del presupuesto nacional para el reforzamiento militar e involucran un papel activo de EE.UU. en financiación y funciones de asesoría y operativas. En el caso colombiano, tendió a prevalecer en la era Uribe Vélez la aprensión públicamente difundida de que el incremento de la capacidad armada en Ecuador y



## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **125**

sobre todo en Venezuela puede significar, por afinidad ideológica y/o por ausencia de garantías de control sobre los inventarios, el reforzamiento armado de las FARC y/o la instauración autoritaria del socialismo de Estado sobre el país y la región andina.

Un tercer principio de estrategia geopolítica que afectó la configuración tanto de la agenda de seguridad como de la orientación defensiva, en los casos colombiano y venezolano, fue el de *contención* político-ideológica y en cierto grado militar, sin embargo, de modo indirecto. En varios episodios, y más claramente tras la ventilación regional del nuevo acuerdo que Colombia buscaba con EEUU para permitir la ampliación del uso norteamericano de bases en su territorio, la actitud del gobierno colombiano fue interpretada por algunos sectores como una estrategia que lograría frenar tanto el ánimo intervencionista de Hugo Chávez en el conflicto armado interno de Colombia y en la política nacional como la extensión continental del “socialismo del siglo XXI” o “Revolución Bolivariana”. La opinión pública a ambos lados de la frontera –y en otros suramericanos– fue casi unánime al coincidir en que la envergadura del acuerdo era considerablemente superior a las necesidades antinarcoóticos y anti-insurgentes de las fuerzas armadas de Colombia, produciendo más repercusiones regionales que ventajas domésticas. El argumento de necesidad era más contradictorio aún, considerando las altas cifras del balance de seguridad del gobierno saliente de Álvaro Uribe expuestas a finales de 2010, las cuales sugerían el “fin anticipado de las FARC”.<sup>4</sup> En suma, hoy no queda ninguna duda, después de las revelaciones de Wikileaks relacionadas con este asunto, que el verdadero objetivo del pretendido acuerdo era el de disuadir a Chávez de cualquier tentativa de intervención.

El fantasma de la *política de contención* antisoviética del norteamericano George Kennan, en el contexto de la escisión ideológica mundial, pareció resurgir momentáneamente en la región andina: el tradicional principio de vigilancia político-militar de EEUU sobre puntos geográficos específicos, desde un Estado democrático o aliado hacia otro –destinatario de su interés ideológico– y el de reforzamiento de la ayuda militar de carácter defensivo para resistir tanto una agresión como una eventual “contaminación ideológica” (Carbone, 2006, pág. 4.). Estos parecían orientar las bases del acuerdo que en su momento se justificó como exclusivamente “complementario” para el marco del Plan Colombia, desnudando su carácter parcialmente defensivo.

El acuerdo era presumiblemente una manera reactiva de equilibrar igualmente los planes venezolanos de equipamiento, innovación y producción de armamento de alto poder destructivo sin entrar en la escalera de costos de una carrera armamentista, inviable desde el punto de vista político y financiero. Por el lado de Venezuela, su índice acelerado de gasto militar y el tipo de compras ya sobrepasan las capacidades ofensivas convencionales de Colombia sobre el papel cumpliendo su efecto disuasivo ante un supuesto “armamentismo colombiano” o cooperación colombiana para propiciar un derrocamiento del actual gobierno revolucionario. Sin embargo, la única intención plausible para justificar el argumento de la satisfacción de las “legítimas necesidades de defensa” de Venezuela parece ser el efecto de *contención* indirecta a EEUU que le produce estar por encima de las capacidades de los Estados andinos pero siempre e indefectiblemente por debajo de las de los norteamericanos. Una *contención* que no pretende equilibrar directamente a EEUU pero sí evitar un desbordamiento de la influencia política y militar norteamericana contrarrevolucionaria desde Colombia hacia Venezuela.

#### **IV. Colombia y Venezuela: ¿la guerra es una posibilidad?**

En varias oportunidades de crisis bilateral se ha tratado de difundir un turbio clima de opinión, con muchas versiones apasionadas carentes de profundidad analítica y capacidad de observación para discernir la distancia abismal entre una alta probabilidad de conflicto armado internacional y un simple y politizado *rumor de guerra*. Es indispensable salir del *show* y la espectacularidad de los discursos y las notas periodísticas alarmistas para dilucidar el trasfondo real de las frecuentes tensiones bilaterales. Para esto, es útil arrojar algunos puntos argumentativos que refutan esa posibilidad:

- a) El venezolano y el colombiano son dos pueblos históricamente hermanados. Su igual origen, sus conexiones democráticas, sociales y culturales, sus legados políticos semejantes, su interdependencia natural geopolítica, su percepción favorable del otro a pesar de las coyunturas agitadas y las controversias entre gobiernos, significan fuentes de reciprocidad, reconocimiento y valoración de un arraigo identitario superior a las diferencias entre doctrinas políticas en tanto

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **127**

pueblos independientes, democráticos, andinos, costeros, cristianos, mestizos y latinoamericanos. Las fracturas ideológicas entre estos pueblos no coinciden con fronteras culturales, étnicas ni religiosas y las polémicas irresueltas sobre algunos puntos indefinidos de fronteras geográficas nunca han sido fuente relevante de confrontaciones abiertas ni insumo explícito de doctrinas partidarias.

- b) EEUU es el primer socio comercial de ambos países y Colombia, otrora el segundo socio de Venezuela, actualmente oscila entre el tercero y cuarto. Es cierto que tras una triplicación del comercio bilateral entre Colombia y Venezuela para el período 2004-2008 aun en medio de la persistente crisis diplomática, la caída del 33% en 2009<sup>5</sup> representa una preocupación creciente para quienes confían en la premisa económico-política de que la mejor atadura y prevención contra el conflicto entre Estados es un comercio dinámico, fluido e interdependiente. A septiembre de 2010, las exportaciones colombianas a Venezuela caían en un 69,7% y las importaciones un 48,6%,<sup>6</sup> con un componente común de sustitución del mercado binacional pero sin cerrar la puerta a una re-vigorización del intercambio.

Es verdad que la desestructuración de las capacidades del mercado interno venezolano y su acaparamiento por parte de un Estado paulatinamente anquilosado y cooptado por el Ejecutivo trajeron una dependencia molesta hacia la abundante oferta colombiana, lo cual es aprovechado por el presidente venezolano para nutrir sus arengas demagógicas antiimperialistas y defender medidas represivas sobre el comercio como las restricciones y los bloqueos. Empero, una lectura más amplia del contexto debe dar cuenta de factores adicionales trascendentales sobre este fenómeno, tales como el impacto de la crisis económica mundial y el comportamiento de la moneda (bólibar) venezolana.

De manera complementaria, es necesario entrever que el presidente Chávez sabe de antemano que sus aspiraciones de reimpulso económico dependen en buena medida de su ingreso al Mercosur y de la profundización de la integración comercial en el ALBA, esquemas de integración que se autodefinen como democráticos y respetuosos de la integridad territorial y la soberanía nacional, que pretenden además conservar su legitimidad en el sistema internacional invo-

lucrando otros principios como el multilateralismo, la resolución dialógica de los diferendos y la cooperación.

Sencillamente, mientras Venezuela dependa de mecanismos de inserción en el sistema internacional para subsistir económica y políticamente, no podrá constituirse en una peligrosa partícula flotante tal como acontece en los casos de Corea del Norte o Irán. Para no hablar de su dependencia petrocomercial hacia su mayor antagonista en el discurso, los EEUU Aquí nunca se ha correspondido la continua agresión verbal con las tibias decisiones de facto en política exterior venezolana, aun con la “provocación” que podría representar el “guiño de guerra fría” en su aproximación a Rusia, China y Cuba.

- c) EEUU ha desestimado tanto la profundidad del conflicto bilateral como alguna ventaja de su eventual intervención en el mismo, e incluso se ha ofrecido a mediar entre los dos países. La administración Obama ha demostrado ser mucho más conciliadora en política exterior (*soft power*) y menos amiga del recurso a las medidas represivas (*hard power*) para encarar a los gobiernos incómodos o poco amistosos, aun a pesar del factor paradójico del mantenimiento de tropas en Afganistán, cuyo escenario además obedece a una naturaleza eminentemente distinta a lo que se vivencia entre los vecinos andinos. Venezuela no representa ninguna amenaza real para EEUU, ni por identidad política y/o estructura de alianzas internacionales ni por posesión de capacidades reales de combate, con todo y que haya aumentado –especulativamente– el grado de su interés y observación sobre las declaraciones –abundantes– y determinaciones –muy contadas– venezolanas en materia de política exterior. Incluso aceptando la –alta– probabilidad del aumento del “espionaje” norteamericano desde Colombia sobre Venezuela, amén del uso extensivo de bases colombianas próximas a la frontera, tanto el pueblo venezolano como sus fuerzas armadas y el debilitado universo institucional de freno democrático que queda saben que este proceder estratégico por parte de EEUU no es nuevo y que, asimismo, no alcanza a ser una “razón de Estado” suficientemente convincente para legitimar un despliegue de fuerza concreto para “defender la soberanía nacional” o el “soberano programa de gobierno”.

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **129**

- d) Ningún país suramericano acepta la posibilidad de un conflicto de hecho y varios de ellos abogan y/o están dispuestos a mediar por el mantenimiento de relaciones pacíficas. Podría haber una represalia política de los del Mercosur que segaría el ingreso de Venezuela a ese esquema de integración ante la radicalización de las posiciones de Chávez respecto al libre comercio, la inversión extranjera, las medidas antidemocráticas internas y la subida de tono de sus declaraciones contra Colombia invocando vientos de guerra. Brasil, Perú y Chile –además de España– siempre se han mostrado dispuestos a proponer salidas diplomáticas y evitar a toda costa una confrontación real.
- e) Colombia optará siempre por acudir a instancias multilaterales (ONU, OEA, UNASUR), siguiendo su tradición en política exterior, antes que responder proporcionalmente a las provocaciones del gobierno venezolano. Coloquialmente, para que haya una guerra “se necesitan dos que se quieran hacer daño”, y Colombia no está dispuesta a jugar el “juego de la gallina”. Este es: dos se enfrentan para demostrar su valentía con el riesgo de arrojar la primera bala hasta que alguno se retire en el último minuto y quede con la etiqueta de ser el “cobarde”. Aun en la era Uribe de ofensiva diplomática verbal contra el vecino, el gobierno colombiano nunca intentó secundar el juego de provocación fronterizo fomentando la proximidad geográfica entre fuerzas armadas rivales.<sup>7</sup>
- f) La opinión pública venezolana se encuentra severamente desencantada de la actuación de su mandatario con respecto a Colombia y le brinda una baja atención a sus insinuaciones de conflicto armado, tanto así que los propios ciudadanos venezolanos –ocho de cada diez– rechazaban mayoritariamente la posibilidad de una guerra declarada contra Colombia, de acuerdo con los hallazgos de una encuesta de iniciativa privada por parte de Datanálisis.<sup>8</sup>
- g) Ambos gobiernos y sus respectivas orientaciones en seguridad y defensa tienen más preocupaciones y variables de desestabilización interna que externas o atribuibles al apoyo supuesto o comprobado a las mismas por parte de un gobierno vecino. Sus prioridades son eminentemente domésticas y no tienen hoy un potencial interno suficiente que sea moral e ideológicamente aglutinante, materialmente sostenible y ejecutable para aventurarse a desarrollar un enfrentamiento internacional en regla.

- h) Una guerra declarada y débilmente justificada contra Colombia mina la credibilidad internacional de Venezuela, la pone en conflicto frontal contra el sistema internacional basado en el derecho internacional público y los principios de la carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, lo que implicaría además una intervención decidida por parte del Consejo de Seguridad. Una acción militar positiva contradice el espíritu que impulsa tanto a UNASUR como al Consejo de Defensa Suramericano, del cual Venezuela es parte y para el cual ha fomentando la ampliación de su alcance institucional vinculante y efectivo.
- i) Por definición de principios fundacionales para el Estado y la sociedad, por los arreglos del sistema electoral y por las ventajas que representa permanecer en el “club” de los Estados formal y comunitariamente reconocidos como “democráticos” –aunque apelen a los “ismos” (chavismo, uribismo o un eventual “santismo”) para su segundo apellido–, Venezuela no puede atacar a Colombia. No podría hacerlo aun si obtuviera pruebas fehacientes de la presunta conspiración que se orquesta entre la CIA, el DAS y los paramilitares, pues en tal caso deberá acudir a las instancias internacionales legítimas, como la Corte Internacional de Justicia. Políticamente, le sería menos oneroso adherirse a la estrategia ecuatoriana de denuncia internacional de las conductas irregulares de Colombia que acudir a retaliaciones comerciales, diplomáticas o bélicas de facto.
- j) La puesta en marcha del CDS en 2010, gracias a que se obtuvo la ratificación que se necesitaba por parte de al menos nueve de sus países integrantes, y la futura aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), además de la introducción del “Protocolo de Paz Suramericano”, serán decisivas para evitar un nuevo rumor de confrontación armada bilateral. Las MFCS permitirán un intercambio permanente de información sobre las políticas nacionales de equipamiento y defensa y sobre los acuerdos de cooperación militar suscritos, abrirán puertas de cooperación en asuntos de defensa habitualmente sensibles, lo que contribuirá a reducir las percepciones de riesgo y disipar la desconfianza respecto de eventuales conflictos.<sup>9</sup>

## **V. El inicio del gobierno de Santos frente a los dos andinos: realismo y coexistencia pragmática**

De manera sorprendente e independiente, la administración Santos ha emprendido hasta ahora una labor intensiva de diversificación de sus relaciones exteriores sin perder atención en EEUU –mirando hacia la ratificación en ese país del TLC y apoyando la continuidad de la cooperación antidrogas–, no solamente retomando relaciones diplomáticas rotas o descuidadas y aproximándose con gran interés a poderes emergentes como Brasil y China. También se viene manifestando desde antes de su posesión formal –desde agosto de 2009– una intención de recuperar las relaciones de vecindad e integración multitemática en la región andina. El actual pragmatismo de Santos contrasta con una antigua posición recalcitrante como ministro de Defensa, en la que señalaba continuamente los vínculos entre las FARC y los gobiernos de los presidentes Correa y Chávez. Pese a que los procesos contra Colombia por parte de Ecuador ante la CIJ y la CIDH siguen vigentes y a que las desavenencias entre Venezuela y EEUU se han incrementado por el rechazo del envío del embajador de EEUU Larry Palmer por sus desafortunadas declaraciones contra el régimen poco democrático venezolano, Santos y la Cancillería parecen estar entregando todo de su parte para el tratamiento dialógico de temas de alta sensibilidad, politización y controversia con sus vecinos.

Entre Colombia y Ecuador, a partir de mediados de 2009 empezaron a reimpulsarse las aproximaciones y diálogos entre cancilleres, conllevando a determinaciones positivas como la reactivación de la Combifron y el establecimiento de tres comisiones especiales: una para temas de delincuencia transfronteriza y grupos subversivos, una para el desarrollo de las comunidades de frontera y ayuda humanitaria, y una última para asuntos sensibles como las demandas internacionales interpuestas y el proceso legal doméstico por el bombardeo (Benítez - Celi - Jácome, 2010, pág. 10). La recuperación de la confianza es otro factor central, y por eso Colombia decidió compartir con Ecuador la información de los discos duros hallados en poder de las FARC en ese operativo y de los detalles de esa acción militar. Actualmente, y siguiendo las solicitudes reiteradas de Ecuador, se vienen delineando propuestas para desarrollar un plan de acción integral fundado en la corresponsabilidad para atender a los desplazados y apoyar en algunos casos el retorno de los refugia-

dos colombianos en Ecuador.<sup>10</sup> En contraprestación, Ecuador ha insistido recientemente en su buena disposición para combatir el narcotráfico y no permitir el ingreso ni estadía de grupos armados colombianos, exponiendo la destrucción de 125 campamentos de las FARC en su territorio durante 2010.<sup>11</sup> En cuanto a la integración latinoamericana, desde septiembre del año pasado Ecuador aprovechó su presidencia temporal de UNASUR y estimuló a Colombia para que su Congreso ratifique el Tratado Constitutivo esperando a que pase ante la Corte Constitucional, y ya el nuevo gobierno colombiano se comprometió a apoyar su trámite.

Entre Colombia y Venezuela el trato no ha sido indiferente una vez elegido Santos como presidente de Colombia. Pronto se reavivaron los diálogos abiertos entre ambos mandatarios, que dieron lugar a cinco puntos de una agenda de trabajo bilateral para el mejoramiento de las relaciones comerciales y políticas apoyadas por comisiones bilaterales (Benítez - Celi - Jácome, 2010, págs. 12-13). Primero: discutir las deudas pendientes y el mejoramiento de las relaciones comerciales. Segundo: proponer la creación de mecanismos de complementación económica para reemplazar lo que se perdió tras la salida de Venezuela de la CAN. Tercero: desarrollar conjuntamente proyectos sociales y productivos para las comunidades fronterizas. Cuarto: desarrollar infraestructura común, incluyendo la posibilidad de que Colombia le conceda a Venezuela una salida al Pacífico. Quinto: debatir los temas de seguridad con una diplomacia prudente y en ocasiones reservada, incluyendo temas sensibles como la protección de las fronteras y el rechazo y combate común a los grupos armados ilegales. Empero, persisten temas de alta sensibilidad sin resolver, como las exigencias de Colombia con respecto al compromiso explícito de Venezuela (igualmente de Ecuador) de rechazar y combatir a las FARC con mecanismos específicos de cooperación –y Colombia busca al respecto ser parte influyente en la orientación del CDS– de resistirse a intervenir en su conflicto interno a favor de opciones “negociadas” con las FARC y de lograr que a través de la OEA o UNASUR se introduzca un instrumento de verificación en donde Colombia pueda comprobar la existencia de campamentos de las FARC en Venezuela y Ecuador. Por el momento, y con la intencionalidad de iniciar su gobierno con las relaciones de vecindad recuperadas, Santos parece haberse decidido a congelar estos asuntos, así como a posponer la ampliación de la cooperación militar con los EE.UU., en la que anteriormente llegó a insistir persistentemente ante el rumor de una guerra venezolana.



## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **133**

En consecuencia, la acción exterior del gobierno de Santos esboza los contornos de una nueva orientación de la política exterior colombiana, cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática. El mundo ha cambiado en la última década y avanza hacia una estructura poligonal, como producto de la conformación de nuevas alianzas –tales como el BRIC (Brasil, Rusia, India y China), el BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) y el IBAS (India, Brasil y Sudáfrica)– en cuya gestación Brasil, en su condición de potencia emergente, ha jugado un papel clave. Así las cosas, Colombia está tomando conciencia de la emergencia de un nuevo equilibrio de poder que, a la postre, irá delineando un nuevo orden mundial, en el que América Latina y, en especial, Sudamérica, deben encontrar su lugar.

Ello no significará la ruptura total de las relaciones con EE.UU. Se trata más bien de la búsqueda de un equilibrio en las relaciones exteriores de Colombia, que reduzcan la extrema vulnerabilidad que le causó al país, en los últimos ocho años, la excesiva concentración temática y geográfica en los EE.UU., así como también su cuestionado alineamiento incondicional con la política exterior norteamericana. Con una visión realista y una actitud pragmática, como expresión de una identidad propia y de verdaderos intereses nacionales, la ideologización del relacionamiento de Colombia con el mundo comienza a ser cosa del pasado.

América Latina es para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico en el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por lo tanto, es positivo que el vecindario latinoamericano comience a jugar un papel central en el marco de la nueva política exterior colombiana, en donde las relaciones con la región comienzan a desarrollarse más por convicción que por obligación. En este contexto se destaca lo que podría denominarse la nueva estrategia sudamericana de la política exterior del gobierno Santos, que se expresa claramente en su participación activa y constructiva en UNASUR y el reciente anuncio del inicio de negociaciones de Colombia, con el apoyo de Brasil, para su ingreso como miembro en el Mercosur.

En suma, comienza a evidenciarse en la reorientación de la política exterior colombiana una diversificación geográfica, que interpreta las potencialidades geopolíticas y geoeconómicas que le ofrece su vecindad obligada, en cuyo entramado se perfila una posible asociación estratégica con Brasil.

### Notas

1. Anteriormente, Chávez recurrió a tres leyes habilitantes como decretos presidenciales con “rango, fuerza y valor de Ley” aprobadas en 1999, 2000-2001 y 2007-2008, con aplicabilidad a cualquier materia de interés nacional, incluyendo asuntos de defensa y seguridad nacional. Véase: “Conozca los detalles de una Ley Habilitante” 14 de diciembre de 2010. Nota del partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). En: <http://www.psuv.org.ve>.
2. Noticia oficial disponible en el portal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE). 15 de diciembre de 2010. En: <http://www.fuerzaaereaecuatorianna.mil.ec>.
3. Véase: “Uribe barajó enviar tropas a Venezuela para capturar a jefes de las FARC” 13 de diciembre de 2010. En: <http://www.eluniverso.com>.
4. A finales de 2009, según estimaciones del Gobierno Nacional presentadas en 2010, las FARC y el ELN habían sido reducidos a aproximadamente 9.500 integrantes entre ambas agrupaciones después de haber alcanzado un máximo de 20.000 hombres en las FARC y 4.000 en el ELN hacia 2002, además de lograr la reducción del secuestro en un 92%. Véase: “FARC y ELN tienen menos de 10.000 integrantes, según Mindefensa” Julio 25 de 2010. [www.eldiario.com.co](http://www.eldiario.com.co).
5. Empero, la caída de las exportaciones colombianas a Venezuela en 2009 (33,5% aprox.) y a Ecuador (16,1% aprox.) no debe explicarse exclusivamente por la variable política, pues la crisis global de los mercados de consumo también incidió en la pérdida de ventas a EE.UU. (8,35% aprox.). Véase: “Fuerte caída de exportaciones regionales a Venezuela” Febrero 23 de 2010. En: <http://www.dinero.com>.
6. Las cifras de variación de 2009 a 2010 exponen tanto la caída del comercio bilateral entre Colombia y Venezuela como el posicionamiento de China como segundo socio preferencial del país bolivariano. Véanse las estadísticas generales de exportaciones e importaciones por destino del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela: <http://www.ine.gov.ve>.
7. El gobierno de Uribe Vélez siempre intentó evitar las escaramuzas y las pruebas de fuerza con Venezuela a pesar de la dureza de sus discursos. Véanse noticias como: “Colombia descarta movimiento de tropas en la frontera con Venezuela” Julio 22 de 2010. En: <http://www.semana.com>.
8. La muestra era de apenas 1.299 ciudadanos venezolanos pero logró reflejar la opinión de la mayoría de los medios masivos de comunicación, que en su momento se expresaron en contra de la decisión de Hugo Chávez de movilizar sus tropas y armamento pesado hacia la frontera con Colombia. Véanse notas como: “Venezolanos rechazan

## Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador **135**

- zan guerra con Colombia, revela encuesta". Noviembre 10 de 2009. En: <http://venezuelaaldia.com>.
9. Véase nota oficial del organismo: "CDS desarrolló procedimiento inédito para aplicar Medidas de Confianza". Noviembre 30 de 2010. En: <http://www.cdsunasur.org/es/prensa/noticias/459>.
  10. Véase: "Correa y ACNUR estudiarán estado de refugiados colombianos en Ecuador". 19 de diciembre de 2010. En: <http://www.eltiempo.com>
  11. "En 2010 fueron desmantelados 125 campamentos de las Farc en Ecuador". En: <http://m.eltiempo.com/politica>.

### Referencias bibliográficas

- BROMLEY, MARK - GUEVARA IÑIGO (2009). "Arms modernization in Latin America", en *The Global Arms Trade A Handbook*. Edited by Andrew T. H. Tan. Routledge.
- BROMLEY, MARK (2009). *Arms Transfers to the Americas*. SIPRI Background Paper. June 2009. Stockholm International Peace Research Institute. En: <http://www.sipri.org>.
- BENÍTEZ - CELI - JÁCOME (2010). "La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes", *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung. págs. 3-24.
- CARBONE VALERIA (2006). "Cuando la Guerra Fría llegó a América Latina... La política exterior norteamericana hacia Latinoamérica durante las presidencias de Eisenhower y Kennedy (1953-1963)". Working Paper N° 08, junio 19 de 2006. Programa de Historia de las Relaciones Internacionales. En: Centro Argentino de Estudios Internacionales. [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)
- CORRALES, JAVIER (2009). "Venezuela: Petro-politics and the Promotion of Disorder", *Undermining democracy: 21st Century Authoritarians*. Freedom House. Radio Free Europe/Radio Liberty. Radio Free Asia. JUNE 2009. Washington.
- DER GHOUGASSIAN, KHATCHIK (2004). "del renacimiento a la reforma en los estudios de Seguridad", *Agenda Internacional*. Año 1, N°2, Septiembre/Octubre/Noviembre de 2004. En: <http://www.agendainternacional.net>.
- KLOTZ, AUDIE - LYNCH CECELIA (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe, Inc. New York.
- LEAL, FRANCISCO (2010). "La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y su impacto en la seguridad regional", en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*, Friedrich Ebert Stiftung.

- MALDONADO, CARLOS. "Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica", en *Security and Defense Studies Review. Center for the Hemispheric Defense Studies*. Vol 9, Issues 1 & 2, págs. 49-66.
- TIBILETTI, LUIS E. (2001). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL - Ser en el 2000. Disponible en: <http://www.resdal.org>.
- TICKNER, ARLENE (2007). "Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Revista Colombia Internacional* 65, págs. 90-111.
- UGARTE, JOSÉ M. (2010). "El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos", en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*, Friedrich Ebert Stiftung.
- WENDT, ALEXANDER (1995). "Constructing International Politics", en *International Security* 20 (1), págs. 71-81.

## RESUMEN

El artículo desarrolla en gran parte una reflexión sobre los conflictos, tensiones y dilemas de seguridad que se generaron durante la era Uribe (2002-2010) entre Colombia y sus vecinos Ecuador y Venezuela. En ese contexto, se resaltan asuntos delicados como el repudio de estos últimos a la estrategia militar del gobierno Uribe y al Plan Colombia. A continuación se comparan las distintas soluciones militaristas a dilemas nacionales y bilaterales de seguridad, demarcadas por distintas percepciones de amenaza y la búsqueda de prestigio regional y de lealtades internas. Luego se analiza cómo el carácter equívoco de sus estrategias de política exterior condujo sistemáticamente a erosionar la vecindad pacífica. Por último, se destaca el pragmatismo que marca el inicio de la era Santos en Colombia, con la creación de condiciones favorables para dar un tratamiento diplomático a temas sensibles e incluso para reavivar procesos de integración anquilosados.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011