www.flacsoandes.edu.ec

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas:

Análisis y perspectivas

Andrés Molano-Rojas
Editor

Bogota D.C, 2016

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas / Compilador Andrés Molano Rojas.
Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.
278 páginas: ilustraciones, mapas; 24 cm.
Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-58076-4-8

1. Política de fronteras - Colombia 2. Colombia- Relaciones exteriores 3. Colombia - Límites I. Molano Rojas, Andrés, compilador II. Tít.
327.861 cd 21 ed.
A1518142

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP
www.icpcolombia.org
2015

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS
www.kas.de/kolumbien
2015

ISBN 978-958-58076-4-8

Editor:
Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:
Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Corrección de estilo:
Ediciones Ántropos Ltda.

Diseño y Diagramación:
Luis Paolini

Impresión, preprensa y acabados:
Ediciones Ántropos Ltda.
Carrera 100B No. 75 D - 05
PBX: 433 77 01 • Fax: 433 35 90
E-mail: Info@edicionesantropos.com
www.edicionesantropos.com
Bogotá, D.C.

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia.

Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso y hecho en Colombia

Índice de contenido

1. **Introducción:**
Adriana Mejía Hernández, Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 9

Hubert Gehring, Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer 13

I. Fronteras de Colombia: problemas transversales

2. **Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad**
Andrés Molano-Rojas, Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Carrera Académica de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.
Felipe Zarama Salazar, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 17

3. **Descripción y contextualización de la política de fronteras**
Carlos Alberto Aparicio, Director (E) de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Karen Rodríguez, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Pamela Támara, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación 47

4. **Hacia modelos de gobernanza transfronteriza**
María Helena Botero Ospina, Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad 69

5. **Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia**
Mauricio Palma Gutiérrez, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 93

6. **Comercio en las fronteras**
Andrés de la Cadena, Director de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 115

7. **Infraestructura, fronteras y posconflicto**
Cámara Colombiana de Infraestructura 133

8. **Los desafíos de seguridad en la frontera**
Jairo Delgado, Investigador principal, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 145

II. Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos

9. **La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes**
Ronal F. Rodríguez, Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario
Juan Camilo Ito C., Joven Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario 169

10. **La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto**
Fernando Carrión, Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador) 185

11. **Desafíos y oportunidades de la frontera con Perú y Brasil**
Eduardo Pastrana Buelvas, Profesor titular y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá 199

12. **Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición**
Irene Cabrera, Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia 221

13. **De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas**
Ana Daza, Investigadora y consultora independiente, asesora del Departamento de la Prosperidad Social, la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto "¡Basta ya!" en Medellín 245

II.

Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos

9. La frontera colombo venezolana: dos visiones divergentes

Ronal F. Rodríguez,
Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela,
Universidad del Rosario

Juan Camilo Ito C.,
Joven Investigador del Observatorio de Venezuela,
Universidad del Rosario

1. A modo de contextualización

Con el cierre de la frontera ordenado por el Ejecutivo venezolano y el establecimiento del estado de excepción en diferentes municipios de las cuatro entidades territoriales fronterizas del vecino país –Zulia, Táchira, Apure y Amazonas– en agosto de 2015, se puso en evidencia que la lectura de las problemáticas que se realiza desde los centros de poder de Colombia y Venezuela, difiere significativamente.

En el programa "Con el Mazo Dando" conducido por el Presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, del 19 de agosto de 2015, el presidente de Venezuela denunció el ataque contra tres efectivos de la FANB, y aceleró la implementación de las Operaciones para la Liberación y Seguridad del Pueblo –más conocidas como OLP– en zona de frontera (Telesur TV, 2015). Éstas se venían desarrollando en varias zonas del país con el ánimo de enfrentar el principal problema en la percepción ciudadana: la inseguridad[1].

1- Según el informe de 2014 del Observatorio Venezolano de Violencia, con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud – OMS –, Venezuela cerró el 2014 "[…] con 24.980 fallecidos y una tasa de 82 muertes violentas

La política de choque diseñada por el gobierno bolivariano para enfrentar la delincuencia y mejorar la percepción de seguridad, venía siendo fuertemente cuestionada por sectores opositores y por ONG defensoras de DD.HH. por el número de bajas y por los arrestos masivos que convertían a las ciudades en verdaderos campos de batalla. Con tan sólo un mes de iniciadas dichas operaciones (12 de agosto), y antes de que se implementaran en zona de frontera, el Ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Gustavo González López, informaba a la opinión pública sobre los resultados parciales: 52 muertos, 931 detenidos en un total de 21 operaciones llevadas a cabo en 12 estados del país (Mata, 2015).

Durante los primeros días de agosto Nicolás Maduro había anunciado que las OLP se llevarían a cabo a lo largo y ancho del territorio nacional, lo que incluía la franja fronteriza. Pero es con el anuncio televisivo mencionado que aquellas operaciones se implementan en el estado Táchira, para luego extenderse a los demás estados de frontera. Con ello, se evidenció que para el gobierno bolivariano, la principal problemática de la zona limítrofe era la delincuencia ligada a lo que el oficialismo denomina "paramilitarismo colombiano". Desde Caracas se relacionó a los habitantes de frontera de origen colombiano, con las causas de la delincuencia, la inseguridad, el contrabando, el "bachaqueo" y un supuesto ataque a la moneda venezolana –mediante lo que dieron en llamar "la operación de las tres patas"– (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2015).

Nicolás Maduro ha suministrado cifras tanto polémicas como controvertibles acerca de la migración colombiana en Venezuela. Por ejemplo, habló de la presencia de 5.600.000 colombianos en suelo bolivariano, sin ahondar en detalles de tipo estadístico o documental (De La Rosa, 2015). En diarios norteamericanos el oficialismo publicó un artículo en el que hablaba de 5.700.000 (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2015), y el Defensor el Pueblo, Tarek William Saab, llegó a afirmar que se trataba de 6 millones de colombianos en Venezuela (Correo del Orinoco, 2015).

por cada 100 mil habitantes" (Observatorio Venezolano de Violencia, 2014, pág. 2). Para entonces, dicho informe situaba a Venezuela como el segundo país en el escalafón de muertes violentas a nivel mundial, sólo superado por Honduras. Además, el informe reporta un importante incremento en el asesinato de efectivos policiales: en Caracas, durante 2014 fueron ultimados más de dos policías por semana.

Además, Nicolás Maduro anunció que entre el 1 enero y el 31 julio de 2015 habían ingresado a Venezuela más de 121.000 colombianos y colombianas con miras a establecerse en dicho país (Caracol Radio, 2015). Agregó que el éxodo de colombianos hacia su país era el más grande del mundo, sólo comparable con el que vive Europa por cuenta de inmigrantes provenientes de Asia y África. Sin embargo, hay cifras clave que desmienten aquel panorama[2]:

Los últimos censos realizados en Venezuela por el Instituto Nacional de Estadística, empadronaron a 609.196 y a 721.791 personas nacidas en Colombia en 2001 y en 2011 respectivamente. Además, apuntan que si bien el número de colombianos que se han establecido en Venezuela se ha incrementado durante las últimas cuatro décadas, su proporción con respecto al total de la población censada en Venezuela ha disminuido sostenidamente – representaba 3,5% en 1981, 2,93% en 1990, 2,64% en 2001, y pasó a 2,49% en 2011.

Como es natural, muchos de los migrantes colombianos se han radicado en los estados fronterizos. Por ejemplo, el censo de 2011 reportó a 193.045 personas de origen colombiano residentes en el estado Zulia. Sin embargo, hay un atenuante sumamente importante: de aquellos, 62.011 son hoy por hoy venezolanos por nacionalización, y 18.358 por tener padre y/o madre venezolanos. Aquello provee un panorama en el que 41.6% de las personas nacidas en Colombia que fueron censadas en el Zulia, son también venezolanos.

El caso del estado Táchira es también paradigmático. Según el INE, dicha entidad territorial alberga a 138.952 personas de origen colombiano. De ellos, 59.29% recibieron la nacionalidad venezolana ya fuera por hacer parte de un proceso de regularización, o por demostrar con suficiencia tener padres venezolanos. Esto significa que el 42.6% de las personas provenientes de Colombia son actualmente venezolanos.

Por otro lado, los reportes de movilidad de Migración Colombia indican que entre enero y julio de 2015 viajaron a Venezuela 315.425 colombianos. Eso sí,

2- Las cifras que se proveen a continuación fueron consignadas en un documento de divulgación científica elaborado por un grupo de profesores e investigadores tanto venezolanos como colombianos. El profesor Juan Camilo Ito C., coautor de este artículo, fungió como uno de los redactores principales de dicho informe. Asimismo, los profesores Rodríguez e Ito son firmantes de dicho documento. Para consultar más a profundidad dicho informe, ver: (Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las crifras cuentan, 2015).

el 70% lo habría hecho bajo la figura de turista, lo que conlleva un periplo de ida y vuelta, o un traslado a un tercer país. En efecto, predominan las salidas hacia Venezuela en periodo vacacional –en enero se registraron 61.169 y en junio 56.882–. Además, Migración Colombia informa del regreso de 307.000 personas desde Venezuela, lo que deja la posibilidad de que un escaso 2,53% de personas que habrían podido permanecer en el vecino país tras su viaje en el primer semestre de 2015.

Cabe anotar que los datos indican que antes del cierre de la frontera la cantidad de colombianos que viajaban a Venezuela ya se había reducido substancialmente. De 606.851 en 2013, se pasó a 495.579 en 2014. Esto da muestras de una reducción interanual de 18,3%. Asimismo, si se comparan los datos de enero de 2014 y enero de 2015, la reducción resultante es de 35,8%.

De ahí se desprendieron operaciones con el objetivo de deportar cantidades importantes de personas nacidas en Colombia y residentes en los diferentes estados venezolanos fronterizos. La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios reportó que entre el 23 de agosto y el 14 de octubre de 2015, habían sido deportados 1.950 colombianos a través de la frontera colindante con Norte de Santander, La Guajira, Arauca y Vichada. Además, se generó un importante éxodo de colombianos que decidieron abandonar el vecino país por cuenta de la atemorizante situación que las OLP desataron. La mencionada Oficina reportó la cifra de 22.342 retornados hasta la misma fecha de corte (Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2015).

Sin embargo, la realidad de las deportaciones no inició *stricto sensu* con la movilización de tropas y el debut de las OLP en frontera. En comunicado de prensa que data del 15 de mayo de 2015, la Cancillería colombiana afirmó que: "En el período comprendido entre 2012 y lo corrido de mayo de 2015 han sido deportados 7.027 ciudadanos colombianos (en el 2012: 131; en el 2013: 2.614; en el 2014: 1.772 y en lo que va corrido del 2015: 2.510)" (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 2015).

Las medidas unilaterales adoptadas por el Ejecutivo venezolano, y el manejo del discurso sobre la situación de frontera que de allí ha provenido, desembocó en una crisis bilateral que condujo al retiro de embajadores y a un posterior encuentro entre presidentes el 21 de septiembre de 2015. Este contó con el

acompañamiento de los presidentes *pro tempore* de UNASUR (el presidente ecuatoriano Rafael Correa) y de la CELAC (el presidente uruguayo Tabaré Vázquez). Al término de dicha reunión se acordó: el retorno inmediato de los respectivos embajadores, lo cual se cumplió. En segundo lugar, realizar una investigación sobre la situación en la frontera, de la cual no se ha entregado a la opinión pública informe alguno. En tercer lugar, se acordó reunir a los equipos de ministros para empezar a tratar temas sensibles de la frontera. Algunas de esas reuniones se han llevado a cabo, pero sus resultados han sido nulos.

Igualmente, se pactó la paulatina normalización de la frontera, a lo cual el presidente Maduro, en una alocución de su programa televisivo, se mostró altamente renuente. Es más, Maduro afirmó en dicha ocasión que la frontera bien podría permanecer cerrada por un periodo de dos años, hasta que no estuvieran dadas las condiciones de seguridad que demanda el pueblo venezolano. Por otro lado, se habló de la necesidad de coexistencia de los modelos políticos, económicos y sociales de los respectivos países, lo cual, con la frontera cerrada y con las medidas de choque dirigidas a personas de origen colombiano presentes en estados limítrofes resulta poco viable. El sexto punto hace un llamado al espíritu de hermandad y unidad propiciando un clima de mutuo respeto y convivencia. Salvo que las intervenciones en los diferentes espacios por parte de autoridades venezolanas preponderantes –como el presidente de la Asamblea Nacional y el propio presidente Maduro– han puesto sobre la mesa un lenguaje acalorado.

Además, se ha responsabilizado constantemente a la nacionalidad colombiana por las problemáticas sociales, económicas y de seguridad en Venezuela, lo que ha dificultado extremadamente que prime un clima de respeto y convivencia. Dicha actitud de las autoridades vecinas preocupa, tanto como preocupa el silencio atolondrado de las instancias decisorias colombianas frente a los constantes ataques discursivos provenientes de Caracas y frente a las medidas que han afectado a miles de colombianos en la frontera común.

Así mismo, quedó en vilo el acompañamiento de Rafael Correa y Tabaré Vázquez que, dicho sea de paso, constituía una participación más que todo en tanto que presidentes pro tempore de las plataformas regionales mencionadas, que un rol ligado a sus estatus de jefes del Ejecutivo en sus respectivos países.

Toda esta situación ha demostrado que existen dos lecturas totalmente diferentes acerca de la naturaleza y las potencialidades de la frontera común. Lecturas

que tienen un papel importante en el seno de los respectivos planes de desarrollo, y que tocan fibras esenciales de ese territorio especial que une a los dos países, y que es altamente poroso, indómito, complejo y problemático. La línea divisoria tiene una sorprendente longitud de 2.219 kilómetros, y por cuenta de las dinámicas que la componen, representa la única frontera viva de Venezuela y la más compleja para Colombia junto a la que comparte con Ecuador.

Mientras que cuatro estados venezolanos se ven influenciados por la cuestión fronteriza, siete departamentos colombianos deben dimensionar todas las ventajas y desventajas que están ligadas a su carácter fronterizo. Se trata de los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía que deben hacer frente a los elementos ligados a una vecindad cambiante, variopinta, conflictiva y desafiante.

2. Securitización vs. Cierre de brechas

Tradicionalmente, la política de frontera se ha planteado desde los centros distantes de poder en ambos casos. Del lado colombiano, la existencia de un Plan Fronteras constituye un avance que hay que reconocer, y que trata de paliar dicha situación histórica. No obstante, aquel instrumento sigue siendo insuficiente ante las demandas y necesidades de los habitantes de dicha región. Con todo y ello, el Estado colombiano ha desplegado esfuerzos con miras a mejorar la situación de sus ciudadanos en zona limítrofe, logrando establecer elementos de percepción positiva. En cambio, existe la sensación de que las realidades socio-económicas se han deteriorado del otro lado de la frontera.

Mientras el Estado colombiano lee la frontera como una zona importante en términos de desarrollo económico –y con componentes importantes de gasto social–, el Estado venezolano entiende la franja limítrofe en términos de seguridad nacional.

Tras el ascenso del proyecto conocido como Revolución Bolivariana, y con los sucesivos gobiernos que han ejercido, muchos aspectos políticos e instituciona-

les se han ido modificando profundamente. Aquello ha generado un impacto importante en las relaciones entre Venezuela y Colombia, cuyo proceso evolutivo ha sido bastante llamativo. Durante los años 80, lo que primaba en el encuentro –y los desencuentros– de carácter intergubernamental, era el diferendo limítrofe. Ya para la década de los 90 surge y se consolida una relación comercial importante, y empieza a operar la lógica de la "desgolfización". Durante los años 2000 se pasa de una situación signada por un importante intercambio comercial, a una dinámica de securitización promovida por el gobierno venezolano.

Para abordar los ejes de política pública que se refieren al tratamiento de la zona fronteriza, se ha decidido hacer un análisis sucinto de los elementos que gravitan dicha temática en el seno de los respectivos planes de desarrollo.

La lectura sobre la frontera que se realiza actualmente desde Miraflores, incluye una serie de elementos de seguridad y defensa. Esto se evidencia mediante revisión del Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 –mejor conocido como el Plan de la Patria–, que fue elaborado por Hugo Chávez para la campaña presidencial de 2012, pero que ante su ausencia fue retomado al pie de la letra por su sucesor Nicolás Maduro con motivo de su candidatura presidencial de 2013.

Dicho Plan, que hoy por hoy es ley de la República Bolivariana, en su Gran Objetivo Histórico No. 1, específicamente en el numeral 1.1.5.9, llama a: "conformar un sistema de medios que contribuya a la organización sectorial para la defensa integral de la Patria, con énfasis en la consolidación de nuevos medios y formas de producir contenidos en la frontera con relevancia de los valores patrióticos y socialistas" (Plan de la Patria, 2013, pág. 33).

Con los estados de excepción, una de las garantías que quedó contenida fue precisamente la de libertad de expresión y prensa. ¿Cuál es el riesgo en que se incurre cuando en el lado venezolano de la frontera se genera un discurso político que pretende promover los denominados valores patrióticos y socialistas? Algunos de los resultados ya se empiezan a notar: es precisamente en zonas que se encuentran bajo estado de excepción, en donde se reportan éxitos y mejoras debido al cierre de la frontera sin que las afirmaciones de las autoridades cuenten con fuentes o referencias verificables y de peso. La generación de discursos políticos en donde se le endilga toda la responsabilidad a la nacionalidad colombiana y se la designa como culpable de todos los males en Venezuela,

ha revivido elementos de anti colombianismo en la zona de frontera, cosa que, paradójicamente, ya se habían aplacado notoriamente durante los sucesivos gobiernos de Hugo Chávez.

Llama la atención también que la enunciación del tema de medios se asocia directamente a un tema de seguridad. Se trata del fortalecimiento de canales de comunicación, pero destinados a colaborar en las labores de defensa integral. Esto se ha ido instrumentalizando por medio de las condiciones de gobernabilidad que ha significado la declaratoria de los estados de excepción. Asimismo, reforzar el sentido patriótico parece ocupar un espacio importante en dicho apartado del Plan, en una zona neurálgica, dado su carácter limítrofe y de recepción de colombianos migrantes.

Posteriormente, el numeral 1.6.1.2, dice: "incrementar la actividad operativa cívico-militar en las fronteras para la defensa de nuestro territorio, a fin de controlar y neutralizar el crimen trasnacional, así como la acción de grupos generadores de violencia" (Plan de la Patria, 2013, pág. 46).

En este punto particularmente, se nota un discurso expuesto por el Ejecutivo venezolano en el cual se reconoce la zona de frontera como un territorio dominado por la delincuencia transnacional. Pero apelando a factores patrióticos y sentimentales, el gobierno venezolano –y especialmente los líderes de la Revolución Bolivariana– han identificado como causa de este flagelo al denominado "paramilitarismo colombiano". Esto es básicamente una instrumentalización mediante la cual, por un lado, se impulsa a que los venezolanos asocien los factores de delincuencia con el fenómeno del paramilitarismo que vivió Colombia en décadas pasadas y que se clasifique a las fuerzas transgresoras a la derecha del espectro, diferenciadas y enfrentadas incluso con el proyecto político que hoy comanda el presidente Nicolás Maduro. Por el otro lado, presenta a Venezuela como un país que es víctima de actores externos que buscan desestabilizarlo en términos de seguridad, y efectuar un ataque a sus estructuras económicas mediante el contrabando de productos subsidiados hacia territorio colombiano (neogranadino).

Tanto así, que el gobierno venezolano ha llegado a afirmar que la guerra económica que vive, y con ello los desequilibrios macroeconómicos, se debe a su vecindad con Colombia y al accionar de grupos paramilitares provenientes del lado occidental de la frontera. Incluso llama la atención que, al presentar

resultados de seguridad, el Ejecutivo venezolano, menciona repetidamente el elemento de origen colombiano.

Gran Objetivo Histórico No. 4 se propone: "contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria en el planeta [sic]". Por su parte, el 4.1.6.3, comenta lo siguiente: "Profundizar la estrategia de diálogo político al más alto nivel y de encadenamientos productivos con la hermana Republica [sic] de Colombia, dando cumplimiento al mandato de unión de El Libertador Simón Bolívar" (Plan de la Patria, 2013, pág. 100).

El 26 de mayo de 2015 el gobierno venezolano expidió el Decreto 1787, con el cual asumía, no solamente la frontera colombiana, sino sus diferentes fronteras como zonas de seguridad. Lo que llamó la atención es que no se nombrara a Colombia dentro del articulado, y se fijara posición unilateral sobre el límite de zonas marinas y submarinas que aún se encuentra en discusión. Es de notar que esta actitud de las autoridades venezolanas estaba en consonancia con el Plan de la Patria y sólo hasta que Colombia presentó una nota diplomática –la cual no fue respondida–, se reculó en la delimitación, no en la declaratoria de zonas de seguridad en lo que compete a las fronteras, como quedó reflejado en el Decreto 1859 del 6 de julio de 2015. Esto implica que la lectura que el gobierno venezolano hace de la zona de frontera, está basada en una visión clásica de soberanía nacional, y seguridad y defensa.

Ahora bien, en el numeral No. 4.1.10, habla de "promover la resolución armoniosa y cooperativa de las delimitaciones pendientes, entendiendo la estabilización de las fronteras como un elemento de unidad y de paz" (Plan de la Patria, 2013, pág.103). Al incluir este numeral en el análisis, salta a la vista una importante contradicción en los términos en que se comprende la frontera. Al inicio, se plantean las implicaciones que surgen de la zona limítrofe en términos de seguridad y defensa, y posteriormente se contradice aquello planteando que el tratamiento de las fronteras debe estar volcado sobre una estabilización conducente a la paz. Decisiones posteriores a la adopción del Plan de la Patria –especialmente en cuanto atañe al Decreto 1787 y el despliegue de fuerzas en el marco de las OLP– constituyen fuertes indicios de que el aspecto de securitización está ganando la partida frente a la construcción de "unidad y de paz".

En el caso colombiano, habría que referirse a la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país". Este Plan se destaca por identificar la frontera como una zona de desarrollo económico y de demandas sociales que requieren especial atención de parte de las autoridades nacionales y de los gobiernos regionales y locales. Esta visión proviene de la primera administración Santos, y parte de su implementación y ejecución se refleja en el Plan Fronteras que tiene una vocación claramente de desarrollo en infraestructura y de atención reactiva a las demandas sociales.

Al entrar en detalle en los elementos del plan, el primer artículo que sale a la superficie es el No. 182: regiones con características especiales de transporte. Parte del reconocimiento de que existe un importante rezago en términos de infraestructura entre las zonas de frontera y otras porciones del territorio nacional, y plantea la necesidad de adecuar las vías para incentivar el comercio, los procesos de desarrollo y la interconexión regional.

Esto busca revertir una situación histórica: la dependencia de los habitantes colombianos de la infraestructura vial venezolana. Por ejemplo, por muchos años quienes deseaban movilizarse entre Norte de Santander y Arauca, debían tomar prestados los caminos venezolanos, dado el estado de precariedad de las vías colombianas. Esto aligeraba el viaje y facilitaba el transporte tanto humano como de mercancías.

El Artículo 184 busca la coordinación de diferentes actores institucionales que hacen vida en zona de frontera, y de los cuales depende el desarrollo y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo. Esto es, en parte, producto de la experiencia del Plan Fronteras, que ha demostrado que un alto grado de integración de las instancias decisorias facilita los procesos y la obtención de resultados positivos. Se trata de un artículo puramente procedimental; no se preocupa tanto por el qué hacer, sino por el cómo hacerlo. Esto tiene un claro tono de reconocimiento a los diferentes niveles e instancias administrativas que hacen presencia en zona de frontera.

En el marco de los Artículos 200 y 201, se reconoce las disparidades en el proceso de desarrollo, y el rezago de varias de las zonas del país, incluidas las regiones de frontera. Lo que plantea ante esto, es un proceso de generación de políticas públicas para efectuar un "cierre de brechas", en términos tanto

intrarregionales como interregionales. En la misma dirección que el artículo anterior, se trata de un proceso de articulación institucional con miras a dar respuesta efectiva a zonas rezagadas del territorio nacional en términos de desarrollo. Lo interesante aquí, es que se prioriza este cierre de brechas en zonas de frontera, y así lo presenta el articulado del Plan.

El Artículo 258 habla de la posibilidad de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo traslade el manejo de las zonas francas que se ubican en municipios fronterizos a las entidades territoriales concernidas. Esto, con el ánimo de descentralizar operaciones comerciales, y crear capacidades en el seno de las instancias administrativas de las estructuras regionales y locales.

Nótese que el tono que el Plan de Desarrollo colombiano establece para las zonas de frontera, está íntimamente emparentado con mecanismos de corte económico, comercial, de integración, de infraestructura y de solidez en el manejo de los recursos. Se trata, en últimas de enunciados que se proponen crear mecanismos para lograr el desarrollo económico en frontera, tras la identificación de vacíos y brechas en el proceso de crecimiento y progreso.

Mientras tanto, el caso venezolano se caracteriza por adoptar un tono ligado a factores de seguridad y defensa. Incluso, algunos apartes dejan entrever que se entiende a la zona de frontera –y con ello al Estado contraparte– como un elemento proclive a la desestabilización y a la exportación de prácticas violentas que buscan atentar contra la continuidad del proyecto de la Revolución Bolivariana.

3. Retos y recomendaciones

En primer lugar, hay que tener en cuenta que más allá de las diferencias políticas, económicas y sociales que encarnan los dos proyectos de país, la frontera es el punto de encuentro de dos ópticas disímiles. Del lado colombiano, se trata de un proyecto que es formulado por un gobierno dentro de un Estado supeditado a la alternancia propia de los sistemas democráticos, mientras que del lado venezolano se habla de gobierno, Estado y proyecto político como

una unidad indivisible con una lectura ideológica e instrumentalista de los problemas que enfrenta la región fronteriza.

Estas dos lecturas se contraponen dificultando la articulación de las respectivas institucionalidades de cara a enfrentar problemas comunes como sin lugar a duda lo es la presencia de bandas criminales en zona de frontera. Por lo tanto, sería recomendable que, independientemente del color político que encarnen los gobiernos de Colombia y Venezuela, se tenga en cuenta que la naturaleza de las problemáticas comunes requiere respuestas estatales. Para ello, un primer aporte sería la unificación del lenguaje a la hora de caracterizar el problema. Es decir, que tanto colombianos como venezolanos se pongan de acuerdo en la denominación de los actores criminales evitando usar el mote de "paramilitares colombianos" que sin lugar a duda dificulta que se aborde adecuadamente la amenaza a la que se busca enfrentar.

El segundo reto está ligado a las disparidades económicas que se presentan en zona de frontera, las cuales son de difícil resolución dado el modelo asistencialista imperante en Venezuela. No obstante, las autoridades colombianas pueden realizar esfuerzos para controlar los mercados cambiarios, no sólo porque se trate de una demanda de Venezuela, sino porque este negocio está siendo fuente de ingresos para estructuras al margen de la ley. El establecimiento de controles diáfanos y claros a las actividades cambiarias en zona de frontera, puede proveer las bases para evitar que grupos ilegales se lucren a través de mecanismos como el lavado de dinero.

Un tercer punto: dada la transformación política ocurrida en Venezuela en estos últimos 16 años, las autoridades colombianas deben entender que situaciones que se han vivido en frontera –como la deportación y expulsión de connacionales– no deben enfrentarse bajo los cánones de atención de desastres. Se debe más bien, generar los mecanismos legales e institucionales para administrar los flujos migratorios tanto desde, como hacia Colombia teniendo en cuenta las múltiples crisis que enfrenta el vecino país –política, económica y de seguridad–. Colombia no tiene instrumentos suficientemente sólidos para racionalizar los movimientos migratorios que demandan su concurso. Las autoridades colombianas tienen que estar preparadas para atender una migración que incluye fuertes componentes de poblaciones vulnerables.

Finalmente, la institucionalidad debe entender que por difícil que parezca lograr acuerdos y establecer entendimientos con un Estado tan temperamental como el venezolano bajo la dirección de Nicolás Maduro, se deberá hacer gala de aplomo y de mesura, y al mismo tiempo de firmeza a la hora de hacer prevalecer el interés nacional. Se debe propiciar una relación cordial, sin ceder en la consolidación de los objetivos del Estado.

Referencias

Caracol Radio. (21 de Septiembre de 2015). *Cifras de migración desmienten "éxodo" que señala Maduro*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2015/08/21/internacional/1440158061_216652.html

Correo del Orinoco. (2015 de Mayo de 2015). *Defensor confirmó que deportación de 3.571 colombianos que ingresaron ilegalmente.* Obtenido de http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/defensor-confirmo-deportacion-3-571-colombianos-que-ingresaron-ilegalmente/

De La Rosa, A. (20 de Agosto de 2015). *Maduro exigió a Delcy Rodríguez convocar una reunión con Colombia*. Obtenido de El Universal: http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150820/maduro-exigio-a-delcy-rodriguez-convocar-una-reunion-con-colombia

Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las crifras cuentan. (14 de Octubre de 2015). Obtenido de http://www.urosario.edu.co/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=4ba3067e-39da-4672-a6a5-cdaa49cdb81c&lang=es-CO

Mata, J. (13 de Agosto de 2015). *52 delincuentes abatidos y 931 detenidos destacan en balance oficial de OLP.* Obtenido de El Universal: http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150813/52-delincuentes-abatidos-y-931-detenidos-destacan-en-balance-oficial-d

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (7 de Julio de 2015). *Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores (Decreto 1859 del Gobierno de Venezuela)*. Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/2015-07-07/11840

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (15 de Mayo de 2015). *Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre deportaciones desde Venezuela.* Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/comunicado-prensa-ministerio-relaciones-exteriores-sobre-deportaciones-venezuela

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. (21 de Septiembre de 2015). *Declaración Conjunta de los Presidentes de Colombia y Venezuela, con la facilitación de los Presidentes de Ecuador y Uruguay.* Obtenido de http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-09-21/12295

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (9 de Septiembre de 2015). *Nueva Frontera de Paz.* Obtenido de http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/09/2-Nueva-frontera-de-paz.pdf

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. (10 de Septiembre de 2015). *The truth about the Venezuela-Colombia border situation.* Obtenido de República Bolivariana de Venezuela - Embajada en EE.UU.: http://eeuu.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=439%3Acancilleria-venezolana-publica-en-the-new-york-times-comunicado-sobre-situacion-en-frontera-con-colombia-&catid=3%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=19&lang=en

Observatorio Venezolano de Violencia. (29 de Diciembre de 2014). *Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2014*. Obtenido de http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/wp-content/uploads/2015/02/OVV-INFORME-DEL-2014.pdf

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (14 de Octubre de 2015). *Informe de situación No. 12 - Colombia: situación humanitaria en frontera colombo-venezolana*. Obtenido de https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/151015_informe_de_situacion_no_12_situacion_de_frontera_final.pdf

Plan de la Patria - Segundo Plan Socialista de Desarollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019. (28 de Septiembre de 2013). Obtenido de http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/botones/bot_90998c61a54764da-3be94c3715079a7e74416eba.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos Por Un Nuevo País". (9 de Junio de 2015). Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/LEY%201753%20DEL%2009%20DE%20JUNIO%20DE%202015.pdf

Telesur TV. (19 de Agosto de 2015). *Venezuela cierra frontera con Colombia tras ataque paramilitar.* Obtenido de http://www.telesurtv.net/news/Maduro-anuncia-cierre-de-frontera-con-Colombia-tras-ataque-paramilitar-20150819-0085.html