

4. Fronteras, agenda de seguridad y posconflicto en Colombia

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Viviana García Pinzón*

Resumen

Los territorios fronterizos de Colombia desempeñan un escenario clave en los procesos de superación de la violencia y construcción de paz. Estos territorios son fronteras en un doble sentido, de un lado, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de estado- nación. La precariedad estatal ha dado lugar a la configuración de poderes paralelos al Estado, que en algunos casos han llegado a configurar proto-estados. Por otra parte, como frontera internacional, marcan los límites legales de las soberanías estatales.

Tomando esa doble naturaleza, esta ponencia analiza las perspectivas de estas zonas en materia de seguridad en el marco de un escenario de postconflicto. Se argumenta que, debido a sus características, estos territorios deben tener un trato prioritario en materia de construcción y consolidación de la institucionalidad estatal y que, aunque desaparezca la confrontación armada con las guerrillas, hay una serie de amenazas de carácter interméstico que seguirán presentes.

Palabras clave: Estado, Colombia, proceso de paz, frontera, seguridad regional, violencia.

Introducción

El conflicto armado interno ha sido un factor transversal en la agenda política y de seguridad y defensa en Colombia desde mediados del siglo XX. La lucha contrainsurgente ha condicionado la política de consolidación institucional del estado colombiano, las misiones, la doctrina y los diseños institucionales de la fuerza pública – Fuerzas armadas y de Policía-, ha sido un elemento decisivo en más de una contienda electoral, e incluso, ha impactado en la seguridad regional y la política exterior de nuestro país. Si bien, de manera posterior, el narcotráfico y la “guerra contra las drogas” fueron incluidos como parte de la agenda de seguridad, la lectura predominante ha interpretado esta problemática como parte del conflicto armado y bajo las lógicas de la insurgencia/contrainsurgencia.

Por ello, el acuerdo de diálogo para la terminación del conflicto armado interno entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC –y eventualmente también con el ELN-,

* Politóloga, Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de La Salle. Vivianagarciapinzon@gmail.com.

definitivamente constituye un punto de clivaje en la agenda política y social del país, abriendo una ventana de oportunidad para lograr el fin de este prolongado enfrentamiento armado. Sin embargo, es fundamental la diferenciación, tanto en términos analíticos como en las tareas a desarrollar, entre terminar un conflicto armado interno –la paz negativa en el lenguaje de autores como Johan Galtung- y avanzar en la construcción de paz -la paz positiva, siguiendo al mismo autor-. La primera es una tarea que compete en lo fundamental, aunque no exclusivamente, a los actores de la confrontación armada; el segundo es un desafío que involucra a la sociedad en su conjunto y contempla un horizonte de mediano y largo plazo.

En general, el concepto de postconflicto remite a “aquel periodo de tiempo que se inicia con el cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas” (Rettberg y Camacho, 2002, XIX), y supone un punto de quiebre para las sociedades a través de un proceso de construcción de paz. Según Ugarriza, “una vez superado el conflicto, sea vía negociación, victoria militar u otra forma, las sociedades entran en un período de postconflicto” dando lugar a los retos de la construcción de paz: “el fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto” (2013, 144).

Sin embargo, el postconflicto no significa que la violencia haya cesado en algún momento en todas las partes del país. En la práctica, la mayoría de esfuerzos de reconstrucción en el postconflicto toman lugar en situaciones donde el conflicto ha disminuido en intensidad pero continua o es recurrente en ciertas zonas del país. “Ninguna paz es perfecta. La violencia pública nunca es eliminada completamente. Por lo tanto, deberíamos considerar la paz como un espectro que va de seguro a inseguro” (Doyle y Sambanis, 1999, citados por Binkerhoff, 2005, 4).

Los territorios fronterizos de Colombia desempeñan un escenario clave en los procesos de superación de la violencia y construcción de paz. Estos territorios son fronteras en un doble sentido, de un lado, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de estado- nación. La precariedad estatal ha dado lugar a la configuración de poderes paralelos al Estado, que en algunos casos han llegado a configurar proto-estados. Por otra parte, como frontera internacional, marcan los límites legales de las soberanías estatales.

Tomando esa doble naturaleza de los territorios fronterizos, esta ponencia analiza las perspectivas de estas zonas en materia de seguridad en el marco de un escenario de postconflicto. Se argumenta que, debido a sus características, estos territorios deben tener un trato prioritario en materia de construcción y consolidación de la institucionalidad y que, aunque desaparezca la confrontación armada con las guerrillas, hay una serie de amenazas de carácter interméstico que seguirán presentes.

La ponencia tiene tres partes. En la primera se presenta una reflexión general sobre fronteras y seguridad. En la segunda, tomando en cuenta la dimensión de frontera internacional, se presentan algunas consideraciones sobre el conflicto armado y la seguridad regional. Finalmente, se analizan los retos en materia de seguridad para estos territorios de cara a un escenario de postconflicto.

Fronteras y seguridad: perspectivas teóricas y el caso colombiano

La noción de frontera ha sido utilizada para denominar realidades fácticas, metafóricas o imaginarias construidas social o disciplinariamente, se trata de un concepto polisémico al que se recurre con distintas acepciones dentro de las ciencias sociales (Bartolomé, 2005; Tapia, 2012). No obstante, la mirada tradicional sobre las fronteras estatales remite a la paz de Westfalia (1648), a partir de la cual se sentó una visión que concibe a las fronteras como demarcaciones de los estados nacionales y de las sociedades que los habitan (Tapia, 2012:179). Al respecto, Gottman (1973 citado por Machado. et. Al.: 2009, 99) señala que en geografía política una frontera internacional es considerada como una zona de indeterminada anchura cuya característica fundamental es que está cruzada por una línea de límite que determina los límites de la soberanía territorial entre dos estados. Siguiendo esta definición clásica, se encuentra que el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los estados en el sistema internacional (Newman, 2003); ésta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura límite territorial y frontera sean tratados como sinónimos.

Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera: el límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. Entre tanto, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006). Como bien lo señala Lía Machado (2000), mientras los límites fronterizos son obra de los estados que a través de instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del estado, desafiar la ley territorial de cada estado limítrofe y a veces crear una situación de facto potencialmente conflictiva.

Las dinámicas y fronteras culturales, económicas y sociales no siempre coinciden con los límites estatales; de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los estados, integrando actores subnacionales y actores no estatales. Así, las fronteras son una construcción socio-territorial producto de los discursos jurídicos y geopolíticos de los estados, por una parte, y de la acción de las comunidades fronterizas, por otra.

Tradicionalmente, el estudio de las fronteras se ha enfocado en la mirada sobre los límites fronterizos, es decir, una visión de “arriba hacia abajo” (top-down) que ha privilegiado el accionar estatal en el análisis. Desde las relaciones internacionales las fronteras han sido abordadas en términos militares y geopolíticos, principalmente. Dado que la mayoría de las guerras interestatales han sido por la conquista del territorio, el pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras. En este sentido, la sobrevivencia del estado depende del combate contra las incursiones militares de otros estados, perspectiva que coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del estado está estrechamente vinculada con la guerra. Pero el declive de las guerras interestatales y las

transformaciones en la política mundial han evidenciado la debilidad de este enfoque para la comprensión de las relaciones entre actores en el sistema internacional.

Así, en lo que se refiere al estudio de las fronteras poco a poco se ha posicionado una mirada desde “abajo hacia arriba” (bottom-up), la cual aborda las experiencias de los individuos y las poblaciones y las formas en que las fronteras impactan en las prácticas cotidianas y las identidades de las personas que las habitan (Grimson, 2000; Tapia, 2012). Esta es una mirada que ha sido impulsada principalmente por la antropología y la sociología desde finales de la década de 1970 (Wilson y Donnan, 1998; Grimson, 2000, 2003 y 2004), y que supone una crítica al nacionalismo metodológico y privilegia una visión constructivista y multicultural en sus discursos, propendiendo por una deconstrucción de las visiones geopolíticas y militares de los estados nacionales.

Ese esfuerzo por deconstruir las identificaciones nacionales se ha dado a costa de un excesivo énfasis en la “inexistencia” de las fronteras para los actores locales. Sin embargo, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del estado-nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales: “El control sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, tanto en relación a la circulación de personas como de pequeñas mercaderías del llamado “contrabando hormiga”. Así, en muchos casos, los pobladores fronterizos perciben una mayor – no una menor- presencia estatal. El estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación. En otras palabras, podríamos estar asistiendo – más que una desterritorialización generalizada- a la sustitución de un modelo de territorialización por otro” (Grimson, 2004: 11).

Ese nuevo modelo de territorialización trae consigo una variación histórica en las prioridades de control fronterizo; a medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas por efectos de la globalización, los estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la *ilegalidad*. Al respecto, Grimson (2004) señala que “[e]l estado no se ha retirado completamente, sino que ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial, el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos, los movimientos de personas y mercaderías entre los países. Especialmente a promover los ‘flujos por arriba’ y controlar los flujos por ‘abajo’” (Grimson, 2004:12). Aguiar (2010) habla del *neoliberalismo selectivo* para dar cuenta de esta dinámica; así, mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del estado, también nuevas barreras son construidas. “Las zonas de frontera pasaron de tener un tipo de valor instrumental a otro, en el sentido de que la hegemonía militar y territorial es desplazada con el neoliberalismo por la hegemonía del container y los flujos entre las transnacionales” (Grimson, 2004:18).

Los planteamientos de Grimson y Aguiar a propósito de caso de América Latina, se conectan con lo señalado por Harvey (1990) respecto a que los conceptos de tiempo y espacio son una construcción social vinculada de manera estrecha con las formas de producción y las formas de reproducción social. De manera que las dinámicas actuales del capitalismo han llevado a un replantamiento en el modelo de territorialización del Estado y sus funciones en las áreas de frontera.

Los patrones de crecimiento poblacional en Suramérica y el establecimiento de los centros del poder conllevaron a la marginalidad de gran parte de las fronteras interiores desde la independencia del dominio colonial. “Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones coloniales en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento caracterizado por la concentración de la población en la región de la Cordillera de los Andes a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico en la zona occidente de Sur América. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento” (Machado, et. Al., 2009: 100-101).

Tras la caída del imperio español tuvieron varias guerras poscoloniales por la definición de las líneas limítrofes y la soberanía territorial de los incipientes estados (Domínguez, et. al, 2004). Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia: en el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil-Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná (Brasil-Argentina y Uruguay) conectaron a estas zonas a los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

El hecho que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periferia en la mayoría de los estados suramericanos, ha dejado a las zonas fronterizas en un plano secundario. En efecto, el espacio terrestre bajo soberanía es más amplio que la presencia estatal efectiva; existiendo un desequilibrio entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Por ello, cuando se habla de fronteras en Suramérica se alude a un doble proceso: son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales (Ramírez, 2004:450).

Respecto a la primera, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de estado-nación. “Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa” (Ramírez, 2004: 450).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar. Benedetti (2011) señala que “[l]as fronteras en el sur sudamericano se fueron consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal (...) En esa extensión cada estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como *encuentro de fronteras* o *espacio fronterizo binacional*” (p. 35 y 36). Así, las fronteras configuran espacios de síntesis donde lo legal e ilegal emergen y coexisten.

Son el espacio de límite entre un ordenamiento legal y otro(s), un escenario donde los dominios legales e ilegales convergen y la presencia de los actores estatales es ambigua.

La trayectoria de construcción del Estado colombiano, al igual que otros países de la región, ha seguido una trayectoria que ha priorizado las zonas centrales, en desmedro de los territorios de frontera. El Estado colombiano se ha caracterizado por la precariedad en el despliegue del poder infraestructural a lo largo de todo el territorio. Un análisis de los patrones de ocupación territorial devela que el Estado ha tenido un ritmo de expansión territorial más lento que el de los pobladores, de manera que en buena parte del territorio nacional ha estado ausente o ha tenido que compartir su poder con otros actores, de manera que no ha logrado constituirse en el referente para la resolución de conflictos. Siguiendo a Reyes (1987), desde una perspectiva histórica, se identifican cuatro procesos de ocupación territorial en el país el primero, inició en la Colonia con el asentamiento en la zona andina; el segundo corresponde a la expansión de las haciendas de la Costa Atlántica y de los valles interandinos; el tercero, se dio a finales del siglo XIX y comienzos del XX, con la ocupación de las tierras templadas de las tres cordilleras y el impulso de la producción de café. Finalmente, el cuarto proceso tuvo lugar con la colonización del piedemonte en la Orinoquía y el Amazonas. Estas “distintas etapas de ocupación del territorio han desplazado geográficamente los focos de los conflictos agrarios” (Reyes, 1987). La colonización generó disputas entre colonos y terratenientes. Los primeros colonizaban nuevos territorios, más allá de la frontera agrícola, mientras que los grandes propietarios usurpaban esas tierras (por medios violentos o comprándolas a precios irrisorios), de manera que los colonos pasaban a ser arrendatarios. Frente a la incapacidad del Estado por resolver los conflictos entre colonos y terratenientes, y la constante indefinición de la propiedad territorial en los procesos de colonización, los colonos abrieron nuevos frentes de ocupación territorial, perpetuando así el ciclo de colonización, conflicto y despojo.

Respecto a las dinámicas del conflicto armado en concreto, los territorios fronterizos han constituido espacios de acción de los actores armados debido, entre otros factores a: 1. La precariedad estatal: frente a la ausencia del Estado o su precariedad- expresada en una presencia que se caracteriza por la represión y la acción militar-, los actores armados han constituido formas de poder que en buena medida cumplen con las funciones que típicamente se atribuyen al Estado. 2. Factores geoestratégicos: Los territorios fronterizos son espacios de conexión entre regiones dentro del territorio colombiano, pero también con otros países.

Conflicto armado en Colombia y seguridad regional

Las dinámicas e impactos de la guerra en Colombia no se han circunscrito a las fronteras nacionales, por el contrario, desde hace décadas- particularmente desde mitad de la década de 1990- se ha dado una creciente internacionalización y regionalización del conflicto, y es a partir de estas dos dinámicas que la literatura sobre el tema ha dado cuenta de la relación entre la política externa e interna en relación al conflicto armado en Colombia (Iepri, 2001; Costa Vaz, 2004; Ramírez, 2004 y 2006; Tickner, 2004 y 2007; Borda, 2007 y, 2009; Vargas, 2009 y 2012). La internacionalización se define de manera general como “el proceso a través del cual una decisión explícita y consciente es tomada: el involucrar actores en cualquier fase – hostilidades o negociación- de un conflicto doméstico. La estrategia alternativa es aislar el conflicto interno y excluir a los actores internacionales de manera consciente. La decisión de internacionalizar el

conflicto - o no- puede ser tomada por diferentes actores: puede ser impuesta por un actor externo o puede ser hecha por actores locales parte del conflicto” (Borda, 2009:17). En el caso de Colombia, la internacionalización del conflicto ha estado motivada por dos factores: la lucha contra el narcotráfico y la necesidad de apoyo externo por parte del Estado colombiano (Tickner, 2007; García, 2011), en ambos casos el actor clave ha sido Estados Unidos. Así, Tickner (2007) plantea que el proceso de internacionalización del conflicto se ha desarrollado por un esquema de intervención formulado por el Estado colombiano. Este proceso ha sido premeditado y promovido por los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010): “La internacionalización del conflicto interno de Colombia se ha realizado a través de un esquema denominado "intervención por invitación", por medio del cual los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe han intensificado la asociación colombiana con Estados Unidos y han solicitado la injerencia de ese país en asuntos domésticos relacionados con la lucha antidrogas y contrainsurgente”.

El Plan Colombia constituye la iniciativa más concreta del proceso de internacionalización del conflicto armado y de la participación de Estados Unidos en el combate contra el narcotráfico y contra la guerrilla. El Plan inició durante la presidencia de Pastrana. A la cooperación militar con Estados Unidos se añadió el alineamiento con la “guerra contra el terrorismo” desde la llegada de Uribe a la presidencia. Durante sus dos períodos de mandato, las narrativas oficiales sobre la guerra enfatizaban en la lucha contra la amenaza terrorista y negaban que en el país existiera un conflicto armado (Vargas, 2012).

Entre tanto, la regionalización del conflicto hace referencia a los efectos de la confrontación en los países vecinos, sobre todo en la región Andina (Tokatlián, 2002; Tickner, 2004; Ramírez, 2006). Este proceso se puede entender de dos maneras: una, como el “derrame” del conflicto hacia los países vecinos dada la incapacidad del Estado colombiano para contenerlo. Según Ramírez (2006) esta es una visión simplista del asunto, toda vez que es necesario tener en cuenta la interacción de distintos sectores de países vecinos con visiones con el conflicto colombiano a partir de sus propios problemas internos y de sus vínculos transnacionales. Entonces, la idea de regionalización del conflicto lleva a considerar la visión que cada país tiene sobre el conflicto y se relaciona con sus propias problemáticas de política interna.

Respecto a la visión del conflicto, la misma definición de éste ha sido objeto de tensiones entre los países de la región. Por ejemplo, en el marco de la “guerra contra el terrorismo”, el entonces Presidente Uribe pidió que los países vecinos declararan como terroristas a las guerrillas de las FARC y el ELN, negaran la concesión de visas y bloquearan sus cuentas bancarias, Panamá y Centroamérica accedieron a hacerlo, no así Venezuela, Ecuador y Brasil. Si bien hay acuerdos en cooperación policial y de inteligencia, este tipo de alineamientos genera rechazo y desconfianza en varios países de la región, sobre todo porque se percibe como una forma de acceder a la securitización de la agenda regional en los términos impuestos por Estados Unidos, en un contexto donde muchos países propenden por el multilateralismo y el desarrollo de mecanismos regionales autónomos – e.g. Unasur o Celac-. Además, como en el caso de Ecuador, choca con sus principios de política exterior y es visto como una forma de abandonar el principio de la no intervención en asuntos internos de otros estados (Tickner, 2004; Bonilla, 2009).

Las preocupaciones de los países de la región por el impacto del conflicto también dependen de sus propias agendas de seguridad (Tickner, 2004; Moreano, 2005; Ramírez, 2006; Bonilla,

2009). Así, en el caso de Ecuador han sido señalados como problemas de seguridad los efectos negativos de la fumigación, el desplazamiento de un número significativo de colombianos a las áreas fronterizas, el narcotráfico, y la violencia y actividades criminales asociadas con la presencia de actores armados colombianos, en particular los paramilitares, en territorio ecuatoriano (Montúfar 2003, citado por Tickner, 2004). El momento de mayor alarma para Ecuador respecto a la regionalización del conflicto y la situación de Colombia como una amenaza a su seguridad fue con el incidente de Angostura en 2008 (Jaramillo, 2009), cuando militares colombianos ingresaron en territorio ecuatoriano y atacaron un campamento de las FARC. En este ataque murió Raúl Reyes, segundo en la línea de mando de las FARC.

En el caso de Venezuela la situación ha sido aún más compleja debido a que la agenda bilateral es mucho más diversa. Además de los problemas fronterizos, hay muchos hechos de violencia relacionados con la presencia de actores armados colombianos en suelo venezolano. Los ciudadanos venezolanos han sido objeto de secuestro y extorsión por parte de miembros de la guerrilla, paramilitares y bandas criminales provenientes de Colombia (Ávila, 2012). Varias veces se han dado ataques de grupos armados a la Fuerzas Armadas Venezolanas (Kornblith, 2004), incluso el gobierno venezolano ha denunciado el ingreso de paramilitares al país (El Universal, 2014). La relación bilateral tuvo un período de serio deterioro durante la presidencia de Uribe y Chávez. El que cada uno considerara que su contraparte es un aliado de los grupos que buscan su derrota - en el caso colombiano, las FARC, y en el caso venezolano, las elites nacionales y el gobierno de los Estados Unidos- (Tickner, 2004), llevó a una constante tensión y polarización de la relación.

Finalmente, en los países de la región que no han tenido incursión directa de actores armados del conflicto colombiano en su territorio (como es el caso de Brasil) o que no comparten frontera con Colombia (Chile, por ejemplo), la preocupación tiene que ver con los efectos indirectos del conflicto y como éstos se enlazan con problemáticas internas, a saber, narcotráfico, delincuencia y crimen organizado. A pesar de las diferencias de cada país, el punto es que la situación colombiana es considerada como el mayor factor de desestabilización en la región, no solo por las dinámicas de la guerra y las drogas ilícitas, sino también por la marcada presencia de Estados Unidos, tan así que se ha llegado a catalogar a Colombia como “el Israel de Suramérica”. En resumen, el conflicto en Colombia amenaza a todos los países de la región y constituye una talanquera para el desarrollo de iniciativas de seguridad cooperativa, debido a la estrecha relación con Estados Unidos.

La situación de tensión que marco la relación de Colombia y varios de sus vecinos durante la presidencia de Uribe, tuvo un cambio luego de la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia. Dos componentes fundamentales de ese giro en la política exterior son la recomposición de las relaciones con Venezuela y Ecuador, y el retorno a Suramérica, de la que el país se había distanciado debido a las tensiones con los vecinos y al malestar causado por el acuerdo sobre las bases militares con Estados Unidos (Ramírez, 2012; Vergara, 2012). Respecto al conflicto armado, Santos mantuvo la perspectiva de la internacionalización pero esta vez bajo el propósito de buscar la salida al conflicto mediante una negociación con las guerrillas.

Colombia aparece frente al mundo como un país rezagado en relación con los cambios políticos de América Latina, en donde la lucha armada para la conquista del poder ha sido definitivamente

descartada, dando paso a procesos de democratización por vía electoral y reforma política institucional. Por consiguiente, la solución negociada del mismo no solo es un asunto pendiente para la región, sino también una oportunidad para que el país salga del rezago de la guerra y se incorpore plenamente en la agenda internacional de la postguerra fría y a nuevas alternativas de cooperación en seguridad.

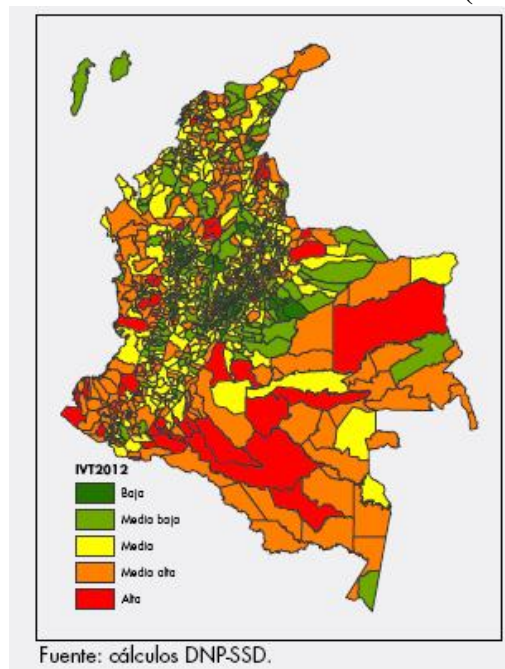
Seguridad y fronteras en el postconflicto

La agenda de seguridad en las zonas de frontera en un escenario de postconflicto presenta rupturas y continuidades. A continuación se señalan algunas de las problemáticas más relevantes:

Como frontera interna

Es fundamental la construcción de Estado en estas regiones, no solo mediante la presencia policial o militar, sino construcción institucional en las dimensiones de la legitimidad, seguridad, y eficiencia. El Estado debe garantizar las condiciones de seguridad para las comunidades, la participación política, y el impulso de políticas dirigidas a la inclusión, en caso contrario, es muy probable la continuidad de la violencia y el surgimiento de nuevos conflictos.

Mapa 2
Índice de vulnerabilidad territorial (2012)



Según el *Índice de vulnerabilidad territorial* elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (2012) “los diferentes niveles de vulnerabilidad tienden a concentrarse en algunas regiones y perduran a lo largo del período analizado. Zonas como Arauca, Vichada, Meta,

Guaviare y Nariño, presentan altos y persistentes niveles de vulnerabilidad, mientras que la zona centro del país mantiene bajos niveles de vulnerabilidad relativa. Adicionalmente, los resultados muestran que las zonas periféricas y marginadas constituyen los territorios más vulnerable” (p. 13).

Como frontera internacional

El narcotráfico es reconocido como un fenómeno que ha contribuido a hacer más complejo el conflicto armado interno en Colombia. Si bien no es la causa de la guerra, ha provisto recursos suficientes para fortalecer los grupos armados, extendido la duración de la confrontación y aumentado su degradación. Desde la narrativa oficial del Estado colombiano, se ha catalogado a las guerrillas, particularmente a las FARC, como “narco-guerrillas” o como el “mayor cartel de narcotraficantes”, con el objetivo de quitar validez o legitimidad a las demandas de estos grupos y resaltar su carácter criminal.

La discusión del problema de las drogas ilícitas en el marco del proceso de paz constituye un avance en la discusión sobre esta problemática, más allá de las lecturas sobre el fenómeno desarrolladas desde Estados Unidos y acogidas en Colombia. Resalta el reconocimiento de los diferentes eslabones que componen el fenómeno, la descriminalización de los campesinos cultivadores y recolectores, el tratamiento del consumo como un problema de salud pública y la necesidad de fortalecer las medidas contra las organizaciones criminales. El acuerdo con las FARC puede contribuir a la disminución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo. Sin embargo, la naturaleza interméstica del fenómeno excede los efectos que las reformas emanadas desde la Mesa pueden generar. Las FARC no son el único, ni el más importante actor involucrado con las drogas ilícitas en el país. Diversas agrupaciones criminales hacen parte de esta cadena, a las que se sumarían algunos miembros de las mismas FARC que, tras los acuerdos de paz, se podrían vincular a estas organizaciones, con el propósito de seguir lucrándose de las estructuras de economías ilegales existentes.

Un balance de la economía internacional del narcotráfico en la última década evidencia que “las rutas han cambiado, las organizaciones criminales se han transformado y los productos ilegales se han diversificado. A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados, las economías ilegales no sólo continúan siendo rentables, sino que han encontrado nuevos corredores y mercados que están en expansión. El descenso en el consumo de cocaína en Estados Unidos ha sido compensado con la mayor demanda en Europa, así como con la transferencia hacia otros tipos de drogas —especialmente las de origen sintético y el desvío de medicamentos. Los países que antes veían pasar la droga por su territorio, ahora aparecen como mercados locales en expansión. Adicionalmente, es posible encontrar en la región servicios y productos ilegales sustitutos que incluso llegan a superar en el nivel local las ganancias generadas por el narcotráfico. La minería ilegal, el contrabando de combustible, el tráfico de migrantes, la piratería y la trata de personas, son solo algunas de estas economías ilegales” (Garzón, 2013: 1 y 2). Lo que se puede denominar politráficos (Labrousse, 2011).

Entre estos tráficó uno de los más relevantes es el contrabando, un fenómeno que hace evidente las debilidades del monitoreo y control de fronteras porosas terrestres y fluviales por parte del Estado. Para el 2012, se estimó la existencia de 100 pasos ciegos de fronteras no habilitados, ubicados en su mayoría en la frontera con Venezuela, especialmente en los departamentos de La Guajira y Cesar con más del 27% de las trochas ilegales, seguido por Norte de Santander con el

20%, y Arauca y Vichada, por el río Arauca y Orinoco, respectivamente (ver mapa 2). Por otro lado, la frontera con Ecuador representa cerca del 35% de los pasos ciegos, en las marcas del río Putumayo y San Miguel, especialmente en el paso por Nariño, seguido del departamento de Putumayo, cerca de la frontera con Perú. Así mismo, en la frontera con Panamá se ha evidenciado pasos ilegales de contrabando en los desembarcaderos de Turbo, Puerto Caribe y Zapata.

Según estimaciones para el 2012, el contrabando de bienes que ingresan al país es por un valor cercano a los US\$ 6.000 millones de dólares, lo cual equivale al 10% de las importaciones de 2012 (El Tiempo, 2013). El mercado de bienes más afectado es el sector textil y de confecciones, el cual se estima está compuesto de productos de contrabando en un margen del 30% al 60% de los US\$7.000 millones de dólares que mueve el mercado. Por otro lado, en promedio, al país ingresan entre 180.000 y 300.000 toneladas de contrabando de arroz al año, lo cual equivale a un valor que oscila entre los US\$300 y US\$400 millones de dólares/año. Entre los otros mercados, el contrabando maneja cerca de US\$450 millones de dólares/año en licores, entre US\$100 y US\$150 millones de dólares/año en cigarrillos con una participación promedio del 14% del mercado y US\$370 millones de dólares/año en gasolina. Sobre este último, según la DIAN (2014), se estima que entre 2010 y 2013 el contrabando de combustible sufrió un aumento del 16%, pasando de 582 mil galones diarios a 678 mil galones diarios.

Mapa 2
Contrabando en Colombia (2012)





Fuente: DIAN (2013).

Como se puede ver la agenda de seguridad en las regiones de frontera en una perspectiva de postconflicto está atravesada por las denominadas “nuevas amenazas”, que por su carácter interméstico no solo involucran a Colombia sino a toda la región. De ahí la importancia de fortalecer la cooperación e integración en seguridad con los países vecinos y de Latinoamérica y el Caribe.

Referencias bibliográficas

Aguilar, J.(2010). *Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series núm. 6, Global Consortium on Security Transformation.

Andreas, P. (2003). “Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century” en *International Security*, Vol. 28, núm. 2.

----- (2004). “Illicit international political economy: the clandestine side of globalization”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 11 núm. 3.

Ávila, A. (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Random House Mondadori y Corporación Nuevo Arco Iris.

Benedetti, A. (2011). “Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar”, en Costa, E. Lima da Costa, G. y Machado, M. *Fronteiras em foco*, Campo Grande, MS- Editora UFMS.

Brinkerhoff, D. (2005). "Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: Core concepts and cross-cutting themes", en *Public Administration and Development* 25, pp. 3-14.

Bonilla, A. (2009). "La crisis entre Ecuador y Colombia". En Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO Ecuador.

Bonilla, A. (2004). "Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico". En Gómez, J. (Compilador) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO.

Borda, S. (2007). "La Internacionalización Del Conflicto Armado Después Del 11 De Septiembre ¿La Ejecución De Una Inevitable Estrategia Diplomática Hábil O La Simple Ocurrencia De Lo Inevitable". *Colombia Internacional*, N° 65, 66-89.

Borda, S. (2009). *The internationalization of domestic conflicts: A comparative study of Colombia, El Salvador and Guatemala*. Dissertation. University of Minnesota.

Costa Vaz, A. (2004). "Percepciones no Brazil sobre o conflicto colombiano e de seus reflexos regionais e nas relacoes bilaterais: uma visao preliminar". *Colombia Internacional*, N° 60, 36-51.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2012). *Índice de Vulnerabilidad Territorial: resultados 2008-2012*. Bogotá: DNP.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. (2013) Presentación "Contrabando y Lavado de Activos". Juan Ricardo Ortega, Director General.

Domínguez, J., Orozco, M., Palmer, D., Serbin, A., Mares, D. y Rojas, F. (2004). "Disputas fronterizas en América Latina" en Foro Internacional, N° 177, pp. 357-391.

El Espectador (2013). "Contrabando, tan grave como el narcotráfico". 1 de julio. Tomado de <<http://www.elespectador.com/noticias/economia/contrabando-tan-grave-el-narcotrafico-articulo-431070>>.

El Universal. (2014). "Vielma Mora denuncia ingreso de 120 paramilitares a Táchira", 19 de febrero. Tomado de <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/protestas-en-venezuela/140219/vielma-mora-denuncia-ingreso-de-120-paramilitares-a-tachira>>.

IEPRI. (2001). *El Plan Colombia y la Internacionalización del conflicto*. Bogotá: Planeta y Universidad Nacional de Colombia.

Grimson, A. (2000). "Pensar las fronteras desde las fronteras", en *Nueva Sociedad* núm. 170.

----- (2003). "La nación después del (de) constructivismo", en *Nueva Sociedad* núm. 184.

----- (2004). *Fronteras, naciones y región*. Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador.

- Harvey, D. (1990). "Between space and time: Reflections in the Geographical Imagination" en *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 80, n° 3, pp. 418-434.
- Jaramillo, G. (2009). Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura. En Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Kornblith, M. (2004). "Percepciones venezolanas sobre la crisis de Colombia". *Colombia Internacional*, N° 60, 124-153.
- Labrousse, A. (2011). "Geopolítica de la drogas". Buenos Aires: Marea.
- Lopez, C. (2007). "Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia". *Colombia Internacional*, N° 65, 136-151.
- Machado, L. (2000). "Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade", en *Revista Território*, núm. 8, p. 9-29.
- Machado, L., Reyes Novaes, A. y Rego Monteiro, L. (2009). "Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).
- Moreano, H. (2005). *Colombia frente a sus vecinos*. Quito: Abya-Yala y FLACSO Ecuador.
- Newman, D. (2003). "On Borders and Power: A Theoretical Framework", en *Borderlands Studies* Vol. 18 (1).
- (2006). "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world", en *Progress in human geography* Vol. 30 (2), pp. 143-161.
- Portales, C. (2011). "Desafíos para la política exterior en las próximas décadas: Chile y la región en un mundo global". *Estudios Internacionales*, N° 169, 171-193.
- Ramírez, S. (2004). Colombia y sus vecinos. *Nueva Sociedad*, N° 92, 144-156.
- Ramirez, S. (2006). "La ambigua regionalización del conflicto colombiano". En *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: IEPRI y Editorial Norma.
- Ramírez, S. (2012). "Dos años del Gobierno Santos: la política Exterior". En *Razón Pública*. 29 de julio. Tomado de: <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3132-dos-anos-del-gobierno-santos-la-politica-exterior.html>>.
- Rettberg, A. y Camacho A. (2002). (Coord.). *Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia*. Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz, Alfaomega Grupo Editor, Serie "Libros de Cambio": Bogotá.
- Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el post conflicto. *Revista de Estudios Sociales*, N° 15, 15-28.

Reyes, A. (1987). “La violencia y el problema agrario en Colombia”. *Revista Análisis Político* No. 2. Tomado de: <<http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/lablaa/revistas/analisispolitico/ap2.pdf>>.

Tapia, M. (2012). “Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX- XXI”, en *Revista de Geografía Norte Grande* 53, pp. 177-198.

Tickner, A. (2004). “La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales”. *Colombia Internacional*, N° 60, 12-35.

Tickner, A. (2007). “intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”. *Colombia Internacional*, N° 65, 90-111.

Tokatlián, G. (2002) “Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional”. En Rojas, F. y Goucha, M. (Editores) *Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO y FLACSO.

Ugarriza, J. (2013). “La dimensión política del posconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos”. *Revista Colombia Internacional*, N° 77, 141-176.

Vargas, A. (2009). “Las Fuerzas Armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas”. En Jaramillo, G. (Comp.) *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO Ecuador.

Vargas, A. (2012). “La seguridad regional y la utilización de las bases colombianas por los Estados Unidos”. En *El prisma de la seguridad en América Latina. Escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: FLACSO.