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**

## Editor

Andrés Molano-Rojas

Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. Profesor Principal de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y catedrático de la Academia Diplomática "Augusto Ramírez Ocampo".

## Comité evaluador

Carlos Alberto Patiño Villa

Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente director del Instituto de Estudios Urbanos de la misma Universidad.

César A. Niño

Profesor titular de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.

# 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

# 1. Introducción:

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ha venido haciendo un seguimiento a las conversaciones para la terminación del conflicto que se adelantan entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC en La Habana desde su anuncio formal hace tres años. Hemos querido llevar a cabo esta tarea convencidos de la necesidad de lograr una comprensión integral y detallada de la agenda en discusión así como de los aspectos positivos, negativos o riesgosos de lo que eventualmente resulte acordado y, en particular, de las consecuencias de su implementación sobre la democracia colombiana y en el orden político, económico y social. Fiel a sus derroteros fundacionales, el Instituto de Ciencia Política está convencido de que el fin último de toda la transición que se derive de estas conversaciones debe ser el fortalecimiento de los derechos y libertades individuales y de la institucionalidad colombiana, no su erosión ni su velada sustitución.

La Fundación Konrad Adenauer ha sido un aliado idóneo en este propósito. Conjuntamente hemos propiciado distintos escenarios de reflexión, siempre con el objetivo de consultar visiones diversas, sugerir recomendaciones que orienten la toma de decisiones y contribuyan a la formación de una opinión pública ilustrada. En tal sentido, hemos convocado varias actividades, como el foro "Entre Transición y Restauración: Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto" que tuvo lugar a finales de 2013. Más recientemente, y en alianza con el diario El Espectador, organizamos el Seminario Internacional "Fuerza Pública para un país en transición", cuyo propósito fue identificar los desafíos institucionales, organizacionales y operacionales de la Fuerza Pública en un contexto de permanencia, transformación y surgimiento

de nuevas amenazas a la seguridad, ciertamente vinculadas —pero no determinadas— por un eventual posconflicto.

Además de estos espacios de deliberación, el Instituto y la Fundación desarrollaron a lo largo de 2015 un proyecto para analizar la política pública, incluida la política exterior, frente a las zonas de frontera y evaluar su pertinencia de cara a un eventual escenario posterior a la firma de los acuerdos con la guerrilla. Para ello se convocó a cuatro mesas de expertos que reunieron a especialistas y académicos nacionales e internacionales, funcionarios de distintas agencias del Estado, líderes políticos, actores sociales representativos, empresarios y organizaciones gremiales. Con esta metodología se procuró hacer una radiografía de la situación y problemática de las fronteras de Colombia, se identificaron las fortalezas y debilidades de la política pública, se conoció la lectura que de estos aspectos se hace desde fuera y, gracias a todo ello, se recogieron las reflexiones e insumos que alimentan las contribuciones de los autores invitados a participar en este volumen. Este proyecto, cuyo resultado es el libro que el lector tiene ahora en sus manos, se suma a los trabajos condensados en *El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*, publicado el año anterior.

En la presente obra, los autores invitados ofrecen una perspectiva multidimensional sobre algunos problemas que son transversales a todas las fronteras colombianas, y comparten también algunos diagnósticos sobre la compleja realidad de determinadas zonas fronterizas. Este balance e inventario de realidades y políticas, de problemas y opciones, quiere servir no sólo a la mejor comprensión de esos territorios, tan estratégicos como históricamente relegados, sino a la anticipación de un escenario potencialmente crítico donde la intervención institucional será fundamental en zonas que se han destacado durante décadas por su sensibilidad y vulnerabilidad.

De ahí la estructura que el editor ha querido darle a este libro. En la primera parte, *Fronteras de Colombia: problemas transversales*, se busca explorar el papel central que jugarán las fronteras en la gestión de la consolidación territorial y el fortalecimiento institucional, pues estas se han caracterizado por tener distintos niveles de gobierno efectivo, son porosas y frecuentemente usadas por los actores ilegales —especialmentecomo retaguardia estratégica o santuario—. En la segunda parte, *Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos*

*diagnósticos específicos*, el lector encontrará un breve recorrido por el estado actual de las zonas limítrofes, las cuales no sólo se ubican en los extremos geográficos del Estado, sino que también están relegadas del resto del país en su integración física, económica y política.

Estamos convencidos de la importancia de debatir públicamente los grandes temas de la agenda nacional. La deliberación contribuye a enriquecer las políticas públicas, los criterios de evaluación, la rendición de cuentas, la creación de sinergias, la identificación de oportunidades y de riesgos. En pocas palabras: el debate público es imprescindible para la democracia efectiva. Seguiremos ejerciendo la que entendemos es nuestra función natural como una organización de la sociedad civil, particularmente al llamar la atención sobre asuntos que pueden tener un efecto sobre el orden institucional del Estado colombiano y su gobernabilidad, y contribuir activamente a la adopción de políticas públicas pertinentes y eficaces. Esta tarea no está sujeta a los resultados del proceso de conversaciones en curso en La Habana. Tampoco puede estarlo la acción del Estado frente a los grandes desafíos que plantea el desarrollo de esa Colombia que está en las fronteras y que a veces parece estar fuera del horizonte de muchos.

*Adriana Mejía Hernández,*
Directora Ejecutiva,
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

Pocos escenarios representan tantos desafíos y, al mismo tiempo, posibilidades de cambio positivo para una sociedad, como una fase de transición. En ese sentido, Colombia atraviesa actualmente una fase en la que podrían darse transformaciones importantes. Tal vez la más evidente de ellas es que se encuentra ante una oportunidad histórica de dar fin al conflicto armado con la guerrilla de las Farc y, con ello, iniciar una transición hacia lo que sería el posconflicto. Sin embargo, esta fase también supone puntos críticos como la definición de las medidas concretas de política pública y de gobernabilidad en el territorio que permitirán no sólo el cumplimiento de eventuales acuerdos entre el Gobierno y la guerrilla sino, además, la sostenibilidad de la paz.

Desde la Fundación Konrad Adenauer –KAS– creemos que el momento por el que pasa Colombia debe aprovecharse para emprender transformaciones estructurales en el marco de una estrategia integral de construcción del país. De cierta forma, el conflicto armado es tan sólo un síntoma –entre muchos otros– de un grave déficit en términos de gobernabilidad en Colombia que no ha sido resuelto. Y, en esa medida, las respuestas y soluciones que se planteen sólo serán efectivas una vez se resuelva una cuestión clave: un ordenamiento territorial eficiente, acompañado de un fortalecimiento de la capacidad y presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional y la inclusión real de las regiones en el gobierno del país.

Esta cuestión adquiere una particular relevancia en los territorios fronterizos. Son zonas que han sido, en mayor o menor medida, escenario de dinámicas asociadas a la confrontación armada y, de igual forma, en ellas se presentan retos particulares en materia de infraestructura, seguridad y defensa, desarrollo socioeconómico y relaciones exteriores.

Es por esto que, en cooperación con el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga –ICP–, impulsamos durante el 2015 un proyecto enfocado en el análisis del rol que podrían tener las áreas de frontera en un eventual

escenario de posconflicto, en cuanto a sus potencialidades estratégicas y los desafíos especiales que presentan.

En el marco de este proyecto, convocamos una serie de mesas de expertos, en las que académicos, funcionarios de distintas instituciones gubernamentales, representantes del sector empresarial y social de las regiones, así como de organizaciones internacionales, compartieron sus reflexiones en torno al tema. Además de caracterizarse por el alto nivel de los participantes, las discusiones tuvieron como común denominador la pluralidad de puntos de vista en el marco de un intercambio deliberativo.

Aún más, estas discusiones fueron el preámbulo para definir las líneas temáticas del documento que aquí presentamos, para el cual se convocó a un grupo de expertos en la temática –varios de ellos participantes de las mesas de discusión– con el propósito de aterrizar los análisis y conclusiones en un documento que sirva como insumo para distintos grupos de interés.

El documento ha sido concebido como una primera aproximación al asunto fronterizo en relación con el posconflicto en Colombia. Sin embargo, no pretendemos señalar que las líneas temáticas aquí contenidas sean las únicas áreas de análisis, ni los únicos puntos importantes. Pero sí consideramos que se trata de un aporte clave para la reflexión, intercambio y discusión crítica y fundamentada sobre un tema que hoy no recibe la importancia que creemos debe tener.

El resultado de este proyecto que ahora se plasma en esta publicación fue liderado por el equipo del ICP, en particular de Andrés Molano-Rojas, editor académico del libro. A él y todos los colaboradores del ICP que participaron del proceso, a los autores que aportaron sus reflexiones en los artículos que componen la publicación, así como a los asistentes que nos acompañaron en las mesas de expertos, muchas gracias.

Esperamos que este insumo sea de interés y utilidad tanto para estudiosos del asunto como para tomadores de decisiones en Colombia y la ciudadanía en general.

*Dr. Hubert Gehring,*
Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer (KAS)