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

8. Los desafíos de seguridad en la frontera

Gral. (RA) Jairo Delgado,
Investigador principal del Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

1. Diagnóstico

Una perspectiva desde los hechos de tensión en la frontera permite analizar las características especiales de comportamiento económico, social y de seguridad que delimitan y configuran un territorio binacional asimétrico, en el cual prevalece la tradición fronteriza de convivencia sobre la regulación estatal que generalmente ha sido reactiva, precaria o ausente.

La asimetría en seguridad empieza por las diferentes concepciones que cada país tiene de su defensa y protección. Para el caso de las fronteras, la seguridad se reduce principalmente a generar formas de control de la delincuencia transfronteriza que aprovecha estos espacios para convertirlos en corredores de actividad ilícita. "En relación con la funcionalidad de las fronteras, por la naturaleza de las actividades económicas criminales, las organizaciones armadas ilegales y los grupos criminales procuran utilizar las áreas de frontera porque ello representa todo tipo de positivos estratégicos" (Palma, 2008).

1.a. Las tensiones fronterizas

Tres hechos reflejan, entre otros, la manera en que los límites territoriales se pueden alterar dramáticamente, modificando las condiciones de vida de la población transfronteriza y generando divergencias entre los países que son afectados.

1.a.i La Operación Fénix

El accionar de una organización armada ilegal como las FARC[1], no solo se circunscribió al conflicto armado interno en Colombia, también impactó la frontera por la manera en que los insurgentes la convirtieron en un espacio de retaguardia estratégica, de seguridad y de abastecimiento logístico.

La extensión de estos territorios, su particularidad geográfica y la escasez de gobernabilidad, produjeron las condiciones ideales para desarrollar un verdadero modelo de guerra de guerrillas. "(…) No siempre la lucha guerrillera se va a desarrollar en el terreno más favorable a la aplicación de sus tácticas; pero en el caso que esto ocurra, es decir, en que el grupo guerrillero esté asentado sobre zonas de difícil acceso, ya porque el monte sea intrincado, haya montañas abruptas, desiertos intransitables, o ciénagas, la táctica general tendrá que ser siempre la misma y basarse en los postulados fundamentales de la guerra de guerrillas" (Che Guevara, 2006, pp- 33-34).

Las FARC encontraron ese "terreno favorable" en Angostura (Ecuador), en donde lograron construir una base estratégica campamentaria aproximadamente a 1,8 kilómetros de distancia de la frontera dentro del territorio ecuatoriano. Esta base les garantizaba mantener las capacidades insurgentes intactas para planificar y desplegar acciones político-armadas que beneficiaran sus intereses de toma violenta del poder político en Colombia.

El 1 de marzo de 2008 el gobierno colombiano decide efectuar una operación militar-policial (Operación Fénix) para desmantelar ese campamento subver-

1- Grupo guerrillero creado en 1964, se autodenominó Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

sivo, cayendo muerto el segundo jefe de las FARC, alias Raúl Reyes (Luis Edgar Devia Silva). Esta acción operativa internacional de Colombia contra una estructura guerrillera acantonada en un área limítrofe del suelo ecuatoriano, desató una crisis bilateral (Colombia-Ecuador) con ruptura de relaciones diplomáticas y sendas reacciones nacionales e internacionales sobre la legitimidad del uso de la fuerza empleada por las autoridades colombianas.

El Gobierno venezolano (bajo la presidencia de Hugo Chávez) se solidarizó con Ecuador y rompió también relaciones con Colombia. En el año 2010 tras la elección de Juan Manuel Santos como primer mandatario de los colombianos, se normalizó la relación diplomática con Ecuador y Venezuela.

1.a.ii La aspersión aérea

Los departamentos de Nariño y Putumayo, limítrofes con Ecuador, registran un comportamiento variado en los cultivos de coca, destacándose cómo desde el año 2012 vuelven a marcar una tendencia sostenida al crecimiento, como se observa en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	DICIEMBRE 2012	DICIEMBRE 2013	DICIEMBRE 2014	VARIACIÓN PORCENTUAL 2013 - 2014
NARIÑO	10.733	13.177	17.285	31%
PUTUMAYO	6.148	7.667	13.609	78%

Elaboración propia, con la información publicada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. Pág.18. Monitoreo de cultivos de coca 2014, julio 2015.

Una de las estrategias que el gobierno colombiano aplicó para erradicar esta clase de cultivos ilícitos, fue la aspersión aérea con glifosato (hoy suspendida definitivamente en todo el territorio nacional). En Ecuador comenzaron a surgir manifestaciones de inconformismo desde distintos sectores que argumentaban ser afectados por las fumigaciones.

Uno de esos sectores es el de la "Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo Ecuatoriano de Sucumbíos" y la "Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador", organizaciones que presentaron ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito una acción de amparo que les fue aceptada el 30 de marzo de 2004.

El Tribunal Constitucional de Ecuador (hoy Corte Constitucional) confirmó esa decisión ordenando que se adoptaran las medidas para "lograr que las fumigaciones que se realizan en la frontera con la República de Colombia, no se hagan en una franja de 10 kilómetros medidos desde la línea de frontera hacia el interior de dicho país" (Tribunal Constitucional de Ecuador, 2005), disponiendo que el gobierno ecuatoriano procediera a suscribir un memorando de entendimiento con el gobierno colombiano.

Posteriormente en el año 2008 el gobierno ecuatoriano demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia por los efectos de las fumigaciones en su territorio. La demanda fue desistida en el año 2013, una vez se llegó a un acuerdo entre los dos países para buscar mecanismos de solución diplomática.

1.a.iii El cierre unilateral de la frontera venezolana

El 20 de agosto de 2015 el presidente de Venezuela Nicolás Maduro determinó unilateralmente cerrar la frontera, en principio durante 72 horas, en el área correspondiente a seis municipios del estado Táchira, limítrofes con Norte de Santander. Casi de manera inmediata acudió luego a la figura del estado de excepción para ordenar 60 días de cierre prorrogables. Sistemáticamente ha ido ampliando el tiempo, mandando que la frontera se interrumpa hasta finales del año 2015, advirtiendo sin embargo que puede permanecer cerrada por dos años consecutivos.

Entre los argumentos del gobierno bolivariano para interrumpir el paso fronterizo con Colombia se destacan: "(…) la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción (…) que rompen el equilibrio del derecho internacional (…). Llegando al límite que el 19 de agosto del 2015 fueron atacados miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (…)" (Decreto 1950, 2015).

No obstante perspectivas analíticas más amplias, adicionan otros elementos de apreciación que demostrarían la existencia de causas distintas, relacionadas con hechos de corrupción que involucrarían a integrantes de la Guardia Nacional Bolivariana y que están afectando la seguridad en la frontera.

"La FANB (Fuerza Armada Nacional Bolivariana) especialmente la GNB (Guardia Nacional Bolivariana) **decidieron incrementar los cobros de peajes, o coimas**, para permitir el paso de vehículos, y el contrabando de bienes de consumo regulados, como gasolina y gasoil"[2].

Por otra parte luego de la cumbre binacional realizada en Cartagena el 1 de agosto de 2014, los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro acordaron crear una entidad de cooperación entre los dos países para enfrentar el contrabando.

Surgió así el Centro Binacional de Comando y Control contra el Contrabando (CEBOC), instalándose e inaugurándose las correspondientes sedes en las ciudades de San Cristóbal (Venezuela) y de Cúcuta (Colombia) entre el 11 y 14 de agosto de 2014 respectivamente. Autoridades de los dos países continuamente valoraron y reconocieron la importancia de esa estructura bilateral por los resultados que venía arrojando.

El 19 de abril de 2015 en las instalaciones de la Zona 21 de la Guardia Nacional Bolivariana en San Cristóbal, se adelantó la cuarta reunión de seguimiento a los logros de esta estrategia bilateral. El General de División de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, José Esteban Noguera Silva, resaltó el mejoramiento en un 30 %, de las acciones contra el contrabando en relación con el año anterior. Por su parte el Brigadier General Gustavo Moreno Maldonado, de la Policía Nacional de Colombia, señaló el desmantelamiento de 21 estructuras dedicadas al contrabando de las cuales cinco delinquían a nivel binacional.

De esta manera Colombia y Venezuela construyeron un modelo de seguridad bilateral especializado para combatir el delito del contrabando, que venía ob-

2- Entrevista concedida por la filósofa Ana Marleny Bustamante, investigadora del Centro de Estudios de Fronteras de la Universidad de los Andes de Venezuela a Infobae. Infobae América, política. Colombianos, el nuevo chivo expiatorio de Nicolás Maduro. Negrilla del original. Sábado 5 de septiembre de 2015.

teniendo un desempeño satisfactorio, según lo reconocieron los dos Generales responsables de la lucha contra este fenómeno delictivo. En consecuencia no se justificaba que el presidente Maduro ordenará cerrar la frontera por causa del contrabando.

Surge por lo tanto una preocupante inquietud sobre la eficacia y el respeto a esta clase de instrumentos de cooperación bilateral, cuando de manera perentoria e inconsulta una de las partes (en este caso el gobierno venezolano) los relega anteponiendo otros intereses de carácter político.

1.b. La migración ilegal

> La migración ilegal aparece también como un problema en crecimiento, que afecta la frontera e involucra redes de traficantes de personas con distintas nacionalidades que buscan opciones de ingreso a un país que les represente un futuro más estable. Las redes de traficantes de personas generan un modelo de economía ilícita por la manera en que mercantilizan al migrante ilegal. "De cualquier forma, los migrantes suelen recurrir a ellos ante la percepción que su intermediación aminora algunos de los costos de transacción en los que podrían incurrir si decidieran emprender su viaje por sí solos" (Palma Gutiérrez, 2015).

Para el caso de Colombia se observa un aprovechamiento del territorio como corredor transnacional de migrantes. Un país *Hub* que se utiliza para conectar las redes de traficantes de personas. Por lo cual se requiere una mayor cobertura y acción de inteligencia para continuar la identificación y desmantelamiento de estas organizaciones de tráfico de inmigrantes y un reforzamiento del control físico migratorio en las fronteras.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC9) (2013, pág. 16)

> La caracterización de Colombia como un País de Tránsito, se ha hecho más evidente en los últimos años y ha cobrado especial relevancia al momento de diagnosticar el fenómeno del tráfico ilícito de migrantes en el territorio, identificando que su componente altamente fronterizo a nivel terrestre y marítimo y su posición geográfica favorecen esta condición. En general, Colombia es utilizada como una plataforma de tránsito en las rutas que establecen las organizaciones delincuenciales de tráfico desde Suramérica, pasando por Centroamérica hasta llegar a países como Estados Unidos y Canadá.

2. Líneas de Acción de Política Pública

De acuerdo con el diagnóstico la mayor inestabilidad en la frontera se ha dado, tanto en lo discursivo como en los hechos, por el accionar de las guerrillas, del narcotráfico, del contrabando y del paramilitarismo. Por consiguiente esos cuatro factores de alteración toman un lugar prioritario en la agenda de seguridad fronteriza; los cuales además están asociados con el tráfico de armas, de combustibles, de mercancías y con la generación de violencia.

2.a. La transformación del movimiento guerrillero colombiano y el narcotráfico

Sería el próximo 23 de marzo de 2016 el día señalado por el Gobierno y las FARC para suscribir de manera oficial y definitiva el acuerdo de fin del conflicto armado. "El Jefe del Secretariado de las FARC y yo hemos acordado que a más tardar en 6 meses debe concluir esta negociación y firmarse el acuerdo final"[3]. Empero el grupo guerrillero siempre ha sido reticente a aceptar tiempos perentorios, posición que si se mantiene hará que esa fecha se incumpla.

Si ese compromiso entre el mandatario colombiano y el jefe insurgente se respeta, es de suponer que la hora cero de la extinción de las FARC como grupo armado ilegal, se dará en esa fecha, momento en el cual simultáneamente se iniciaría su transformación decisiva.

La vinculación de las FARC con el narcotráfico tendría en ese momento el mayor cambio. El grupo guerrillero se comprometió según lo plasma el borrador conjunto del acuerdo sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, a "poner fin a cualquier relación con ese fenómeno". No obstante desde el año 2012

3- Palabras del Presidente de Colombia Juan Manuel Santos durante la reunión con alias Timoleón Jiménez o Timochenko, jefe máximo de las FARC, en La Habana, Cuba, el 23 de septiembre de 2015.

(inicio formal de las conversaciones Gobierno–FARC) hasta el 2015 la zona fronteriza de los departamentos de Nariño y Putumayo (ver cuadro anterior) de manera constante ha mantenido un crecimiento de cultivos de coca, situación que refleja no solo una aparente contradicción, sino una preocupante señal de cómo el narcotráfico se ha fortalecido.

En el departamento fronterizo de Norte de Santander el comportamiento ha tenido las siguientes cifras en hectáreas cultivadas de coca, de acuerdo con el monitoreo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: año 2012 = 4516, año 2013 = 6345, año 2014 = 6944. Un aspecto crítico en esta región del país es la convergencia de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) , el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el reducto del Ejército Popular de Liberación (EPL) aliados alrededor del narcotráfico y en relaciones de connivencia o de enfrentamiento con carteles dedicados a esta actividad ilícita (llámense bandas criminales o clanes).

En primer lugar es aún incierto el rumbo que tomará el ELN, aunque lleva varios meses anunciando reiterativamente su voluntad para negociar con el gobierno nacional, incluso de buscar acercamientos con las FARC para presentarse como una unidad insurgente para la paz. En segundo lugar, en el caso del EPL no se tiene ninguna claridad sobre proyecto de negociación política. Las evidencias de las autoridades demuestran cómo este grupo minoritario (¿pseudoinsurgente?) se dedicó plenamente al negocio del narcotráfico, siendo considerado su máximo jefe (alias Megateo, Víctor Ramón Navarro Serrano)[4] uno de los capos más poderosos del negocio ilegal en el país.

Reconocer al EPL como grupo guerrillero o darle un tratamiento de banda criminal, es el dilema del Gobierno Nacional. Si el gobierno finalmente acepta la tesis de la conexidad del narcotráfico al delito político, el EPL reclamará su "legítima" inclusión a un proceso de diálogos de paz. Por el contrario si el gobierno califica al EPL como banda criminal, esta región fronteriza del país tendrá una estructura de narcotráfico debidamente organizada con capacidad de continuar generando violencia e inseguridad.

4- Alias Megateo, fue muerto en una operación militar–policial efectuada en jurisdicción del municipio de Hacarí (Norte de Santander), el 1ero de octubre de 2015.

En consecuencia, los riesgos de una metamorfosis parcial insurgente hacia el narcotráfico en las áreas de frontera, no se pueden subestimar. Una errada apreciación de esa problemática ocasionaría un detrimento de las estrategias antinarcóticos y podría acarrear el debilitamiento de la institucionalidad que hoy se tiene para enfrentar el tráfico de estupefacientes.

Por otro lado, la hipotética salida masiva del movimiento guerrillero colombiano del negocio ilícito de las drogas, producirá un reacomodamiento de todas las organizaciones dedicadas a esa actividad delincuencial. La guerrilla sería reemplazada sin mayores inconvenientes por las únicas dos vías que existen: los acuerdos de connivencia criminal o el enfrentamiento violento entre carteles, para ganar e imponer condiciones de control y dominio de este mercado ilegal.

Por consiguiente, el retiro de la guerrilla del negocio del narcotráfico en la frontera no ocasionará la reducción del problema en el corto plazo, una aguda etapa de violencia puede iniciarse afectando la seguridad y demandando del gobierno su adecuada preparación para evitar el escalonamiento y reproducción del fenómeno.

2.b. Las dimensiones del contrabando

La relación observada del comportamiento entre el contrabando y los cultivos ilícitos muestra cómo, entre el año 2003 y el 2010, se ocasiona un punto de quiebre en el volumen de dinero que ambas actividades ilícitas producen. El contrabando desplaza al narcotráfico convirtiéndose en el mayor generador de divisas ilícitas, llegando a superar en un momento dado los 9 billones de pesos, mientras el narcotráfico llegaba a los 5.5 billones aproximadamente (Soto, 2014). Es solo un indicador de la dimensión del delito del contrabando por la manera en que además está asociado con el lavado de activos.

Los resultados obtenidos por la Policía Nacional de Colombia contra el contrabando en la Región cinco que comprende los municipios de Cúcuta, Bucaramanga y Arauca, arrojan un monto de 27 mil millones de pesos, de un total nacional

de 216 mil millones de pesos, correspondientes a decomisos de diferentes clases de mercancías y combustibles. (Policía Fiscal y Aduanera [POLFA], 2015).

El gobierno colombiano recientemente expidió la conocida como Ley Anticontrabando (1762 del 6 de julio de 2015) en la cual se introdujo un aumento de penas. Esta norma también relaciona penalmente el contrabando como parte del lavado de activos y crea nuevos mecanismos de coordinación para enfrentar con mayor eficiencia este flagelo.

Con la creación de la Comisión Interinstitucional de Lucha Contra el Contrabando, se busca construir y dictar la Política de Estado contra este delito. El gobierno ha considerado que a través de esta instancia se podrán formular de manera prioritaria políticas de desarrollo alternativo y reconversión laboral para las zonas de frontera.

Para el contrabando de hidrocarburos y sus derivados se establecieron sanciones penales gradualmente aplicables desde 3 hasta 16 años de prisión, de acuerdo con unas cantidades definidas de galones introducidos al país, extraídos o descargados.

Se puede afirmar, por lo tanto, que con la reciente legislación expedida por el Gobierno Nacional para luchar contra el contrabando, se dan avances importantes en procura de mejorar la capacidad de respuesta de las autoridades, especialmente con un primer impacto disuasivo que permita desestimular la participación en el delito.

Por otra parte los gobiernos de Colombia y Venezuela deben demostrar que los Centros de Comando y Control Binacional contra el Contrabando, sí son la repuesta estratégica conjunta para enfrentar y controlar este fenómeno delincuencial. Las circunstancias actuales de cierre de la frontera argumentando como una de las causas el problema del contrabando extractivo, estaría poniendo en evidencia el desempeño disfuncional de esta clase de instrumentos bilaterales. Por ende el modelo de cooperación en temas de seguridad fronteriza pierde su razón de ser y comienza a utilizarse únicamente como un mecanismo de entendimiento diplomático.

2.c. La concepción de seguridad en cuatro países fronterizos

2.c.i Brasil

"La Amazonia representa uno de los centros de mayor interés para la defensa. La defensa de la Amazonia exige avance del proyecto de desarrollo sostenible y pasa por el trinomio monitoreo-control, movilidad y presencia" (Ministerio de Defensa de Brasil, 2008, p. 14).[5]

Este enfoque estratégico de Brasil señala la vocación nacional de proteger, defender y asegurar la existencia de una poderosa biodiversidad compuesta de múltiples especies y recursos genéticos, que requieren además políticas de manejo y uso que garanticen la subsistencia, contengan eventuales daños ambientales y permitan verdaderas condiciones de bienestar humano.

En ese plan de protección a la Amazonia, se destaca la implementación del Sistema de Monitoreo Integrado de Fronteras (SISFRON). "Para finales de 2015, SISFRON debe concretizar la implantación de su fase piloto. Debido a que Brasil comparte sus extensas fronteras con 10 países, la meta del proyecto es crear un sistema que sea capaz de monitorear incidentes a lo largo de toda la frontera mediante sus recursos avanzados. Las Fuerzas Armadas eligieron iniciar la fase piloto del SISFRON en Comando Militar Occidental, en Mato Grosso do Sul" (Barreto, 2015)[6].

Un sofisticado sistema de radares, satélites y redes informáticas sería la proyección de este modelo de vigilancia que le permitiría a Brasil guarnecer sus fronteras.

Se podría afirmar por otra parte que Brasil se adapta estratégicamente a las implicaciones que tendría el cambio climático como riesgo de inestabilidad

5- Cf. Delgado, J. (2011, 11 de septiembre). Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional [Documento electrónico].

para la paz mundial. “El Consejo de Seguridad expresa su preocupación por la posibilidad de que los efectos adversos del cambio climático puedan agravar a largo plazo determinadas amenazas para la paz y la seguridad internacionales ya existentes” (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2010).

2.c.ii Perú

Bajo el concepto de desarrollo rural fronterizo se han venido consolidando las Unidades Militares de Asentamiento Rural (UMAR), con el propósito de fortalecer la presencia del Estado, garantizando condiciones de seguridad y bienestar a los pobladores de estos lugares generalmente apartados y desagregados de los polos de desarrollo.

Es importante resaltar cómo el recurso militar es empleado para garantizar la territorialidad fronteriza y movilizar las otras capacidades del Estado en el campo económico y social. “Los 81 distritos del perímetro fronterizo del Perú en su mayor parte, se encuentran desarticulados y escasamente vinculados entre sí, distantes de los principales centros de comunicación y centros humanos gravitantes (…). En las recomendaciones que se precisaron está la conformación de una comisión multisectorial que se encargue de formular y ejecutar un Plan Integral de Fronteras Vivas (…)” (Huamaní, 2010).

De esta manera Perú desarrolla una visión de seguridad nacional desde las fronteras como zonas donde se acumulan condiciones político-militares que presionan la institucionalidad para actuar de manera más eficiente y sin exclusión con la periferia.

2.c.iii Ecuador

La “Agenda Política de la Defensa 2011-2017”, del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, adopta como concepción política de la defensa del Estado, la cooperación para la seguridad suramericana de acuerdo con lo establecido por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en donde se pueda pro-

poner la construcción de una doctrina común. Incluye además el desarrollo de capacidades para las Fuerzas Armadas que le permitan enfrentar los nuevos desafíos que presenta la realidad nacional e internacional.

Una de las estrategias contempladas es la de fortalecer el desarrollo fronterizo a partir del mejoramiento de los niveles de seguridad, especialmente en la zona norte (Plan Nacional de Seguridad Integral). En consecuencia, en el año 2013 el Ejército ecuatoriano, creó la Brigada de Infantería 31 Andes para reforzar los controles en la frontera norte con un número inicial de integrantes de 1.500 soldados. El área de operaciones de esta unidad militar se circunscribe a las provincias de Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

Se destaca además la estrategia de fortalecimiento de la cooperación bilateral con Colombia para combatir "los GIAC" (Grupos Ilegales Armados Colombianos), manteniendo la "independencia de las acciones en cada lado de la frontera". Este punto merece subrayarse por lo que significa para los dos países identificar una amenaza común y encontrar una estrategia conjunta para enfrentarla. De esta manera queda demostrado que la zona fronteriza puede constituir un espacio de convergencia estratégica para construir modelos de seguridad que beneficien los dos territorios.

2.c.iv Panamá

El modelo de seguridad nacional que ha venido implementando Panamá, considera las fronteras como el eje estratégico más importante. El Servicio Nacional de Fronteras -SENAFRONT- constituye uno de los componentes de su Fuerza Pública responsable de garantizar la protección territorial de las zonas limítrofes.

Esta fuerza armada de fronteras actúa como una policía militar, tras la desaparición del Ejército en Panamá. De hecho la denominación de sus estructuras orgánicas corresponde a la de una fuerza militar, es el caso de la Brigada Oriental que tiene como jurisdicción operacional la Provincia del Darién.

El SENAFRONT, en esa parte de la frontera con Colombia, ha centrado su actividad en el control del narcotráfico y recientemente en el de la migración ilegal.

Autoridades migratorias de Panamá han considerado un aumento de este tráfico en el año 2015, considerando que ciudadanos de países como Somalia, Nepal, Pakistán, Nigeria, Cuba entre otros, buscan cruzar esta área limítrofe.

3. Recomendaciones para los tomadores de decisión

3.a. Reorientar los dispositivos de la Fuerza Pública para fortalecer la frontera.

Simultáneamente con la negociación política entre el Gobierno y las FARC, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han venido desarrollando los correspondientes estudios para definir los nuevos roles que en el posconflicto o en el posacuerdo deberán cumplir, una vez se produzca, además, el cese definitivo del uso de las armas y de generación de violencia por parte del grupo insurgente.

Uno de los estudios muestra cómo el Ejército Nacional podría definir los "campos de acción del Ejército del futuro" (ver cuadro*), en los cuales incluye las áreas misionales que demarcarían su nuevo rol.

Las fronteras, como parte de la integridad territorial, constituyen un claro escenario de atención en el posconflicto. Las zonas limítrofes son un campo de acción para desarrollar modelos de seguridad que logren implementar la misionalidad militar de "disuadir, derrotar y ganar frente a las amenazas externas".

"El estudio de la Seguridad y Defensa Nacional debe priorizar el aspecto fronterizo, porque desde allí se debe planificar toda la estrategia tanto interna como externa destinada a preservar el territorio soberano del Estado, libre de cualquier tipo de amenaza" (Gómez, y Correa, 2014).

CAMPOS DE ACCIÓN DEL EJÉRCITO DEL FUTURO		
MISIONES Y CAMPOS DE ACCIÓN FUTUROS DEL EJÉRCITO		
1. Disuadir, derrotar y ganar frente a amenazas externas, en defensa de la soberanía y la integridad territorial.	2. Inteligencia.	3. Contribución al desarrollo del país.
4. Cooperación internacional.	5. Conducir operaciones terrestres de estabilidad para proteger la población civil, los activos estratégicos y zonas económicas y productivas de la Nación.	6. Gestión del riesgo.
7. Protección del medio ambiente y recursos naturales.	8. Operaciones especiales.	9. Operar efectivamente el ciberespacio.

*Elaboración propia con la información de Gómez y Correa (2014, figura 4).

La construcción de "cantones y fuertes militares" (Gómez, y Correa, 2014, p. 75), surge como un planteamiento para darle al Ejército Nacional mayor capacidad de respuesta. Iniciativa que es totalmente viable para implementar en las fronteras. Considerando además que la Brigada será la "unidad tipo con que el Ejército del futuro enfrentará las amenazas" (Gómez, y Correa, 2014, p. 72), deberá surgir la Brigada de Fronteras, como una estructura dentro del concepto amplio de transformación militar.

Estas Brigadas reemplazarían y asumirían parte de la responsabilidad operacional de las actuales Fuerzas de Tarea Conjunta, creadas para enfrentar a la guerrilla en sus áreas de repliegue.

En lo relacionado con la Policía Nacional (2010), el concepto de "seguridad ciudadana en las zonas de frontera" identifica los objetivos que deben cumplirse para garantizar las condiciones de tranquilidad en estas áreas.

El delito transnacional, las bandas criminales y el contrabando, como fenómenos delincuenciales; la cobertura rural y urbana como control territorial y los ámbitos de atención del turismo, la infancia y el medio ambiente, constituyen la matriz de seguridad ciudadana para las fronteras.

Se requiere ahora que la Policía Nacional elabore la estrategia nacional de seguridad ciudadana para las fronteras en la cual se especifiquen los dispositivos policiales, el tipo de unidad policial (fuerte policial, estación rural o estación de fronteras), la clase de planes contra la delincuencia y el programa de afianzamiento de la frontera como zona de paz territorial.

Tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, están en condiciones de reorientar sus capacidades para atender eficientemente los nuevos retos de seguridad, incluyendo la frontera. Se descarta así la inminente necesidad de crear una nueva Fuerza Armada o una quinta Fuerza (Guardia Nacional o Gendarmería) para asumir las responsabilidades operacionales y de control territorial.

El Gobierno Nacional debe ser cuidadoso al decidir un eventual y apresurado desdoblamiento especialmente del Ejército Nacional y de la Policía Nacional para integrar una nueva Fuerza. Primero es necesario valorar el significado estratégico de la modernización, crecimiento y adaptación operativa que en la última década tuvo la Fuerza Pública en Colombia, y que convirtió al país en un "exportador de seguridad". Ello permitirá determinar si realmente se mantienen déficits de funcionalidad, de organización, de cobertura territorial y de preparación para enfrentar las "nuevas" amenazas y si se constata además que fueron insuficientes la experiencia institucional y la especialización de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional durante ese último decenio.

3.b. Elaborar un plan de consolidación territorial para las fronteras.

En la actualidad la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción del Territorio busca que la presencia del Estado sea más real en términos de capacidad para restablecer las condiciones de descuido en las que han perma-

necido distintas áreas geográficas, afectadas principalmente por las organizaciones armadas ilegales y el narcotráfico.

No obstante, el concepto de atención de la frontera no se ve desarrollado dentro de un plan o programa específico. De hecho "en las mínimas condiciones para la superación del problema" (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial [Consolidación Territorial], 2014, pág. 26) se hace referencia a la fortaleza institucional que se "extienda hasta las fronteras con una Fuerza Pública vigilante (…) (Consolidación Territorial, 2014)".

Se conserva así una visión centralista que buscaría extenderse hasta la región limítrofe. Lo aconsejable es construir la visión de frontera desde la propia frontera, para elaborar la política pública a partir de la periferia.

Generalizar la problemática fronteriza como parte de la consolidación y reconstrucción del territorio nacional, vuelve a enviar una señal de subestimación para estas zonas, desconociéndoles su principal característica: interactuar territorialmente con otro país. Esa condición de cotidianidad binacional de las fronteras amerita estrategias puntuales distintas a las que se pueden implementar en el interior del territorio colombiano.

Por otra parte, si bien el accionar de los grupos armados ilegales y del narcotráfico delinea una aguda problemática fronteriza, se deben adicionar los procesos de restauración de tierras y la situación del desplazamiento forzoso, para enmarcarlos en la estrategia de seguridad para la frontera, buscando garantizar tanto los retornos poblacionales como la legitimación de la tenencia de la tierra.

3.c. Crear el Comité local de Seguridad y Convivencia Fronteriza.

La seguridad en las fronteras debe concebirse como una estrategia definida, con temas determinados e indicadores que permitan evaluar el comportamiento, las tendencias, los avances y los ajustes correspondientes de los planes y programas que se adopten.

A los Gobernadores, los Alcaldes, los Comandantes Militares y los Comandantes Policiales que cumplen su misión en la región fronteriza, se les puede dar competencias para identificar y estudiar los factores de inseguridad común para los dos territorios nacionales, y elaborar estrategias de coordinación que permitan controlar esos fenómenos de delincuencia.

Además, el mecanismo del Comité de Seguridad y Convivencia Fronteriza facilitaría la permanente observación de los fenómenos delincuenciales, para desarrollar estrategias preventivas que logren evitar la conformación de enclaves del crimen en estas áreas de frontera.

Podría estructurarse como una forma de subcomisión binacional de fronteras (SUBCOMBIFRON) que les permita a estas autoridades político-militares-policiales, abordar institucionalmente la problemática de inseguridad y responder de manera oportuna y debidamente articulada con los recursos y las capacidades locales.

Este Comité actuaría como una primera instancia de gestión gubernamental, que puede recibir apoyo del nivel central de gobierno, cuando los factores de inseguridad transciendan al ámbito nacional. Asimismo se comenzaría a implementar una forma de descentralización de la planificación del modelo de seguridad, permitiéndoles a los Gobernadores y Alcaldes asumir el liderazgo y la responsabilidad legal que como primeros mandatarios les corresponde en relación con el orden público.

A manera de conclusión frente a los desafíos de la seguridad en la frontera, Colombia debe abandonar el prejuicio de la "securitización" o militarización, que se utiliza como argumento político, académico o de la comunidad internacional, para impedir que como país pueda elaborar de manera autónoma y legítima, una verdadera estrategia de seguridad fronteriza.

Es oportuno reconocer que "los estudios sobre seguridad en el marco de la relaciones internacionales han sido dominados por el paradigma realista (…)" (Sánchez & Rodríguez, 2007, P. 33).

Referencias

Barreto, A. (2015, 13 de febrero). Ejército de Brasil en defensa de las fronteras y el ciberespacio. *Diálogo Revista Militar, Foro de las Américas.*

Ciro Gómez, A. R. y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 12 (13), 19-88.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011). Declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad. Sesión 6587 del 20 de julio de 2011.

Decreto 1950, mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta, del estado Táchira. Caracas, viernes 21 de agosto de 2015. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 6194 Extraordinario.

Delgado, J. (2011, 11 de septiembre). Brasil: la emergencia de la región amazónica en la defensa nacional [Documento electrónico]. *Observatorio de Política y Estrategia de América Latina –Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga–, Konrad Adenauer Stiftung.* Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/4928-1442-4-30.pdf

Ernesto Che Guevara, La guerra de guerrillas, edición autorizada, 4. Guerra en terrenos favorables, págs. 33 y 34. Editorial Ocean Sur, 2006.

Huamaní Liévano, M. (2010, 22 de marzo). Acta de la Décima Segunda Sesión Ordinaria. Intervención del Coronel del Ejército Miguel Huamaní Liévano, Comandante de la Unidad de Asentamiento Rural de Pucallpa. Congreso de la República del Perú, Comisión de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Defensa de la República Federativa de Brasil (2008, diciembre). De la Estrategia Nacional de Defensa de Brasil. Directrices de la Estrategia Nacional de Defensa, 10. Priorizar la región amazónica. *Ministerio de Defensa*, primera edición. Disponible en: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf

Mizrahi, D (2015, 5 de septiembre). Colombianos, el nuevo chivo expiatorio de Nicolás Maduro. *Infobae* [Documento electrónico]. Disponible en: http://www.infobae.com/2015/09/05/1753205-colombianos-el-nuevo-chivo-expiatorio-nicolas-maduro

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales, 1.21.2 Colombia un país de tránsito*. Disponible: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/Investigacion_trafico_migrantes.pdf

Palma Gutiérrez, M. (2015, 29 de junio). Tráfico de migrantes en Colombia: radiografía de un fenómeno en ascenso [Documento electrónico]. Razón Pública. Disponible en: http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8552-tr%C3%A1fico-de-migrantes-en-colombia-radiograf%C3%ADa-de-un-fen%C3%B3meno-en-ascenso.html

Palma Morales, O. "La transformación de la guerra y la naturaleza de las fronteras". *Estudios en seguridad y defensa*. Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional CEESEDEN. Bogotá, Julio 2008.

Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) (2015, 20 de agosto). Boletín No. 231. Resultados operacionales, consolidado de aprehensiones por regiones.

Policía Nacional de Colombia (2010, 5 de noviembre). Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana.

Sánchez David, Rubén & Rodríguez Morales F.A. (2007). Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Suárez Soto, L.E. (2014, agosto). La complejidad de las redes criminales y los instrumentos y mecanismos de lucha contra el lavado de activos. *Unidad de Información y Análisis Financiero*

Tribunal Constitucional de Ecuador. Caso No 0371-2004 –RA, Quito D.M., 25 de marzo de 2005.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014, 14 de enero). Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción

territorial –PNCRT– . Disponible en: http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf