

LAS FRONTERAS DE COLOMBIA ENTRE LA GUERRA Y EL ABANDONO

Álvaro Sierra¹

recibido: 01/07/003 aprobado: 23/07/003

Abandonadas desde siempre, cruzadas por todos los fuegos de la colonización y poco estudiadas, las cinco fronteras terrestres de Colombia están siendo sacadas a empujones del olvido por la guerra. Con el resultado de que zonas que, para el gobierno colombiano fueron por décadas límites remotos y para varios de sus vecinos territorios para marcar soberanía, se están convirtiendo, cada día más, en un asunto casi exclusivo de seguridad.

A partir del inicio del Plan Colombia, en el año 2000, uno de los temas de moda en la región son los riesgos de desbordamiento del conflicto colombiano hacia las naciones del vecindario. Las fronteras, por décadas sumidas en el austero letargo del olvido estatal, hoy son objeto de redoblada atención por parte de las naciones vecinas y aun de propuestas colombianas para convertirlas en teatro central del conflicto, con ideas como una intervención armada de Naciones Unidas para cortar las rutas de suministros de la guerrilla.

Para Colombia, la situación de las fronteras parece ser algo sumamente más complejo que corredores del tráfico de armas o narcóticos o sitios de descanso de los grupos irregulares. Sobran, por supuesto, los motivos para considerar seriamente la situación. Pero, en cualquier caso, el enfoque de seguridad amerita una discusión bastante más detenida que la que el país, en medio de la euforia y el unanimismo reinantes bajo el actual gobierno, parece dispuesto a hacer. En particular, porque, pese a la vasta realidad del conflicto, hay allí

cuestiones, como en el resto del país, aplazadas hace muchos años.

Del olvido...

Cuando, a mediados de 2001, la Cancillería y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), primero, y, enseguida, a comienzos del 2002, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), realizaron una serie de foros (22 en total)² en los departamentos fronterizos, el cuadro que encontraron era, además de un lugar común, lastimoso.

Un documento de la ESAP resume las grandes demandas, comunes a casi todos los lugares donde se hicieron los foros, en los que participaron más de 3.000 personas de las zonas de frontera. Quejas por el cierre de oficinas de los bancos privados y el retiro de aerolíneas; dificultades inauditas para asumir los costos de salud que suponen áreas selváticas y sin comunicación; acusaciones contra un proceso de descentralización que sigue manteniendo en Bogotá demasiados canales de decisión con inmensas dificultades de acceso; corrupción escandalosa a todos los niveles del Estado local; baja participación política; índices de desarrollo con mucho inferiores a la media nacional; problemas de transporte, de educación...

Listado que es un reflejo de la triste situación en la que se encuentran las fronteras terrestres del país con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá. Aunque se sale de los marcos de este artículo un inventario exhaustivo a cada una, los datos generales son ilustración suficiente.

¹ Editor adjunto, *El Tiempo*. Dirigió la separata especial sobre las fronteras colombianas, "En los confines de Colombia", publicada en *El Tiempo* el 10 de agosto de 2003.

² *Informe sobre los foros fronterizos*, ESAP, 2002, Bogotá.

De acuerdo a estudios del Departamento Nacional de Planeación³ y del PNUD⁴, los 12 departamentos y 67 municipios fronterizos que a lo largo de 6.301 kilómetros⁵ le dan casi la vuelta a Colombia exhiben, con contadas excepciones, indicadores por debajo de la media nacional y muy lejos de Bogotá.

Más de la mitad de los municipios tenían déficit presupuestal en el 2001, y no pocos, estaban quebrados. El PIB per cápita departamental promedio es inferior al nacional en un 23%. Desde Chocó, donde

la población analfabeta es un 18,6% y la esperanza de vida está más de 5 años por debajo del promedio nacional hasta Boyacá, donde la primera es un 9,9% y la segunda un 70,7%, ninguno alcanza los promedios nacionales en esas áreas. Las necesidades básicas insatisfechas son el doble de la media nacional y, en muchos municipios, alcanzan el 100%. Pese a que tienen apenas un 13% de la población nacional, 27% de los hogares del país en situación de miseria y 24% de los hogares con NBI está en los departamentos fronterizos. Mientras el Ín-

³ El Departamento Nacional de Planeación es uno de los pioneros de los estudios fronterizos. Desde 1973 ha producido documentos sobre el tema, que condujeron a un documento Conpes en 1986, y a otro más en enero de 2002. Entre la lista de estudios de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP están: *Conpes 3155*, Bogotá, 2002; *Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia*, Bogotá, 2001; *Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*, Documentos para el desarrollo territorial No. 42, Bogotá, 2001; *Conpes 2244, Plan fronteras: consolidación de la política de desarrollo fronterizo*, Bogotá, DNP, 1986; *Conpes 1247, Hacia una política nacional de desarrollo de las áreas de frontera*, DNP, 1975. En la página web de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP (www.dnp.gov.co/01_cont/des_terr/D_REG:HTM) puede accederse a amplia información técnica y legislativa sobre el tema de fronteras.

⁴ Véase *10 años de desarrollo humano en Colombia*, DNP, PNUD, ACCI, PNDH, Bogotá, 2003.

⁵ En Venezuela, 2.219 kilómetros, 6 departamentos y 39 municipios: Guajira (Riohacha, Uribia, Manuare, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y Hato Nuevo); Cesar (Valledupar, Manaure, Cesar, La Paz, San Diego y Agustín Codazzi); Norte de Santander (Cúcuta, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama, Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención y Teorema, los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia y Puerto Santander); Boyacá (Cubarral); Arauca (Arauca, Arauquita, Saravena y Fortul); Vichada (Puerto Carreño,); Guainía (Puerto Inírida).

En Brasil, 1.645 kilómetros, 3 departamentos y 4 municipios: Guainía (Puerto Inírida); Vaupés (Mitú, Taraira); Amazonas (Leticia y 2 corregimientos).

En Perú, 1.626 kilómetros, 2 departamentos y 3 municipios: Amazonas (Leticia, Puerto Nariño) y Putumayo (Puerto Leguizamó y 3 corregimientos).

En Ecuador, 586 kilómetros, 2 departamentos y 14 municipios: Putumayo (Puerto Leguizamó, Puerto Asís, La Dorada-San Miguel, La Hormiga y Valle del Guamuéz) y Nariño (Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal, Ricaurte, Túquerres y Tumaco).

En Panamá, 225 kilómetros, un departamento y 3 municipios: Chocó (Juradó, Unguía, Acandí).

dice Desarrollo Humano nacional es de 0,771 (y el de Bogotá 0,817) el de estos territorios es de 0,726.

Avanzando hacia el este, a partir de una línea imaginaria desde Arauca (Arauca), a lo largo del piedemonte de la cordillera Oriental, hasta Puerto Asís (Putumayo), hay más de la mitad de Colombia. Se trata a menudo de territorios sin otra vía de comunicación que la aérea y donde el control y la presencia del Estado son mínimos. Si bien regiones urbanas y con un activo comercio fronterizo como Maicao (La Guajira) Cúcuta (Norte de Santander) o Ipiales (Nariño), introducen diferencias importantes, una inmensa parte de las fronteras está en esas regiones remotas, con escasa comunicación y, salvo el río Orinoco, pocos lazos con el país vecino. En la misma situación —aunque difícilmente atribuible a la distancia geográfica— se encuentran el sur del Pacífico y las poblaciones en ambos océanos fronterizas con Panamá.

En la Amazonia la distancia supone un costo de vida escandaloso. En Mitú (Vaupés), donde no se produce casi nada localmente, productos como la gasolina o el cemento sólo pueden llegar en avión. Resultado: un galón de la primera vale 9.000 pesos; un bulto del segundo, 83.000. Esa es la constante a lo largo de la frontera amazónica con Brasil y Perú. La Orinoquia, los Santanderes y La Guajira, por el contrario, son estrechamente dependientes del combustible venezolano, más barato que el colombiano, lo cual no sólo genera formas de vida que bordean la ilegalidad sino que hace extremadamente vulnerables a esos departamentos de los vaivenes políticos y económicos de Venezuela.

Un tema aparte es el de los indígenas. 410.000 de los casi 800.000 indígenas viven en las fronteras. Allí están 74 de las 90 et-

nias y 334 de los 638 nuevos resguardos del país. Aunque son solo el 5,8% de la población de los departamentos fronterizos, los indígenas ocupan casi la mitad de su superficie. Son el grupo humano más desvalido para hacer frente a los fenómenos que la modernidad armada colombiana les ha puesto enfrente. Y, pese a que, desde la Constitución de 1991, se les reconocen derechos y, bajo la ley 715 del 2002, se les entrega un pequeño porcentaje de las transferencias nacionales, su situación es de un abandono casi completo.

Nada de esto es una novedad. Como no lo es, tampoco, que esta situación casi nunca haya preocupado al Estado, el cual ha dejado tradicionalmente la ocupación de las fronteras en manos de procesos de colonización espontánea, que han llevado avanzadillas aisladas de la civilización a esos lugares, al ritmo de las bonanzas de la quina, el caucho, las pieles y la madera; o, desde hace unos 20 años, de la colonización armada organizada de la coca.

Las cinco fronteras terrestres del país son jóvenes. Los tratados que las delimitan fueron firmados entre 1907 (Brasil) y 1941 (Venezuela). Durante décadas, fueron un estricto asunto de soberanía para el Estado bogotano, sin que eso se reflejara en una preocupación por llegar hasta allí. Sólo hasta el gobierno de Belisario Betancur, en 1983, se promulgó un Estatuto de Fronteras y se creó la Secretaría de Fronteras, pero, aún a partir de ahí, el tema siguió siendo objeto de escasa atención por parte de los sucesivos gobiernos.

La Constitución de 1991, que introduce tres artículos relacionados con las fronteras, y la promulgación de la Ley 191 en 1995, o ley de fronteras, marcan un cierto giro en la atención oficial. En abril del 2001 se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CII-

DEF), y la Cancillería, DNP y la ESAP llevan a cabo entonces los foros fronterizos mencionados.

No deja de ser insólito que la ley de fronteras de un país tenga ocho años de existencia y el organismo encargado de aplicarla apenas dos y medio. Tiene, empero, plena lógica que, con semejante atención del Estado, las fronteras estén hoy día como están.

... a la guerra

El Plan Colombia fue recibido con extrema desconfianza por parte de las naciones vecinas. Con la excepción de Panamá, en las otras naciones, donde el péndulo ha girado hacia proyectos de gobierno que suponen una cierta ruptura con las políticas tradicionales (Chávez en Venezuela, Lula en Brasil, Lucio en Ecuador y, hasta cierto punto, Toledo en Perú), el creciente rol de los Estados Unidos en Colombia y su posible efecto en un conflicto que ya empañaba toda la realidad del país, generaba grandes preocupaciones.

La política de los militares colombianos, con la sustancial inyección de recursos de los Estados Unidos, ha sido "correr la arruga" del tapete, como la describe un alto responsable de las Fuerzas Armadas⁶. Esto, unido a la propia lógica de la evolución del conflicto interno colombiano, ha convertido amplias zonas de frontera en teatro de feroces enfrentamientos entre los grupos irregulares o de estos con las fuerzas oficiales.

La aplicación de la nueva estrategia se inició con las fumigaciones. Hacia el año 2000, una parte sustancial de la coca que se

cultivaba en Colombia estaba en las fronteras, en especial en Putumayo (cerca de un 60%) y el Catatumbo (alrededor de un 10%). La denominada 'Ofensiva en el sur de Colombia' que se tradujo en el entrenamiento por parte de Estados Unidos de una brigada antinarcoóticos del ejército y en el inicio de la aspersión aérea en el 2001, afectó una amplia faja de la frontera con Ecuador. Casi tres años después, el efecto ha sido doble.

Por un lado, los cultivos en Putumayo se han reducido drásticamente, pero una parte migró a Nariño, y con ella todos los elementos de violencia y disputa por corredores estratégicos de los grupos armados irregulares, pues hay allí importantes 'cristalizadores' de clorhidrato de cocaína y rutas de salida hacia el océano Pacífico. Por otro, hay indicios de un nuevo aumento de los sembrados de coca en Perú y en Bolivia, desde donde, a su vez y gracias a una táctica similar fomentada por Estados Unidos, se habían trasladado a Colombia a mediados de los años noventa. Zonas aún pequeñas de cultivo se han descubierto en la Amazonia colombiana, y sostienen autoridades peruanas, en la provincia de Loreto (Perú). Los sistemas de medición satelitales dan cuenta en Venezuela y Ecuador de cantidades mínimas. Las fumigaciones en el Catatumbo, la disputa allí entre paramilitares y guerrilleros por el control del negocio y el flujo de refugiados que ambas han originado parecen una réplica, 1.000 kilómetros al norte, de lo sucedido en Putumayo. Esos tres departamentos son hoy los peores escenarios del conflicto interno en las fronteras.

Los efectos hacia el vecindario no se han hecho esperar. Ecuador está enfrentan-

⁶ Entrevista personal.

do un flujo de refugiados para el que no estaba preparado (más de 12.000 solicitudes en lo que va de este año), y poblaciones como Lago Agrio (Sucumbíos) se han convertido en campo de batalla para los irregulares colombianos, viendo dispararse la tasa de homicidios y surgir la economía propia de las violentas zonas de colonización colombianas. En el Catatumbo sucede algo similar, y Venezuela ha debido dotarse a marchas forzadas de una legislación para refugiados que no tenía. Panamá ha reforzado su pie de fuerza policial e instalado varias bases en la frontera, además de protagonizar incidentes como la deportación de 109 colombianos en abril pasado.

En la frontera con Venezuela, el combustible es un tema aparte. Por lo barato que es al otro lado de la frontera, muchos colombianos extraen de su comercio un modo de vida lindante con la ilegalidad. Por lo rentable, los grupos armados han buscado controlarlo, como una renta más. Hay indicios de que en La Guajira y Norte de Santander el negocio a gran escala está en manos paramilitares. Y, en tramos de los ríos Arauca, Meta y Orinoco, lo controlan las Farc quienes lo introducen, en calidad de insumo para la industria de la coca, hacia los grandes complejos que se encuentran en el interior de Vichada, Vaupés, Guaviare y Caquetá.

Las fronteras son, además, lugar de entrada de armas, explosivos y vituallas para los grupos armados. Hay evidencia de que por la frontera Pacífica con Ecuador ingresan explosivos, y armas por el Darién panameño. En zonas como el extremo de Guainía, que están bajo completo control de las Farc, estas adquieren alimentos y otras vituallas en Brasil y Venezuela.

Un caso polémico, y que ilustra la complejidad de la cuestión fronteriza, es el de Venezuela. Importantes corrientes en el

establecimiento colombiano y venezolano —ambas con obvios intereses políticos y/o militares— han acusado al gobierno de Hugo Chávez de apoyar a las Farc, cosa que este niega de plano. Si bien es obvio que su proyecto político tiene más afinidades con las Farc que con el gobierno colombiano, y si bien hay evidencia de que esa guerrilla usa el otro lado como lugar de refugio o descanso transitorios y se abastece allí de muchas cosas, no hay pruebas contundentes de que lo haga con anuencia oficial. Pero el tema domina la agenda de las relaciones entre ambos gobiernos.

La presencia de los grupos armados irregulares colombianos a lo largo de las fronteras es, pues, un hecho. Hay un total de 10 frentes de las FARC, 6 del ELN y 7 de las AUC. Aun después de la notable reducción que reivindica el gobierno en los cultivos de coca, en 21 de los 67 municipios fronterizos hay casi 24.000 hectáreas de coca, una cuarta parte del total nacional (sin contar la amapola de la serranía del Perijá, otra zona de conflicto).

Ríos y selvas interminables están poco vigilados por las Fuerzas Armadas colombianas, las cuales, a partir de las derrotas sufridas a manos de la guerrilla entre 1996 y 1998, optaron por no mantener bases fijas que consideran pueden ser fácil presa de ataques. Hoy, esa vigilancia en las fronteras ha quedado en muchos sitios, de hecho, en manos de los vecinos. Todos los cuales, sin excepción, han aumentado su pie de fuerza. Ecuador y Panamá lo han hecho con ayuda norteamericana; Perú, desde tiempos de Fujimori, y Brasil y Venezuela por cuenta propia.

En cualquier caso, el resultado es que se ha tendido en torno a Colombia un verdadero cordón sanitario. Ocupado en combatir a su guerrilla, el país juzga a sus vecinos por la medida en que 'cooperan' en

blindar las fronteras. En materia de seguridad, en las agendas gubernamentales priman las estrategias bilaterales y son escasas las discusiones tendientes a la búsqueda de una política coordinada de seguridad regional.

¿Qué hacer con las fronteras?

La posición del gobierno colombiano ha sido plantear el peligro que el conflicto interno —con sus ingredientes de narcotráfico y terrorismo reforzados por la agenda norteamericana— representa para la región. Bajo este enfoque, las fronteras colombianas empiezan a verse de modo creciente como vasos comunicantes para el alimento de los grupos irregulares. Olvidadas por décadas, se han visto súbitamente puestas bajo la lupa de los especialistas en seguridad. Al punto que, por ejemplo, la Fundación Seguridad y Democracia, que dirige Alfredo Rangel⁷, en la línea de propuestas anteriores del presidente Uribe, ha sustentado la necesidad de traer una fuerza multinacional para vigilarlas, con la idea de fondo de cortar los corredores de suministro a la guerrilla —y de involucrar a Naciones Unidas, del lado del gobierno colombiano, en un intento por terminar el conflicto armado.

Otros especialistas, como Socorro Ramírez, la principal exponente de la necesidad de una política de seguridad regional coordinada entre los gobiernos del área, consideran que existe una “exageración” del peligro de desbordamiento del conflicto y que el Plan Colombia le hizo un “daño

enorme” a la política de fronteras⁸. Exageración que, según ella, conviene a todos los actores: desde el gobierno, que necesita ayuda externa, hasta los Estados Unidos embarcado en su cruzada antinarcóticos y contra el terrorismo, pasando por la guerrilla y los paramilitares colombianos, a quienes conviene toda magnificación de su papel y su influencia.

¿Son las fronteras un peligro tal que amerita una fuerza de paz extranjera, o se está exagerando su papel? ¿Hasta dónde los grupos armados —en especial la guerrilla— dependen de ellas logísticamente? ¿Se trata de un problema ‘colombiano’ o, en la medida en que el narcotráfico está envuelto, de uno ‘global’?

Estas y muchas otras preguntas de política práctica —que se responden a menudo más con el deseo o la pasión coyuntural que con análisis responsables—, deberían estar acompañadas de constataciones menos inmediatas pero igualmente importantes. Una, básica y casi lugar común, es por qué la guerrilla puede implantarse en esas zonas. Si bien el narcotráfico y el tráfico internacional de armas —que proseguirán, por bien vigiladas que estén las fronteras, como prosiguen a través de las fronteras de Estados Unidos, las más vigiladas del mundo— le dan al conflicto colombiano ingredientes globales que lo alimentan y potencian, no es menos cierto que las condiciones internas también ayudan a que no desaparezca. Los enfoques de seguridad tienden a no tomar en cuenta problemas como que en las fronteras están concentrados casi todos los procesos políticos y las

⁷ *Una fuerza preventiva de la ONU: opción para Colombia*, Oce & Marketing Ltda., Bogotá, 2003.

⁸ Socorro Ramírez, entrevista personal. Véase también: *El conflicto colombiano y la dinámica política regional y global*, conferencia, Bogotá, 2003, y *Una política comunitaria para las fronteras intra-andinas*, mimeo, Bogotá, 2002.

realidades sociales, económicas y militares que caracterizan al moderno Estado colombiano. O, más precisamente, que son características de su gran debilidad.

Las fronteras son un gigantesco laboratorio social de los procesos de la colonización, del conflicto armado y de construcción del Estado nación, que han tenido lugar en el marco de un abandono estatal casi completo y que, en calidad de fenómenos fronterizos, han sido objeto de escasa atención académica⁹.

De allí la necesidad de un enfoque más integral de la cuestión fronteriza que el solo énfasis en seguridad. Como en el resto de Colombia, en esas regiones son muchas otras las cuestiones no resueltas y largamente aplazadas cuyo estudio, a la hora de contribuir a una salida a los problemas del país, podría aportar soluciones sustanciales.

⁹ Hay algunos estudios. Los más notables los ha producido el llamado Grupo Académico Binacional, que desde hace cinco años está enfrascado en el estudio de Colombia y Venezuela, la única relación binacional que está siendo investigada de manera sistemática. La Universidad Nacional, con su sede en Leticia; el Instituto de Investigaciones Amazónicas (Sinchi); el Proyecto Biopacífico; algunas corporaciones regionales, como Corpoamazonia; algunos intentos puntuales en ciertas gobernaciones, el Departamento Nacional de Planeación; la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); el Grupo de Países Vecinos (Fescol) tienen trabajos que directa o indirectamente se ocupan de las fronteras o de parte de ellas.