

SEGURIDAD Y POLÍTICA FRONTERIZA: UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE FRONTERA ENTRE VENEZUELA Y COLOMBIA

ROSALBA LINARES*

Resumen

Las fronteras del Estado-nación, según el objeto de su regulación, pueden ser de barrera o contacto. La noción de seguridad emerge en defensa del territorio y la soberanía sobre amenazas externas e internas, a fin de asegurar la convivencia y la paz de sus ciudadanos. La globalización impactó las fronteras registrando un aumento de flujos: personas, bienes, servicio, capital y delitos. Las concepciones de frontera, seguridad y desarrollo se asocian como una visión para garantizar la gestión de políticas públicas en estos espacios, y refuerzan la vigilancia y el control. Este trabajo examina la situación fronteriza entre Venezuela y Colombia desde el enfoque de la geografía política y la geopolítica, mediante una revisión documental y de prensa. Resalta en la frontera:

la desatención por ambos Estados; el choque de dos países con crisis internas y diferentes sistemas políticos, jurídicos y económicos; la carencia de una política integral de frontera, y una creciente violencia, criminalidad y delitos transfronterizos que trastocan la vecindad.

Palabras clave: seguridad, frontera, política pública, Estado, flujos transfronterizos.

SECURITY AND BORDER POLICY: A LOOK OF BORDER SITUATION BETWEEN VENEZUELA AND COLOMBIA

Abstract

Depending on the regulation, the border of a Nation-state can be classified as a barrier

* PhD en Geografía, Universidad de Nottingham, Reino Unido. Investigadora-Docente (jubilada), categoría Titular, del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de Los Andes, Núcleo Universitario “Dr. Pedro Rincón Gutiérrez”, Táchira (Venezuela). PEET Nivel C. [rosalbalinares@gmail.com], [https://orcid.org/0000-0001-5578-2714].

Recibido: 21 de marzo de 2018 / Modificado: 9 de enero de 2019 / Aceptado: 10 de enero de 2019

Para citar este artículo

Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *OPERA*, 24, 135-156.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n24.08>

or a contact point. The notion of security stems from territorial defense and sovereignty. Globalization has made an impact in border regions with a major influx of people, goods, services, money and crime. Border, security and development concepts have merged to guarantee border policy practices in those spaces, strengthening surveillance and control. This paper examines the current situation of the boundary between Venezuela and Colombia from a postmodernist political geography approach, by using documental and newspaper records. Notable aspects of this border are: that both States leave border areas unattended; the clash of two States with an internal crisis and different political, jurisdictional and economical systems; a lack of integral border policies and an ever growing surge of violence and crime that affects areas closest to the borders.

Key words: Security, border, public policy, State.

INTRODUCCIÓN

Las crecientes dificultades que se registran en la frontera entre Venezuela y Colombia están asociadas a las causas que originan su dinámica social, económica y política, acompañada de una creciente inseguridad por la carencia de factores institucionales capaces de coordinar una política fronteriza integral orientada a la gestión de la seguridad pública y el desarrollo fronterizo y transfronterizo. Para abordar el caso de la frontera en estudio, el presente trabajo se orientará bajo el enfoque de la geografía política y la geopolítica, en una mirada desde el

concepto clásico de frontera y las relaciones de poder político que ella ostenta, reflejada en la interpretación de la soberanía que impregna la política exterior y la diplomacia en cada país, lo que afecta la interpretación de una coherente noción funcional de la frontera.

La frontera, en sí misma, es un concepto multidimensional que abarca muchos enfoques. Esta se vincula a los conceptos de Estado, territorio y población. El Estado necesita de una base territorial y de población para definir y delimitar su espacio, y dar sentido a la frontera en lo físico como separador de dos o más unidades, y en lo simbólico porque marca, en el ámbito espacial, lo que queda dentro o fuera del límite. Partiendo de la categoría política basada en el enfoque del poder, la frontera es la máxima expresión territorial del poder político. La definición funcional de la frontera es la de delimitar jurídicamente un territorio, en el cual la soberanía es su principio básico de acción para controlar la frontera mediante la gestión de seguridad.

Desde la geografía política y la geopolítica, el significado de frontera se vincula con poder, soberanía, orden, identidad y estabilidad. Para Zapata, a partir de la teoría política (2012) la frontera tiene tres propiedades: 1) como institución política: la frontera, por su categoría, debe ser entendida según el resultado de su historia particular, estabilidad y evolución; 2) como proceso: es el resultado de decisiones políticas en las que se destaca la dinámica interna de inclusión/exclusión que construye las diferencias; 3) como noción funcional: cumple acciones de seguridad y protección. A partir de este contexto, el abordaje de la política pública de seguridad fronteriza demanda

la consideración desde varias dimensiones e institucionalidades vinculadas con la política pública, la seguridad y la frontera.

Basado en el enfoque de Zapata, se exploran esas tres propiedades que señala, mirando al tema de la política fronteriza y de seguridad como el concepto multidimensional antes expuesto. En este trabajo se pretende examinar la situación fronteriza entre Venezuela y Colombia a partir de las propiedades que definen la frontera: 1) como institución política, mediante el análisis del origen y la conformación del espacio geográfico fronterizo que comparte una geografía e historia común; 2) como proceso, porque es el resultado de las decisiones políticas que construyen las diferencias o similitudes, lo que las une o separa; 3) como función, a partir de las acciones de seguridad y protección que en ella se ejecutan. El método empleado es de carácter documental, sustentado en el registro de trabajos previos de académicos e investigaciones destacadas en el tema, acompañado de registro de información en prensa regional y nacional a ambos lados de la frontera.

El trabajo está estructurado en tres partes: una primera de evaluación teórica sobre frontera, seguridad y política fronteriza para establecer las relaciones y asociaciones en un marco conceptual. Segundo, una revisión del espacio geográfico, su historia y evolución común como punto de encuentro y desencuentro entre 1830 y 2012; cabe destacar que en esta sección se muestra un mapa de la frontera común, como un solo “cuerpo uniforme”, acompañado de una tabla de variables geográficas, con la intención de motivar a los agentes decisores de ambos Estados a verse, en términos de política pública fronteriza, como unidad con igual

afectación en todos sus procesos, a pesar de las diferencias de modelo económico-político, puesto que se asienta sobre una base geográfica e histórica común con similares problemas sociales y culturales, pero bien diferenciados en tres unidades físico-geográficas con sus propias características geoespaciales definidas, lo cual podría facilitar la enunciación de una política de seguridad fronteriza integral. Tercero, un examen a la frontera como espacio geopolítico en crisis resultante del agotamiento de las tensiones relaciones binacionales del 2013, el cierre de frontera en 2015, y el posterior deterioro a raíz de las crisis internas que transitan ambas naciones.

FRONTERA, SEGURIDAD Y POLÍTICA FRONTERIZA: ENTRE VIEJAS SITUACIONES Y NUEVOS PROBLEMAS

Desde sus orígenes, el concepto de política fronteriza, junto al de soberanía, se conectan con la política de Estado como acciones para regular y controlar las relaciones intra e interterritoriales en las áreas de fronteras adyacentes al límite internacional y hacia lo interno del territorio nacional, con un propósito de seguridad y control militar. Estas nociones clásicas están vinculadas estrechamente al proceso de conformación y evolución del Estado-nación, bajo la percepción del Tratado de Westfalia en 1648, a partir del cual los Estados modernos se definen como entidades espaciales asentadas sobre un territorio, determinadas por una línea limítrofe que demarca desde y hasta dónde el Estado ejerce su soberanía y ejecuta su poder (Bradshaw y Linares, 1999).

Partiendo de esta concepción, la frontera se concibe como un lugar donde convergen y colindan dos Estados, con sistemas políticos, jurídicos y económicos diferentes, cuyas sociedades de uno y otro lado interactúan a través del límite y construyen una madeja de relaciones e interdependencias económicas, políticas, sociales y culturales a lo largo de su historia. Al respecto, Oliveros (2011) destaca que el término frontera posee dos nociones implícitas; una jurídica o de linealidad, asociada al conocimiento preciso del límite que se suscribe y establece por tratados, acuerdos o negociaciones, convenidas entre las partes, y que demarcan la porción del territorio en la cual el Estado ejerce su jurisdicción. Otra de ámbito espacial o zonalidad, vista como una porción del territorio situado en la periferia del Estado, donde se registran manifestaciones sociales y económicas a través del límite que estimula el movimiento e intercambio de flujos y la consolidación de intereses, acondicionamientos y solidaridades entre fuerzas organizadas legales o ilegales que perfilan el carácter de lo fronterizo.

En su origen, el estudio de la frontera se centró en el análisis de la naturaleza geográfica del límite y su función protectora, por lo que se descuidaron el carácter y las manifestaciones resultantes de las dinámicas de interacción económica, social y cultural a través del límite. Paasi (2013) señala que antes y durante la Segunda Guerra Mundial, la concepción geopolítica de Ratzel sobre las fronteras como medidas de expresión del poder del Estado orgánico, en referencia a un órgano periférico dinámico en lugar de estático, se empleó como concepto equivocado para justificar la expansión violenta

del territorio. Agnew (2008) agrega que después de la guerra los estudios en fronteras pasaron de considerarse como meras líneas físicas o artificiales en terreno que separaban Estados, al estudio del paisaje fronterizo, sus funciones, interacciones sociales y económicas, y sus percepciones, lo que facilitó la comprensión de las nociones de Estado, territorio y soberanía.

En la década de los noventa, las fronteras adquieren gran importancia debido a la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, el surgimiento de nuevos Estados y la aceleración de la globalización. Las áreas fronterizas se convirtieron en espacios permeables al proceso de integración económica regional facilitando la movilidad y el intercambio de personas, bienes, capital y servicios, entre otros. Las fronteras políticas del Estado se hicieron muy porosas a los flujos transfronterizos, lo que debilitó la identidad nacional; esto llevó al reforzamiento de la concepción de seguridad nacional como mecanismo de protección contra las amenazas externas e internas, fortaleciendo la concepción primaria del límite como barrera de detección y protección, y al establecimiento y reforzamiento de unidades militares para el control del flujo fronterizo. Contradictoriamente, estas acciones generaron espacios para la consolidación de actividades ilícitas caracterizadas por la inseguridad y marginalidad, favorables al narcotráfico, contrabando, tráfico ilegal de seres humanos, capitales, armas, explosivos, especies protegidas, violencia y criminalidad, entre otras (Márquez, Ares, Hernández y Solar, 2010).

Desde la perspectiva westfaliana, la seguridad del Estado es vista como un asunto militar, centrado en las amenazas externas e

internas a la seguridad nacional. De allí que, en el proceso de gestión y control de las relaciones fronterizas, la seguridad sea un elemento clave en la protección del territorio, la defensa de la soberanía y los derechos de los connacionales, asegurando la convivencia pacífica (Armijo, 2014). La seguridad se manifiesta en el control militar del territorio, particularmente en los cruces fronterizos, generando mecanismos de regulación estatal para el control de todo tipo de flujos, estos controles son rígidos y facilitan la construcción de un escenario reactivo y represivo que fortalece la “securitización” o militarización de la frontera (OIM, 2012).

Para Sevastianov, Laine y Kireev (2015), actualmente la seguridad se interpreta como concepto multidimensional que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, al interior y exterior del territorio. Esta amplitud puede incluir desde el tema de seguridad humana, asociada a las condiciones y oportunidades de vida, hasta el control militar y territorial del Estado, a fin de generar mecanismos de regulación estatal para el control de flujos de personas, bienes y servicios. Armijo (2014) insiste en la necesidad de trascender la visión restringida de seguridad del Estado, por una agenda más amplia e incluyente, esta implica definir las amenazas y autorizar acciones para enfrentarlas. Asimismo, ella destaca que los temas de seguridad se deben incluir tomando en consideración si representan un peligro, su importancia y cuáles acciones requiere para evitar consecuencias inaceptables, que dan “cabida a amenazas no convencionales tales como el crimen transnacional organizado, degradación ambiental, movimientos poblacionales masivos, inestabilidad política, entre otros” (p. 33).

En tanto, la política fronteriza ha coexistido con las nociones de soberanía y frontera. Sevastianov, Laine y Kireev destacan que la política fronteriza generalmente consistía en “decisiones y acciones bastantes primitivas y dispares asociadas con repuestas a situaciones extraordinaria y críticas (amenazas de guerra, migración masiva, propagación de epidemias y otras similares)” (2015, p. 155). Desde la percepción posmodernista, la política fronteriza se define como “un conjunto de acciones emprendidas por las autoridades estatales con el objeto de regular las relaciones transfronterizas dentro del espacio fronterizo (dentro de los límites territoriales de la soberanía del Estado)” (p. 156). Al respecto, Scott (2015) destaca que la política fronteriza se concibe desde la percepción del uso estratégico de la frontera, conectada con la política de Estado, y adaptada a la noción de soberanía bajo control militar, donde las fuerzas militares actúan como garantes de la seguridad del territorio fronterizo y nacional. En este sentido, Armijo (2014) señala que el Estado y su aparato militar no son los únicos responsables de la seguridad, pues esta debe incluir la participación de las instituciones internacionales y los gobiernos regionales o locales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y opinión pública. Reconoce así los distintos factores militares, políticos, económicos, sociales y ambientales que inciden en la seguridad.

La práctica de la política fronteriza involucra un grado de coordinación, cooperación y descentralización entre los Estados implicados, lo que podría conllevar a pérdida de poder. En relación con esto, Scott (2015), en su análisis sobre la política fronteriza de la Unión Europea (UE), argumenta que esta plantea una serie de

interrogantes en torno a las relaciones de poder del Estado. La política fronteriza, en el marco de la integración europea, ha promovido formas concretas de soberanías compartidas con la política comunitaria, como el programa INTERREG para impulsar las zonas de integración fronteriza, y el apoyo de la cooperación transfronteriza local y regional. No obstante, pese al cuestionamiento de la naturaleza exclusiva de la soberanía y la ciudadanía del Estado, y al funcionamiento, significado y simbolismo de las fronteras, esto no ha sugerido de ninguna manera la desaparición de los Estados o la declinación de su territorialidad; por el contrario, han surgido nuevas funciones fronterizas y métodos de control territoriales que trascienden las nociones tradicionales de la territorialidad del Estado. La UE se ha esforzado para fomentar las actividades transfronterizas dentro de la unión, disminuyendo la importancia de las fronteras internas, pero reforzando el control de las fronteras externa y sus pasos fronterizos de manera más efectiva (Paasi, 2013).

En el caso de la Comunidad Andina, la política fronteriza orientada a la seguridad y el desarrollo de las áreas de fronteras se da a finales de la década de los noventa, cuando se logra avanzar en la definición y demarcación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como ámbitos territoriales fronterizos adyacentes a los países miembros de la Comunidad Andina, para la ejecución de planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo en conjunto entre los países involucrados, según lo establecido en la Decisión 501, en el contexto de la política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo. Hasta el presente se han dado avances en la definición y demarcación

de las ZIF, en las fronteras entre Bolivia-Perú, Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú, e incluso entre Colombia y Venezuela, antes de su retiro de la Comunidad Andina (CAN). Las ZIF sientan las bases para la gestión fronteriza integral y especializada, desde una visión binacional y comunitaria, para impulsar el ordenamiento territorial fronterizo dirigido a consolidar los mecanismos de integración regional y económica entre los países miembros de la CAN (OIM, 2012). En el marco de las ZIF, entre Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia se han logrado avances en las relaciones bilaterales en materia de consolidación de límites territoriales, de integración y cooperación económica-social; no obstante, el contrabando de mercancías, narcotráfico y guerrilla colombiana sigue siendo un problema importante en las zonas de frontera, junto a las asimetrías en los niveles de desarrollo humano en los países de la subregión andina (OIM, 2012).

En general, la política fronteriza en la América Latina ha sido lenta, el Estado se ha centrado en el fortalecimiento de una política de seguridad hacia la frontera bajo el control de las instituciones militares. La laxitud de la política fronteriza desde la frontera de México-Estados Unidos hasta Argentina esgrime el discurso opuesto a la apertura de la globalización, la construcción de nuevos muros para evitar la entrada de personas transforma las fronteras en instrumentos de separación al desplazamiento de la población. Basta exponer el caso de dos áreas de fronteras, a los extremos de la región: las de México y Argentina, en donde se registran la mayoría de los elementos que están presentes en mayor o menor grado en las fronteras latinoamericanas. Ramos (2011)

destaca que la política de seguridad y de cooperación transfronteriza en la frontera de México y Estados Unidos ha sido incapaz de reducir la inseguridad, la violencia y el crimen vinculados con el tráfico de drogas, la migración laboral, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata de personas, y mucho menos ha podido reducir las tensiones y los conflictos fronterizos. Mientras que en Argentina, Barrios y Emerich (2017) señalan que las fronteras están institucionalmente bajo la responsabilidad del Ministerio de Seguridad, quien cuenta con un plan de “fronteras seguras”, y tiene el apoyo del Ministerio de Defensa para la seguridad militarizada de dichos espacios. No obstante, la política de fronteras de Argentina está descontextualizada y desterritorializada en el tratamiento de la problemática de seguridad en los 7000 kilómetros de fronteras terrestres, los cuales están caracterizados por elementos políticos, sociales, económicos y criminales, en los que están presentes problemas de narcotráfico operado por bandas locales con conexiones extrarregionales, sicariato, lavado de dinero, entre otros.

Las políticas de seguridad se vieron afectadas por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; así, los nuevos enemigos mundiales por enfrentar pasaron a ser el terrorismo, la migración y el narcotráfico. El aumento en el flujo de inmigrantes, refugiados y desplazados hizo aún más complejo el abordaje de los estudios fronterizos más allá de los problemas relacionados con territorialidad, iconografías, identidades y resistencias (Paasi, 2013). La percepción del Estado sobre la frontera como asunto nacional se refuerza ante los objetivos estratégicos de la seguridad

nacional. El aumento de controles aduaneros y la utilización de modernas tecnologías en los cruces fronterizos, incluida la interceptación de conversaciones telefónicas, el chequeo de las redes sociales y contactos de internet, el acceso a los datos personales con los pasaportes biométricos han permitido la generación de perfiles automatizados de las personas que cruzan los puntos de control fronterizos y aduanas aéreas, so pretexto de luchar contra el crimen organizado, lo que conlleva asuntos de ética complejos, puesto que es visto como un asunto violatorio de los derechos humanos de quienes por múltiples razones intentan cruzar las fronteras (Paasi, 2013).

Para Ramos (2002), la sociedad fronteriza se ha vuelto más compleja, lo cual parece que no ha sido incluido en la agenda de los gobiernos. La marginalidad, el tráfico de drogas, la corrupción en todos los niveles del Gobierno, la impunidad y la ineficiencia son las bases para un aumento de la delincuencia, y la falta de voluntad política para reducir los vicios en las instituciones policiales y militares. Según Ramos (2012), la inseguridad fronteriza es un problema binacional e internacional y, por lo tanto, de corresponsabilidad mutua.

Cabe resaltar un elemento distintivo hoy día en la frontera: la violencia fronteriza, caracterizada por las asimetrías complementarias que se establecen en estas áreas (Carrión, 2010a). El incremento de la violencia en los espacios fronterizos obedece a los cambios registrados en las funciones de la frontera. La apertura comercial impulsó las zonas fronterizas en los circuitos de comercialización internacional de actividades ilícitas como drogas, armas, tráfico de personas, con luga-

res muy distantes, discontinuos y diferentes a las adyacencias fronterizas (Carrión, 2010a). Esta violencia es distinta cuantitativa y cualitativamente, de un lado a otro de la frontera, básicamente por las condiciones geográficas, demográficas, institucionales, las necesidades básicas insatisfechas, la estructura productiva y los sistemas delictivos. Para abordar la violencia fronteriza, la política de seguridad en estos espacios debe seguir la de seguridad ciudadana y descentralizar las políticas públicas en frontera para adaptarlas a las dinámicas locales de violencia, y elevar las condiciones de vida de la población mediante adecuadas políticas económicas, sociales y culturales (Carrión, 2010b).

Los problemas para la implementación de políticas públicas en fronteras se seguirán repitiendo mientras los Estados sigan siendo negligentes ante el abandono al que son sometidas por el nivel central, aunado al desconocimiento de la realidad fronteriza, y de la dinámica social, cultural y económica que se entretajan de lado a lado del límite, la no incorporación en la construcción de la política pública de los actores sociales que hacen vida en la frontera, la incompatibilidad de la normativa jurídica y de políticas en el tratamiento de la frontera, como la inaplicabilidad de las mismas, aunado a los problemas presentes no resueltos, y la aparición de nuevos, entre otros.

LA FRONTERA ENTRE VENEZUELA Y COLOMBIA: ESPACIO GEOGRÁFICO COMÚN ENTRE PERIODOS DE ENCUENTRO Y DESENCUENTRO

Entre Venezuela y Colombia hay una longitud de límite fronterizo de unos 2.219

km que las une y separa. El límite se extiende desde el hito 1 en Castilletes, al norte, hasta la Piedra del Cocuy, al sur, punto trifinio que comparten con Brasil. Ambos países parten de una geografía e historia común (ver mapa 1 y tabla 1), donde se georreferencia la frontera en estudio como un “cuerpo uniforme” que permite ver dicho espacio geográfico en sus propias características geoespaciales definidas, con evolución histórica análoga, que a pesar de las diferencias actuales en su modelo económico y político, presentan similares problemas sociales y culturales. Este espacio está bien diferenciado en tres unidades físico-geográficas, lo cual facilitaría la enunciación de una política de seguridad fronteriza integral.

Geográficamente este espacio está conformado por siete departamentos de Colombia (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía), que representan el 25% del territorio, y 4 estados de Venezuela (Zulia, Táchira, Apure y Amazonas), que equivalen al 36% del territorio nacional. Estos espacios fronterizos reúnen una población casi proporcional a cada lado, estimada para el 2015 en unos 10 millones de habitantes (ver tabla).

Desde el punto de vista del relieve comparten tres unidades físico-naturales, todas ellas de contraste en sus características espaciales derivadas: 1) del sistema de los Andes (cordillera, montañas y piedemonte); 2) los llanos, con su planicie aluvial, eólica y la altiplanicie; 3) el contacto con las llanuras y penillanuras de alteración del Escudo Guayanés. En ella se ubican tres cuencas hidrográficas importantes, con un gran número de cursos de agua, que drenan hacia el río Magdalena, a la depresión del lago de Maracaibo y al río Orinoco.

MAPA . FRONTERA COLOMBIA-VENEZUELA



Fuente: elaborado por Robert Mora.

En esta franja fronteriza se localiza una gran diversidad de paisajes vegetales, y posee una fauna muy variada y diversa, con algunas especies en riesgo de extinción. Presenta una disponibilidad de tierras para fines agrícolas

y pecuarios con alto potencial. Esta frontera es poseedora de una importante superficie de áreas naturales protegidas que cubren cerca del 50 % del territorio del lado venezolano y más del 40 % del lado colombiano, las cuales están

TABLA 1. DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA Y ESTADOS DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA ADYACENTES AL LÍMITE INTERNACIONAL: DATOS DEMOGRÁFICOS, SOCIOECONÓMICOS Y AMBIENTALES

Departamentos	Capital	Pob. Estim. 2015	Superficie km ²	Densidad de Pob	COLOMBIA							Longitud del límite fronterizo (km)
					Tasa Analfabetismo	Tasa Desempleo	Tasa Natalidad	Tasa Mortalidad	% Pobreza	Áreas Naturales Protegidas*		
La Guajira	Rio Hacha	958	21	45,94	12,0	7,2	29,35	4,95	53,3	2 Parques Naturales Nacionales y 1 Santuario	721	
Cesar	Valledupar	1.028.890	23	44,91	16,3	8,9	23,04	5,01	42,3	1 PNN		
Norte de Santander	Cúcuta	1.355.787	22	62,59	17,0	12,5	19,55	6,37	40,0	2 PNN y 1 Área Natural Única	140	
Boyacá	Tunja	1.276.407	23	55,04	17,1	6,2	17,83	6,93	35,4	2 PNN 1 Santuario		
Arauca	Arauca	262	24	11,01	17,4	12,1	27,86	5,97	50,3	1 PNN	668	
Vichada	Puerto Carreño	72	10	0,72	15,8	11,1	13,32	2,07	80,2	1 PNN, Reserva de Biosfera 11% territorio, 36% Territorio es Área Amazonica	690	
Guainía	Iniridá	41	72	0,57	33,6	7,4	25,86	1,43	75,9	1 Reserva Nacional Natural		
Total		4.994.652	195	41,27							2219	
Total Colombia		48.203.405	1.141.748	41,27	15,5	8,9	18,88	5,80	27,8		2219	

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (Censo 2005), Proyecciones al 2015.

Índice de Pobreza Multidimensional: Censo Agropecuario resultados 2014 (Arauca, Vichada, Guainía).

* Codificación de la División Política Administrativa de Colombia-DWIPOLA.

Analfabetismo 2003 Ministerio de Educación Objetivos del milenio.

Indicadores Básicos 2010. Situación de salud Colombia, Proyección 2015.

VENEZUELA										
Estados	Capital	Pob. Estim. 2015	Superficie km ²	Densidad de pob. (hab/km)	Tasa Analfabetismo	Tasa Desempleo	Tasa Natalidad	Tasa Mortalidad Infantil	% Pobreza	Áreas Naturales Protegidas*
Zulia	Maracaibo	4.083.012	63.100	64,70	6,84	10,9	25,10	4,89	37,20	27 Áreas cubren 50% territorio
Táchira	San Cristóbal	1.238720	11.100	111,59	4,79	3,6	17,18	4,09	27,30	26 Figuras cubren 38% territorio
Apure	San Fernando de Apure	568.903	76.500	7,43	10,0	11,3	30,32	2,30	46,00	13 Áreas cubren el 50% territorio
Amazonas	Puerto Ayacucho	178.003	177.617	1,00	6,71	13,6	31,70	1,37	39,20	19 Figuras cubren 52% del territorio
Total		4.651.915	328.317							
Total Venezuela		30.620.438	916.445	33,41	4,92	8,70	21,01	4,67	31,60	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística-INE (Censo 2011). Tasa proyecciones al 2014.

CISOR: Centro de Investigaciones Sociales- VENECSOPI; Venezuela en cifra. <http://www.venescopio.org.ve/Venezuela-en-resumen>.

* Colección GeoVenezuela, Tomo 5- Capítulos 37 y 39 y Tomo 7-Capítulo 55 y 59. Fundación Empresas Polar, Caracas.

bajo riesgo de amenaza y vulnerabilidad ambiental, y con importante presencia de grupos indígenas. Presenta una ocupación territorial concentrada hacia capitales o cabeceras municipales que reúnen el 10 % de la población del lado colombiano y el 15 % del lado venezolano, sometida a presión por diferentes grupos criminales que desarrollan su economía de guerra, ante la poca actuación de los gobiernos centrales y la incapacidad de las instituciones locales y nacionales para resolver los conflictos y dar respuestas satisfactorias a la sociedad fronteriza, aspectos estos que se exponen a lo largo del trabajo.

Como un hecho histórico, el límite internacional emerge con la disolución de la Gran Colombia, en la Constitución de 1830, con la primera naciente República de Venezuela, cuando se asume el concepto del *uti possideteis juris* de 1810 como criterio delimitador, el cual también toma la República de Nueva Granada. El proceso posterior de delimitación y demarcación ocupó más de medio siglo (Ramírez y Hernández, 2003). En este sentido, Velázquez (2009) menciona que la fijación de linderos no es tarea fácil, mientras surgen diferencias entre los nuevos Estados que les ocupan un periodo largo en la historia de la relación binacional. Al respecto, Ramírez y Hernández (2003), en su trabajo “Colombia-Venezuela: vecinos cercanos y distantes”, precisan que desde la separación de la Gran Colombia en 1830 ambos países no han podido construir una política de vecindad durable y estable a lo largo de la historia en su relación bilateral. Ellos afirman que existen variadas “razones que explican la ausencia de acuerdos permanentes para un manejo cooperativo de la vecindad [...] lo

que lleva a una oscilación de la relación entre las capitales, de periodos de distanciamiento y tensión a momentos de acercamiento y negociación” (2003, pp. 160-161).

Ramírez y Hernández (2003) parten del análisis de tres grandes periodos de encuentros y desencuentros definidos a lo largo de la historia de la relación de vecindad entre 1830 y 2002. Esta caracterización temporal se considera importante debido a la pertinencia del análisis por ellos realizado y la comprensión de los elementos identificados en el manejo y la negociación de los conflictos ocurridos entre 2002 y 2018. En el primer periodo (1830-1989) se destacan las tensiones en el proceso de delimitación y demarcación registradas de 1830 hasta 1941, durante el cual se pone fin a las diferencias sobre las fronteras terrestres. Este es seguido por una etapa de predominio de cooperación bilateral entre 1942 y 1970, con la aplicación del Estatuto Fronterizo (1942) que reguló los flujos de población, y el manejo de los temas de ambiente, seguridad y cooperación judicial. Luego, con el Tratado de Tonchalá (1959) se profundiza el estatuto fronterizo, y se registran varios acuerdos de comercio y desarrollo binacional. Estos logros y avances se detienen entre 1970 a 1988 por las tensiones en las negociaciones marítimas originadas por el desacuerdo entre Colombia y Venezuela sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas derivado de la aplicación del derecho del mar, lo que condujo a la postergación de los acuerdos de cooperación por casi dos décadas.

Entre 1989 y 1998 se destaca una década de cooperación, donde se alcanzaron los mayores avances en la construcción de una agenda

binacional y el establecimiento de mecanismos bilaterales, se reanudaron los acuerdos y mecanismos de cooperación, definidos en agenda, y se dinamizó la actividad fronteriza en torno al proceso de integración regional. No obstante, al final de la década, los problemas de inseguridad sin atención conjunta dominan el tema de frontera, y los efectos del conflicto interno colombiano se extienden hacia los países vecinos. De esta manera, la falta de acuerdos sobre su manejo en conjunto; la ausencia de estrategias comunes para combatir el contrabando, el lavado de dinero, el robo de vehículos y tráfico de armas, así como el narcotráfico, y la presencia de guerrilla y paramilitares hacen inmanejables los asuntos de seguridad en esta frontera. La seguridad fronteriza copó la agenda binacional y desplazó los temas pendientes limítrofes y de relaciones comerciales, la concepción de frontera se asume como un problema de seguridad nacional y se paralizan los mecanismos de diálogo. La guerrilla, el gobierno y los militares venezolanos se acercan en la búsqueda de arreglos, lo que hace más explosiva la agenda binacional.

Entre 1999 y 2002, las críticas coyunturas internas que viven ambos países tienen gran impacto en la relación bilateral. Las marcadas diferencias políticas, de alianzas y estilos diplomáticos entre Chávez y Pastrana sembraron desconfianza mutua y conllevaron la paralización de reuniones y de las comisiones de vecindad. Chávez se abrió a una nueva geopolítica internacional distanciada de Estados Unidos, mirando hacia América del Sur y el Caribe, Asia, África y países árabes (Linares, 2010). En tanto, Pastrana involucró a los países vecinos en los diálogos de paz con las FARC y el ELN,

mientras buscaba apoyo financiero y militar en Estados Unidos con el Plan Colombia como herramienta contra las drogas y la subversión (Ramírez, 2004).

Durante el 2002-2006 y 2006-2010 se registran periodos de alternancia, entre acercamiento y discordia, con rupturas y amenazas. Uribe y Chávez buscan acercamientos y avanzan en discusiones sobre el desarrollo de las áreas de frontera en el marco de la política comunitaria de la CAN, y logran la definición de las ZIF. El intercambio comercial logra repuntar hasta alcanzar los 7.000 millones de dólares anuales en el 2007. Con el retiro de Venezuela de la CAN en el 2005 aumentan las tensiones que se agudizan en el 2008 con la captura de Rodrigo Granda en Venezuela por el Gobierno colombiano, sin el apoyo del venezolano, lo que genera más tensiones y discrepancia, y es visto como una violación de la soberanía. El manejo individualizado y privado por parte de Venezuela sobre el tema del diálogo con la guerrilla para la liberación de los secuestrados lleva a Uribe a exigir el reconocimiento de la guerrilla como grupo terrorista y demanda un mayor control en los territorios fronterizos. En el 2008, el bombardeo del campamento guerrillero en territorio ecuatoriano por parte de las Fuerzas Armadas colombianas, en el marco de la Operación Fénix, encubierta por Estados Unidos, se tradujo en una crisis diplomática regional. Chávez cancela las relaciones diplomáticas, comerciales y los proyectos binacionales, amenaza con la movilización de tropas militares a la frontera y le da estatus de beligerancia a la guerrilla. Uribe acusa a Chávez de amigo de terrorista y concreta con Estados Unidos el uso de bases militares colombianas,

ante la protesta en la región. La Cumbre de Río, órgano de consulta y concertación política para promover la paz en América Latina y el Caribe, no alcanzó a desbloquear la relación. En consecuencia, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se plantea agilizar la creación del Consejo de Defensa Suramericano como órgano asesor de las Fuerzas Armadas Suramericanas en el ámbito de la seguridad ante el contexto de nuevas amenazas en la región.

Entre el 2010 al 2012, bajo polarización política, Santos restablece el diálogo con Venezuela y logra algunas acciones conjuntas frente a los problemas transfronterizos como el combate al narcotráfico, el crimen organizado, la extorsión y el secuestro, la información compartida y los operativos conjuntos. Entraron en juego nuevas reglas comerciales bilaterales, y se acuerda formalizar el paso en Tienditas, en el marco de los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En el 2012 Chávez es reelegido, pero por su enfermedad viaja a Cuba, y tras pasa el mando al canciller Nicolás Maduro, a quien designa su sucesor el 8 de diciembre de 2012. En este periodo la relación binacional queda atrapada entre las presiones políticas polarizadas de lado y lado, y la acumulación de los problemas fronterizos no atendidos a tiempo.

Es en este escenario de encuentros y desencuentros que oscila la relación binacional. La desconfianza mutua se ha extendido al manejo de los asuntos pendientes de la agenda, en gran parte debido al manejo de lo fronterizo como un problema de seguridad nacional, de asunto exclusivo del Estado y de las fuerzas armadas. Las fronteras son percibidas como

espacios geográficos estratégicos y vulnerables, necesarios de preservar y proteger mediante la táctica de defensa militar y soberanía territorial; en consecuencia, al presentarse situaciones fronterizas conflictivas se suelen magnificar los problemas y se procede a paralizar los mecanismos institucionales para la solución, y se acumulan así las dificultades sin resolver. Este enfoque controla la política de seguridad fronteriza, en la que se desconocen los flujos espontáneos e históricos de las relaciones de vecindad que generan un entramado de relaciones societales de carácter legal e ilegal que supera la capacidad administrativa, de atención y repuesta de las instituciones del Estado para atender las situaciones presentadas.

DE LA CRISIS EN LA FRONTERA A LA FRONTERA EN CRISIS: LA POLITIZACIÓN DE LO FRONTERIZO

Entre 2013 al 2018, las relaciones fronterizas se agravan por las diferencias en la orientación política, económica y el manejo de las relaciones internacionales, a lo que se suman la politización y polarización de las crisis internas y externas de cada nación. En particular, en el proceso de paz en Colombia y la polarización en la consulta, junto al agravamiento de la situación interna de Venezuela. La polarización política venezolana controla los asuntos de la agenda doméstica y se desborda mediáticamente más allá de sus fronteras, con el abierto respaldo del Secretario General de la OEA, el Grupo de Lima, Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea.

Entre 2013-2014 Maduro y Santos llegan algunos acuerdos en materia de seguridad, intercambio de información de estructuras criminales, coordinación de operaciones simultáneas anticontrabando y violencia, combate al contrabando de alimentos, y el incremento de los controles a la venta de gasolina. El endurecimiento en las medidas de seguridad para el combate de acciones ilegales generó protestas y enfrentamientos de los contrabandistas con la fuerza pública en la frontera. Los flujos migratorios se incrementaron debido a los desplazamientos en Colombia, al tiempo que se registraron movimientos de retornados al país por el deterioro de la situación política y económica de Venezuela. El contrabando de combustible, alimentos, medicinas, materiales de construcción y estratégicos, repuestos, entre otros, registró un fortalecimiento debido al diferencial cambiario. La política cambiaria, monetaria y de precios en Venezuela contribuyó con ello.

En el 2015, con el cierre y la Declaratoria del Estado de Excepción, la crisis trasciende, y la frontera se transforma en un espacio geográfico dominado por la violencia, la ilegalidad y la criminalidad organizada por grupos armados irregulares conformados por guerrilla, paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes que desarrollan una economía subterránea sustentada en recursos provenientes del contrabando, el narcotráfico, el secuestro, el mercado cambiario, la venta de armas, la trata de personas, el robo de vehículos, entre otros. Las tensiones entre los gobiernos, el diferencial cambiario, los sistemas de precios, la corrupción de miembros de las fuerzas de seguridad y de las instituciones locales facilitaron la consolidación

de estas violentas estructuras criminales, las cuales se disputan negocios, mercancías, rutas y territorio a ambos lados del límite (Cañizares y Niño, 2017).

El Decreto 1950, emitido por Maduro, se da en repuesta al incidente del 19 de agosto cuando miembros de una banda de criminales colombianos emboscaron a oficiales de las FANB en San Antonio del Táchira, mientras se prestaban a iniciar un operativo contra los bachaqueros, aun cuando a nivel local quedaron dudas sobre el origen de la agresión. Maduro ordenó el cierre de la frontera por 72 horas, y luego por 60 días prorrogables 60 días más. Inició con seis municipios de Táchira hasta extenderlo al resto de los municipios adyacentes al límite de los estados fronterizos con Colombia; el objetivo fue restablecer el orden constitucional y reforzar la tutela de la seguridad ciudadana, la paz y la estabilidad social mediante medidas (restricción de garantías de los derechos) para atender la situación fronteriza suscitada.

Esta acción del Estado venezolano no escapó a la polarización política y mediática a ambos lados de la frontera. Los cuestionamientos se dieron por la toma de una medida arbitraria a juicio de los opositores, mientras otros celebraron el cierre como mecanismo para ponerle fin al contrabando y la escasez de productos subsidiados por el Gobierno. Asimismo, hubo duras críticas a la aplicación de la Operación de Liberación del Pueblo (OLP) en la frontera que empujó al retorno de 21 mil personas entre ilegales e indocumentados colombianos, y señalaron a Maduro de provocar una crisis humanitaria.

El cierre expuso una frontera en crisis, un espacio de choque por tensiones políticas entre gobiernos con objetivos estratégicos encontrados, con intereses bien diferenciados, impregnados de una gran desconfianza y mutua incompreensión de sus situaciones internas, ambos con problemas seguridad ciudadana, sumado al agravamiento de los problemas de seguridad binacional. La detención de la banda agresora en San Antonio determinó que por la acción recibieron el pago de 100 millones de pesos (Telesur, 25 de agosto de 2015). Maduro vinculó el ataque a grupos en Colombia interesados en desestabilizar al Gobierno y la economía venezolana, con el empleo de paramilitares para tal fin, y señalaron a Uribe como principal responsable, en connivencia con la oposición venezolana. El manejo mediático del cierre fronterizo refleja la polarización en los dos países y la internacionalización del tema.

Maduro y Santos se reunieron en Quito motivados por los presidentes *protempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y UNASUR, Rafael Correa de Ecuador y Tabaré Vázquez de Uruguay, y concluyeron con una agenda de siete puntos: 1) inmediato regreso de sus embajadores, 2) estudio exhaustivo de la situación fronteriza, 3) conformación de una agenda de temas álgidos, 4) gradual normalización de la situación, 5) coexistencia de ambos modelos socioeconómicos, 6) alcance de la paz y la convivencia entre pueblos, y 7) continuidad en el acompañamiento de Ecuador y Uruguay en el proceso de diálogo. Al final de la reunión ambos mandatarios reconocieron el olvido gubernamental hacia estos espacios, y la necesidad de detener las actividades ilegales en la frontera, generar

seguridad ciudadana y fortalecer el desarrollo regional fronterizo.

Venezuela asume la construcción de una política integral de frontera y propone construir una nueva frontera de paz con la creación de la Misión Socialista Nueva Frontera de Paz adscrita al recién creado Ministerio de Estado. El 30 de diciembre de 2015 se enuncia la Ley Orgánica de Fronteras, donde se establece la elaboración de un Plan de desarrollo integral para las áreas fronterizas, el cual no se ha presentado aún. Colombia, por su parte, cuenta con una serie de iniciativas relevantes en materia de desarrollo en las zonas fronterizas impulsadas desde diversos escenarios institucionales: la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras), la Ley 388 de 1997 en Ordenamiento Territorial, el Plan Binacional de Seguridad del 2011, la Ley de Anticontrabando de 2016, el Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. No obstante, la crisis demuestra que las acciones no han sido suficientes para abordar los problemas en dichos espacios, debido a la confluencia de diversos delitos y de actores involucrados (Aparicio, Rodríguez, Pamela, 2016).

El diagnóstico sobre la crisis desarrollado por la CEPAL (2016) propone un conjunto de recomendaciones para abordar los problemas identificados que ameritan atención: 1) la necesidad de reducir el creciente comercio informal y restaurar la importancia del comercio formal; esto implica combatir el contrabando mediante acciones conjuntas y mancomunadas entre ambos países, y generar un amplio diálogo y consenso que involucre a los organismos y asociaciones afectados por la actividad

ilegal. 2) Reducir el diferencial cambiario, por ser uno de los incentivos para la especulación; flexibilizar la política cambiaria en Venezuela, mientras Colombia debe reforzar la regulación y supervisión de las casas de cambio para facilitar los flujos de información y el comercio transfronterizo. 3) Armonizar y coordinar el tipo de cambio bilateral de referencia entre el peso colombiano, el Bolívar y otras monedas de referencia como el dólar. 4) Generar instancias de diálogo bilateral y acciones mancomunadas para mejorar la vigilancia de los flujos ilícitos de bienes y divisas. El informe concluye indicando que la reapertura de la frontera plantea importantes desafíos en los planos económico y social, pero para beneficiarse de la reapertura de la frontera ambos países deben tener una estrategia común y ordenada para tal fin.

Las comisiones de trabajo establecidas se centran en los temas para el control migratorio, el contrabando, el comercio, la aduana y el transporte, con el fin de normalizar gradualmente la situación fronteriza (Hernández, 2016). El 10 de julio de 2016 se da el primer cruce peatonal oficial de la frontera, concertado por ambos gobiernos y programado para los fines de semana. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) registró durante los primeros días de cruce la entrada legal de 585 millones de bolívares, equivalentes a 500.000 dólares (Ríos, 2016). Algunos sugieren que estos movimientos están asociados a actividades ilegales propias de la dinámica fronteriza. Posteriormente, el 11 de agosto de 2016, se cerró el paso temporal a solicitud de Colombia. Santos anuncia la reapertura peatonal para el 13 de agosto, entre las 6 a.m. y las 8 p.m. El 20 de septiembre se habilita el paso

de transporte de carga internacional entre las 9 p.m. y la 12 a.m., de lunes a viernes (Zafra, 2016). A partir de enero de 2017 Venezuela no extiende más el decreto de cierre, y Colombia mantiene el control sobre el cruce de la misma.

En el 2017, el endurecimiento de la crisis política interna en cada país impacta más la frontera. En Colombia, los resultados del plebiscito a favor del No comprometen la paz y aumentan los riesgos del posconflicto; las dudas sobre los beneficios del acuerdo profundizan la polarización política entre los que lo apoyan y los que lo rechazan. Santos, en medio de un débil apoyo político, da inicio al proceso e incorpora algunas inquietudes de la oposición al acuerdo. A ese escenario se sumó la creciente violencia contra líderes sociales, y una lista de paros cívicos y movilizaciones sociales por promesas y atención social incumplidas (El Tiempo, 27 de septiembre de 2017).

En Venezuela, la crisis política, económica y social se agudiza a niveles nunca antes vistos; la oposición venezolana se radicaliza y llama a la manifestación violenta, y logra el apoyo internacional del Secretario de la OEA, y el diseño de un conjunto de acciones que lesionan al país, como el bloqueo financiero de Estados Unidos, y la conformación de Grupo de Lima, instancia creada con el único fin de intervenir en los asuntos internos de Venezuela, como un escenario paralelo a la OEA. Es de destacar que el surgimiento de este tipo de escenario multilateral es contraproducente, pues pone en riesgo la estabilidad y sensibilidad de cualquier país de la región a ser intervenido por los intereses políticos de un grupo determinado, contraviniendo así la norma del derecho internacional. Este grupo de actores logra torpedear

el apoyo al diálogo político y las negociaciones promovidas por el grupo de Río en República Dominicana con el apoyo de observadores Internacionales.

La situación interna de Venezuela se ha agudizado en lo económico y social; la especulación, la hiperinflación y su consecuencia en el detrimento salarial, el deterioro de los servicios públicos por falta de mantenimiento o por robo, la escasez y el acaparamiento de alimentos, de repuestos para vehículos, medicinas, materiales de construcción y de suministros para la producción agrícola, el déficit de dinero en efectivo en contraste con acelerado contrabando de este a la frontera, la corrupción, y la falta de respuestas contundentes en materia económica por parte del Gobierno nacional a los problemas internos, así como la invisible actuación de la Asamblea Nacional Constituyente ante la solución de los problemas, construyen un panorama desalentador para el sector obrero y la clase profesional que ha incrementado su migración en busca de oportunidades. La frontera terrestre con Colombia es el mayor receptor de estas migraciones, principalmente el paso San Antonio-Cúcuta.

El tema de las migraciones por las fronteras terrestres no escapa al uso político; particular atención merece la afirmación de Santos de que “la llegada de venezolanos es ‘tal vez el problema más serio’ que tiene Colombia actualmente (Diario La Nación, 19 de febrero 2018), comentario discordante, dada la situación interna de Colombia. El informe de Migración del Ministerio de Relaciones Exteriores: Radiografía de Venezolanos en Colombia (2017) muestra que el movimiento migratorio pendular diario es de 37 mil ciuda-

danos por los 7 puestos fronterizos. Mientras, la migración regular fue de 263.331 ingresos y 228.380 egresos. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) destaca que cerca del 40 % que ingresan son portadores de doble nacionalidad, 30 % colombianos y 40 % venezolanos. Datos de migración irregular revelan que a cerca de unos 200 mil venezolanos se les venció su permiso temporal, y unos 140 mil han ingresado por pasos no autorizados. El 52 % de los venezolanos que ingresan lo hacen para comprar productos básicos. La mayoría realiza trabajos informales diariamente para comprar los productos y regresar a su país. El 45 % llega en grupos organizados por empresas de viajes colombianas, y de ellos un 69 % van con destino a otros países como Ecuador, Perú, Chile o Argentina (La Opinión, 15 de enero 2018). La canciller Holguín, durante una visita a Cúcuta, destacó que “la migración proveniente de Venezuela no es masiva”, aseveración por la cual fue duramente criticada por los concejales de esta ciudad (La Opinión, 3 de febrero de 2018). Posteriormente, en la visita de Santos a la frontera, los gobernadores de los departamentos fronterizos manifestaron no estar de acuerdo con las cifras que arroja el informe, y destacan que es posible que sean más de los que se piensan, por lo que exigen más registro y control de los inmigrantes (La Opinión, 6 de febrero de 2018).

Santos, reunido con representantes de la ONU y la OIM, y miembros de su gabinete, declaró una serie de medidas para endurecer los controles migratorios: 1) la creación de un Grupo Especial Migratorio para reforzar el control y la seguridad en la frontera; 2) no expedir más la Tarjeta Migratoria y exigir el uso

del pasaporte para cruzar la frontera; 3) garantizar el respeto a los espacios públicos, evitando la ocupación de parques y plaza por los inmigrantes; 4) reforzar la frontera con 2120 efectivos de las tres ramas militares (Agencia EFE, 8 de febrero de 2018). Esta repuesta de Santos es el resultado, por una parte, de la visita de Rex Tillerson a la región, seguida de Kurt Tidd, jefe del Comando Sur, para incrementar la presión sobre Venezuela; y por otra, de la necesidad de captar recursos para la desasistida región fronteriza. Por coincidencia, en Venezuela se suspende la firma de un posible acuerdo entre Gobierno y oposición. Simultáneamente, Colombia, Brasil y hasta Guyana movilizan tropas para controlar la seguridad en la frontera ante la situación migratoria venezolana; estos movimientos militares en la frontera parecen responder más a la solicitud hecha por Estados Unidos y Almagro para presionar la salida de Maduro, que a resolver los problemas fronterizos. El tema de la seguridad fronteriza escaló en el manejo a nivel político, Maduro acusó a Colombia y Estados Unidos de preparar una invasión a Venezuela, y respondió con el envío inmediato de efectivos militares a la frontera (Lozano, 2018).

CONSIDERACIONES FINALES

El espacio fronterizo colombo-venezolano no solo tiene geografía e historia común, los países comparten las mismas dificultades por el descuido histórico de los gobiernos centrales hacia estos territorios periféricos. Las políticas

de seguridad binacional aplicadas no han sido coherentes, ni sostenidas en el tiempo, estas han respondido a los instantes de acercamiento o discordia, y en dar respuesta a una situación fronteriza en un espacio y tiempo determinados, priorizando en el control militar y migratorio, con lo cual se ha desconocido la realidad.

La negligencia en la construcción de una política de seguridad fronteriza integral por ambos países obedece al uso de lo fronterizo como estrategia política mediática distractora de los asuntos internos, usada para resaltar los temas de nacionalismos, identidad, soberanía, seguridad y demostración de poder, que justifican la necesidad del gasto militar, prioridad en la inversión del Estado.

Una política coherente de seguridad fronteriza entre Estados, independiente de las disparidades del modelo económico o proyecto de país, beneficiaría a ambos gobiernos, generaría ingresos y un mayor control territorial sobre la criminalidad y la violencia. La acción combinada para la paz, y el desarrollo de la frontera, tienen más pros que contras; las potencialidades territoriales están, hay capital social dispuesto, diagnósticos de la situación fronteriza desde la academia y ONG involucradas en el tema, que junto al reciente informe de la CEPAL logran precisar las vulnerabilidades de la frontera y sugieren estrategias por seguir. Superar la situación de frontera en el nivel de crisis que se encuentra pasa por resolver la polarización política en transición al posconflicto en Colombia y de pos-Chávez en Venezuela. Solo parece faltar la voluntad política.

REFERENCIAS

- Agnew, J. (2008) Borders on the mind: Reframing border thinking. *Ethic & Global Politics*, 1, 175-191.
- Aparicio, C., Rodríguez, K. y Pamela, T. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En Andrés Molano Rojas (comp.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 18-43). Bogotá: Instituto de Ciencias Política Hernán Echeavarría Olózaga - Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- Agencia EFE (8 febrero, 2018). Colombia endurece el control migratorio por el éxodo de venezolanos y pide solidaridad. Edición América, Política. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/colombia-endurece-el-control-migratorio-por-exodo-de-venezolanos-y-pide-solidaridad/20000035-3518166>
- Armijo, N. (2014). Seguridad en la frontera Sur de México, entre vulnerabilidades y amenazas. Repuestas desde las políticas del Estado mexicano (1980-2012). Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de México, Programa de Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado de <http://132.248.9.195/ptd2013/noviembre/0706065/0706065.pdf>
- Aporrea (23 de febrero, 2018). Presidente Maduro conducirá personalmente Ejercicio de Acción Defensiva Multidimensional Independencia 2018. Recuperado de <https://www.aporrea.org/tiburon/n321394.html>
- Bradshaw, R. y Linares, R. (1999). Fronteras: una visión teórica en el mundo contemporáneo. *Aldea mundo. Revista sobre fronteras e integración*, 7(4), 14-19.
- Barrios, M. y Emerich, N. (2017) *Geopolítica de la seguridad xv: las fronteras donde empieza y termina el Estado*. Recuperado de <https://www.geopolitica.ru/es/article/geopolitica-de-la-seguridad-xv-las-fronteras-donde-empieza-y-termina-el-estado>
- Cañizares, W. y Niño, E. (2017). Una mirada local al crimen organizado en la frontera colombo-venezolana. Cúcuta: Fundación Progresar, Capítulo Norte de Santander, Observatorio de Derechos Humanos y Violencia Social y Política. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/370047940/Una-mirada-local-al-crimen-organizado-en-la-frontera-colombo-venezolana>
- Carrión, F. (2010a). La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios. *Fronteras*. FLACSO Ecuador. Programa de Estudios de la ciudad. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/q7xxtq539i7bd0qijeku96x5ci14o.pdf>
- Carrión, F. (2010b). En el límite de la vida: la violencia fronteriza. *Fronteras*, 3. FLACSO Ecuador. Programa de Estudios de la ciudad. Recuperado de https://works.bepress.com/fernando_carrión/393/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). El comercio transfronterizo entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela: diferenciales de precios, tipos de cambio y lineamientos para el diálogo. Informe preparado a solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia y del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.
- Diario La Nación (19 de febrero de 2018). Santos: llegada de venezolanos es “tal vez el problema más serio” que tiene actualmente Colombia. Internacional. *La Nación*. Recuperado de <https://lanacionweb.com/internacional/santos-llegada-de-venezolanos-es-tal-vez-el-problema-mas-serio-que-tiene-actualmente-colombia/>

- El Tiempo (27 de septiembre, 2017). Los paros que han afectado al país en los últimos años, Galería. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/las-protestas-que-se-han-hecho-ultimamente-en-colombia-135148>
- Hernández, J. (10 de agosto, 2016). Activaron un Centro Binacional para atacar crimen en frontera. *La Nación*. Recuperado de <http://lanacionweb.com/regional/activaron-un-centro-binacional-para-atacar-crimen-en-frontera/>
- La Opinión (15 de enero, 2018). 43 % de los inmigrantes en Cúcuta son venezolanos. *Frontera. La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/cucuta/43-de-inmigrantes-en-cucuta-son-venezolanos-147249>
- La Opinión (3 de febrero, 2018). Consejo se fue contra Cancillería porque dijo que en la región no hay migración masiva. *Frontera. La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/cucuta/consejo-se-fue-contra-cancilleria-porque-dijo-que-en-la-region-no-hay-migracion-masiva-148382#OP>
- La Opinión (6 de febrero, 2018). Cifras de venezolanos no concuerdan. *Frontera. La Opinión*. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/frontera/cifras-de-venezolanos-no-concuerdan-148597#OP>
- Linares, R. (2005). Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y su dimensión territorial en la frontera Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia). *Aldea Mundo. Revista sobre fronteras e integración*, 19(10), pp. 45-54.
- Linares, R. (2010). La estrategia multipolar de la política exterior venezolana. *Aldea mundo. Revista sobre fronteras e integración*, 30(15), pp. 51-62.
- Lozano, D. (2018). Nicolás Maduro denuncia que EE.UU. y Colombia preparan la invasión de Venezuela tras el despliegue de tropas en la frontera. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2018/02/12/5a81daa646163f61088b45be.html>
- Márquez, M., Ares, J., Hernández, P. y Solar, R. (2010). Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras. Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Integración y Comercio. *Notas Técnicas*, bid-nt-259. Recuperado de https://publications.iadb.org/handle/11319/5225?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=Mejores+pr%25C3%25A1cticas+en+seguridad+y+control+de+fronteras&group_by=none&etal=0
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2017). *Radiografía de venezolanos en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf
- Oliveros, L. (2011). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Comunidad Andina de Naciones. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BF0069DFA7/\\$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BF0069DFA7/$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2012). Módulo 1: *Gestión de fronteras. Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Lima. Recuperado de http://www.oimperu.org/oim_siete/documentos/Modulos_Fronteras_Seguras/Modulo1.pdf
- Paasi, A. (2013). Borders and border-crossing. En N. Johnson, R. Schein y Jamie Winders (eds.), *The Wiley-Blackwell Companion to Cultural Geography*. London: John Wiley & Sons. Recuperado de <https://www.academia.edu/2236195/>

- Ramírez, S. (2004). Colombia y sus vecinos. *Nueva Sociedad*, 192, 143-156.
- Ramírez, S. y Hernández, M. (2003). Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes. En S. Ramírez y J. M. Cadenas (eds.), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades* (pp. 159-241). Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI, Universidad Central de Venezuela, Convenio Andrés Bello.
- Ramos, J. (2002). Seguridad pública fronteriza. Gestión, contexto y redefinición de políticas. *Frontera Norte*, 14(28), 47-81. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722002000200003
- Ramos, J. (2011). Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos. En Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. México, CADESE. Recuperado de <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/MigracionySeguridad/cap4.pdf>
- Ramos, J. (2012). Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la Iniciativa Mérida. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 11, pp. 93-97. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407110>
- Ríos, J. (16 de julio, 2016). DIAN le sigue la pista a Bs 585 millones que ingresaron a Norte, Economía. *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com.co/economia/dian-le-sigue-la-pista-bs-585-millones-que-ingresaron-norte-115427#ATHS>
- Sevastianov, S., Laine, J. y Kireev, A. (2015). *Introduction to border studies*. Vladivostok: Eastern Federal University. Recuperado de https://ojkum.ru/images/knigi/Introduction_to_Border_Studies3.pdf
- Scott, J. (2015). Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe. En *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*. Finland: University of Eastern Finland. DOI 10.1007/978-3-319-18452-4_2
- Telesur (25 de agosto, 2015). Venezuela: capturan a implicado en ataque a la FANB en Táchira. *Telesur*. Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/Venezuela-capturan-a-implicado-en-ataque-a-la-FANB-en-Tachira--20150825-0210.html>
- Velásquez, R. (2009). Los espacios de las relaciones colombo-venezolanas. En *GeoVenezuela, Geoestrategia e integración* (pp. 236-264). Caracas: Fundación Empresas Polar.
- Zafra, L. (18 de septiembre, 2016). Habilitan paso gradual de transporte de carga en frontera colombo-venezolana este martes. *Política. La Nación*. Recuperado de <http://lanacionweb.com/politica/habilitan-paso-gradual-de-transporte-de-carga-en-frontera-colombo-venezolana-este-martes/>
- Zapata, R. (2012). Teoría política de la frontera y movilidad humana. *Revista Española de Ciencia Política*, 29, pp. 39-36. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4002502>