

ÍCONOS | 70

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • mayo-agosto 2021

**Construir fronteras e imaginar ciudadanías:
sociedades transfronterizas amazónicas**

**Constructing borders and understanding citizenship:
Cross-border societies in the Amazon**

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 70, vol. XXV (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 70 (Editors of dossier 70)

- Fernando García. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Silvia Romio. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cecilia Ortiz-Batallas. Investigadora independiente. Ecuador

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Fernando Bustamente

Imagen de portada: Silvia Romio

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 70, vol. XXV (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

- Construir fronteras e imaginar ciudadanías: sociedades transfronterizas amazónicas.** 7-14
Introduction to dossier
Constructing borders and understanding citizenship: Cross-border societies in the Amazon
Fernando García, Silvia Romio y Cecilia Ortiz-Batallas
-

- 01. Guayaramerín: una frontera marcada por el río Mamoré y las cachuelas** 15-36
Guayaramerim: a borderland marked by the Mamore River and its "cachuelas"
Bianca De Marchi-Moyano y Laura Araya-Pareja

- 02. Dinámicas, vulnerabilidades y perspectiva de la frontera colombo-venezolana.** 37-57
Dynamics, vulnerabilities and prospects of the Colombian-Venezuelan border
Martha Ardila, Jorge Iván Lozano y María Alejandra Quintero

- 03. ¿Shall we kill again? Violencia e intimidad entre los "nuevos líderes" awajún de la frontera peruana nororiental** 59-77
Shall we kill again? Violence and intimacy among the Awajun "new leaders" in the northeastern Peruvian frontier
Silvia Romio

- 04. Espejismos nupciales: representaciones salesianas del matrimonio shuar, 1893-1925** 79-94
Wedding mirages: Salesian representations of the Shuar marriage, 1893-1925
Rosana Posligua

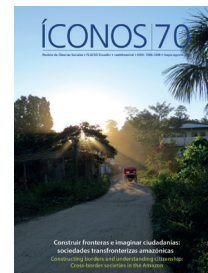
- 05. El Estado ecuatoriano en la frontera suroriental, una construcción desde el afecto, 1893-1964.** 95-112
The Ecuadorian State in the southeastern frontier: a creation based on affection, 1893-1964
Cecilia Ortiz-Batallas




- 06. Gafas violetas, pero... ¿con qué lentes? Recorridos teóricos entre la producción y reproducción del trabajo** 115-131
Violet glasses... but with what lenses? Theoretical routes between the production and the reproduction of work
Andreina Colombo
- 07. Sociología de la infancia y América Latina como su lugar de enunciación** 133-150
Sociology of childhood and Latin American as its locus of enunciation
Natalia Sepúlveda-Kattan
- 08. Desmontando bosque, sumando luchas sociales: territorialidades y alternativas en el desastre ambiental argentino** 151-169
Clearing the forest, adding social struggles: territorialities and alternatives in the Argentinian environmental disaster
Joaquín Ulises Deon
- 09. Integración sociourbana en la Patagonia argentina: producción material y experiencias** 171-191
Socio-Urban integration in Argentinean Patagonia: Material production and experiences
Paula Ferrari
- 10. Ciencia política en Ecuador, 2005-2019. Una disciplina en búsqueda de institucionalización.** 193-221
Political Science in Ecuador, 2005-2019. A discipline in search of institutionalization
Edgar Alberto Zamora-Aviles y María Paz Jervis-Pastor

d
dossier

Dinámicas, vulnerabilidades y perspectiva de la frontera colombo-venezolana

Dynamics, vulnerabilities and prospects of the Colombian-Venezuelan border



-  Dra. Martha Ardila. Docente investigadora, Universidad Externado de Colombia. (martha.ardila@uexternado.edu.co) (<https://orcid.org/0000-0002-7440-9752>)
-  Jorge Iván Lozano. Estudiante y auxiliar de investigación de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. (jorge.lozano02@est.uexternado.edu.co) (<https://orcid.org/0000-0002-5302-8483>)
-  María Alejandra Quintero. Estudiante y auxiliar de investigación de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. (maria.quintero11@est.uexternado.edu.co) (<https://orcid.org/0000-0002-0722-1258>).

Recibido: 28/09/2020 • Revisado: 15/01/2021
Aceptado: 01/03/2021 • Publicado: 01/05/2021

Resumen

Identificar los principales elementos que deben ser considerados en un análisis prospectivo de la frontera colombo-venezolana constituye el objetivo principal de este artículo. Primero, se examina el vínculo de la prospectiva con el riesgo político y con los factores que inciden en su análisis. En segundo lugar, se plantean los aspectos metodológicos basados en la revisión de análisis académicos históricos y coyunturales, de artículos de prensa, y estudios de caso empíricos mediante grupos focales y entrevistas a expertos en el tema para la construcción de indicadores, métodos y escenarios. En tercer lugar, se revisan los elementos conceptuales y prácticos de la frontera, y de las políticas públicas colombianas referentes al tema. En cuarto lugar, se examina el riesgo político, económico y militar en la frontera colombo-venezolana y las particularidades de los ámbitos territoriales elegidos para este estudio, asimismo se plantea la COVID-19 como un factor a tener en cuenta en el análisis de estas regiones. Por último, se analizan tres escenarios: uno posible, uno probable y uno deseable. Se concluye que a corto plazo un escenario probable es el aumento de la migración, las actividades delictivas y el deterioro de la situación económica, todo con el fin de evidenciar, bajo una estructura teórica, las dinámicas existentes en las regiones fronterizas.

Descriptores: ámbitos territoriales; escenarios; frontera colombo-venezolana; prospectiva; riesgo país; seguridad fronteriza.

Abstract

The main objective of this article is to isolate the key factors that need to be taken into account in a prospective analysis of the Colombo-Venezuelan border. In the first place, the links between prospective analysis and political risk assessment are examined. Next both are related to the features which are relevant to their study. Next, methodological issues are discussed based on a review of historical and current academic studies, press reports and case studies built on the results of focus groups and interviews with experts. These materials are used to develop a methodology, build indicators and establish plausible scenarios. In third place, conceptual and practical issues regarding the border are revised, including, foremost, Colombian policies regarding this topic. In the fourth place, economic, political and military risks in the Colombo-Venezuelan border are assessed as well as the particular challenges the border context poses for these aspects. Likewise the impact of COVID-19 need also to be taken into account in any realistic risk calculations to be made in these regions. Finally, the theoretical approach of the article is used to examine three future potential scenarios: one possible, one probable and one desirable. The conclusion is drawn that, due to current developments in the border, migration and crime are expected to increase, while the economic outlook will worsen in the short term.

Keywords: territorial settings; scenarios; Colombo-Venezuelan border; prospective; border security; country risk.

1. Introducción

La frontera colombo-venezolana, una de las más extensas de América Latina (con una amplitud de 2219 kilómetros), se encuentra afectada por las complejas situaciones generadas por la influencia de las grandes potencias económicas en la zona, la ausencia de institucionalidad entre los dos países, los cierres fronterizos prolongados e intermitentes y la profundización de una crisis que conduce a migraciones masivas de personas venezolanas, que se ven tentadas a desplazarse hacia los territorios colombianos gracias a la cercanía entre ambos países. Proyectos venezolanos como el “socialismo del siglo XXI”, y sus alianzas con Rusia, China y algunos países latinoamericanos que forman parte de la llamada “nueva izquierda”, crean incertidumbre y preocupación en otras naciones de la región como Estados Unidos, la propia Colombia y el Brasil de Jair Bolsonaro.

Históricamente, las relaciones entre Colombia y Venezuela han sido irregulares, con varios períodos de distanciamiento y cooperación vacilante (Ardila 2012), debido a diferendos limítrofes como el del Golfo de Venezuela o el de Coquivacoa, y a las distintas ideologías manejadas por los mandatarios de estos países. Los gobiernos de Colombia y Venezuela carecen de relaciones diplomáticas amistosas y, desde enero de 2018, Bogotá retiró a su embajador en Caracas; más tarde reconoció a Juan Guaidó como presidente interino venezolano. Colombia ha colaborado con innumerables acciones desde el Grupo de Lima y alianzas con Estados Unidos, que pretenden, como fin último, expulsar a Nicolás Maduro del Palacio de Miraflores.

Al igual que otros países con extensos límites terrestres, la frontera colombo-venezolana presenta características diversas en términos de pasos seguros para quienes migran, que dependen de la zona específica y el tipo de terreno. Esta, a pesar de encontrarse cerrada, posee más de 150 pasos ilegales (Carvajal 2020) por los que transitan personas y mercancías que, en ocasiones, logran llegar a territorios tan lejanos como Ecuador, Chile y Perú. La “trocha”, como comúnmente se le conoce, es controlada por numerosos grupos vandálicos que obligan a los migrantes a sumarse a sus actividades delictivas como método de supervivencia. Este tipo de situaciones ha contribuido al aumento de la xenofobia en regiones fronterizas, especialmente en la ciudad de Cúcuta (Plataforma El Derecho a No Obedecer et al. 2020).

Con la aparición de la COVID-19, la vulnerabilidad y la incertidumbre aumentaron. La cooperación internacional y las acciones gubernamentales, como el recién creado Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (Migración Colombia 2021), han conducido a una inserción positiva, durable y legal de los migrantes en el mercado laboral. Estos fenómenos validan la importancia de un análisis que prevea escenarios futuros para la frontera colombo-venezolana.

Conviene referirnos ahora a los estudios sobre prospectiva, de aparición reciente en el medio académico y a los cuales, durante muchos años, se les atribuyó poca relevancia. No fue hasta los años 50 que empezó a ganarse un lugar en la elaboración de

proyecciones económicas y financieras, aunque todavía no se aplicaban regularmente a la examinación de proyectos políticos e internacionales. No obstante, a nivel gubernamental se comienza ya a pensar en el futuro.

La prospectiva es un área del conocimiento poco aplicada a las relaciones internacionales, aún más en América Latina, donde predominan los estudios orientados a las reflexiones generales, como los de Berruga (1997), Giménez (2003) y González Uresti (2015); o los de seguridad internacional como los realizados por Hernández (2018). Sin embargo, en países como Estados Unidos y Francia, los análisis prospectivos han ganado fuerza. Los estudiosos de esta última nación los llaman “futuribles”, haciendo alusión a los estudios del futuro. De esta forma, aunque la prospectiva se nutre de relaciones como la interdisciplinariedad o la transdisciplinariedad, requiere de planteamientos específicos para las relaciones internacionales.

Por ello, este artículo se centra en la búsqueda de los principales elementos que deben ser tomados en consideración para un análisis prospectivo de las relaciones internacionales en la frontera colombo-venezolana y de los aspectos particulares de esta zona. La investigación parte de la hipótesis de que esta frontera presenta diferentes dinámicas y vulnerabilidades para realizar un análisis de prospectiva, y los indicadores sociopolíticos resultan fundamentales en el momento de plantear diferentes escenarios.

Este artículo está estructurado en cinco partes. Primero, se examinan ampliamente una serie de conceptos que vinculan la prospectiva con la planeación, la estrategia, el riesgo político, y los factores y temas que inciden en los análisis de prospectiva (estructurales, coyunturales, externos, internos y personales), teniendo en cuenta los actores permanentes y variables para el estudio de caso. Luego se plantean los aspectos metodológicos a tener en cuenta para los estudios sobre prospectiva, los cuales se centran en indicadores, métodos y escenarios; a lo anterior se suma la metodología empleada para este artículo que se encuentra orientada a la utilización de fuentes primarias y secundarias, estudios académicos, páginas web y grupos focales. Después se incluyen elementos conceptuales y prácticos de las fronteras y sus riesgos políticos, con particular énfasis en el límite colombo-venezolano, para seguidamente indicar las características de esta frontera. Como cierre, se plantean algunos escenarios a manera de conclusión; estos escenarios, debido a las diversas características, dinámicas e incertidumbres de las fronteras latinoamericanas, no son generalizables a otras regiones, ni siquiera a las demás fronteras colombianas.

2. Dos aproximaciones interdependientes

La prospectiva se define como un instrumento de planificación orientado a formular políticas públicas a largo plazo que, con carácter transdisciplinario, examina los cam-

bios¹ que tienen lugar comenzando por el elemento que varía, hasta las consecuencias que implica la propia variación. Hace referencia a lo posible o probable en el futuro, pero no lo da por sentado (González Uresti 2015, 92).

La prospectiva señala posibilidades a corto, mediano y largo plazo, así como escenarios futuros probables, deseables y rupturas (CEPAL 2013). No obstante, muchas veces se identifica con la planificación a corto plazo, dejando claro que son disciplinas complementarias pero diferentes. La prospectiva pretende determinar los objetivos que pueden y deben perseguirse, explora caminos alternativos, especula y conjetura sobre posibles cambios, evalúa las consecuencias de nuestras acciones (u omisiones) y abre opciones posibles, probables o deseables para el futuro, reduciendo la probabilidad de que este nos sorprenda. La planeación, por otro lado, pretende ordenar las actividades para alcanzar un fin específico. Para el estudio de la prospectiva en las relaciones internacionales se podría plantear dos aproximaciones:

- a) Tradicional: está fundamentada en el Estado y en la predicción de leyes objetivas. Señala variables más “estáticas”, en la que los estudiosos incluirían la historia planteada, por ejemplo, como amenazas tradicionales, o las capacidades duras de nuestro objeto de estudio. Aquellos análisis y escenarios disciplinarios y económicos, principalmente, se ubican en esta aproximación. En las relaciones internacionales, el Estado se compone del territorio, la población y el gobierno (Barbé 1993), pero para los propósitos de este artículo, se tendrá en cuenta la soberanía, entendiéndose que el objeto de estudio es un límite territorial entre dos naciones.
- b) Ampliada: esta otorga relevancia a variables menos tangibles. La mayor visibilidad de actores no gubernamentales y la variabilidad del ser humano traen como consecuencia la vinculación del poder con la autoridad, por lo que los estudios de prospectiva se dificultan gracias a la incertidumbre que surge por la presencia de sujetos cambiantes. Aquí se ubican los estudios “voluntaristas” que autores como González Uresti (2015) basan en una visión constructivista. Esto posibilita la creación de un futuro, dado que supone que está desligado del presente, a fin de formular futuribles a través de estrategias concretas, incluso en momentos de crisis. Es así como en esta aproximación adquiere relevancia la incertidumbre. Esto se verifica, por ejemplo, en los estudios relacionados con las pandemias, los cuales no responden a las formas tradicionales de combatir las problemáticas por parte de los Estados, sino que ponen énfasis en los actores no gubernamentales. A este tema también alude la geopolítica crítica estudiada por Preciado (2009).

Sin lugar a duda, la incertidumbre va ganando espacio en la actualidad, y es allí donde la prospectiva adquiere una mayor relevancia. Los aspectos vinculados al Estado y al poder han venido sufriendo alteraciones en las relaciones internacionales, y esto ha

1 ¿Qué cambia?, ¿qué puede cambiar?, ¿qué debe cambiar?, ¿quién puede hacer los cambios? y ¿cuáles son sus implicaciones?

conducido a una crisis de identidad dentro de la disciplina. Esto se refleja en los dos enfoques mencionados anteriormente, y en la relación globalización-Estado-mercado-sociedad que por su interdependencia y creciente conectividad se encuentra presente en los riesgos globales.

Cuando hablamos de prospectiva también hablamos de “riesgo”. Beck define el riesgo como la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana que dependerá de la aproximación que se quiera privilegiar, es decir, de un futuro deseado (Jaime 2009).

El riesgo político en las relaciones internacionales presenta características únicas respecto a las fronteras, y depende a su vez de la coyuntura a la que se esté refiriendo. En su conceptualización influyen factores externos como una pandemia, un colapso económico, la presencia de un crimen transnacional; y otros internos como un régimen político o la crisis que atraviesa cierto país. Un Estado cae dentro de la categoría de riesgo cuando alguno de sus renglones políticos, económicos, financieros, sociales o militares colapsa, ya sea dentro del propio territorio o en otras regiones. Es decir, el riesgo de un país contempla el riesgo político, así como otros riesgos coyunturales o estructurales. Los primeros suelen tener mayor relevancia, en cambio los estructurales generalmente tienen causas históricas.

El riesgo, a su vez, es la combinación de diversos factores que cambian con el tiempo, el espacio y las coyunturas. Su definición no solo incluye elementos cuantitativos y medibles, sino que se relaciona con la percepción interna y externa. En este aspecto las élites políticas-militares y económicas juegan un importante papel. De igual manera, los mecanismos generadores de confianza y la diplomacia pública resultan fundamentales, pues el riesgo puede materializarse en un renglón político, económico o militar.

Por otra parte, el riesgo según Hernández (2018, 2-3) podría ser negativo o neutral. Su carácter negativo hace referencia a acontecimientos políticos que afectan “negativamente” operaciones y negocios de las empresas multinacionales, y en lo político se orienta al colapso del Estado, que a partir de ese punto se denomina “Estado fallido”.

Para algunos autores, las decisiones pertenecen exclusivamente al gobierno o a los poderes del Estado. En ese sentido, el riesgo puede definirse como el empleo que hace el Estado del monopolio legítimo que controla la modificación de los marcos normativos y que afecta los intereses de comerciantes e inversionistas extranjeros, por lo que los estudios de prospectiva se tornan extremadamente útiles ante la toma de decisiones.

Sin embargo, algunos contemplan otros actores internos —e incluso internacionales—, por ejemplo, partidos políticos o grupos sociales. Por esta razón, autores como Simon (1982) amplían la definición a acciones y políticas gubernamentales y sociales que se pueden producir tanto dentro del territorio nacional como fuera del mismo, y que generan efectos negativos en las empresas.

El enfoque neutral, por otro lado, comprende cualquier cambio que ocurra dentro del sistema político causado por la inestabilidad del país y su intercambio con el extranjero, que termina afectando los negocios de una empresa multinacional. Puede resultar más certero darle preponderancia al riesgo político, puesto que contiene factores altamente influyentes sobre las inversiones o el objeto de estudio. Este riesgo está basado en la interacción entre acontecimientos culturales, políticos, sociales, económicos y militares.

De igual manera, el impacto del riesgo depende del poder, la capacidad y la intención del actor: si existe la intención sumada a poca capacidad, habrá bajo riesgo; si tiene alta capacidad de afectar una empresa, mas no la intención y viceversa, será igualmente bajo. Asimismo, los actores involucrados y sus capacidades dependen del desarrollo económico, la jerarquización y la apertura del sistema sociopolítico de cada país.

Para no confundir las fuentes con los efectos del riesgo político, Jakobsen (2010) propone una cadena con cuatro fuentes y sus respectivos autores: 1) mecanismos de negociación obsoletos; 2) inestabilidad política y reivindicaciones; 3) instituciones políticas; y 4) preferencias y actitudes.

El riesgo también es analizado como una valoración cualitativa. Hernández (2018, 6) recopila las distinciones que realizan Haner, Simon y Alon, y divide el riesgo en tres tipos: “1) riesgo político derivado de causas internas o de causas externas, [...] 2) riesgo político que puede emanar de factores relacionados con el gobierno o con la sociedad; y 3) riesgo político ocasionado por factores relacionados con la economía”. Aunque la mayoría de los autores consideran que las guerras, las huelgas constantes y la violación de derechos humanos son fuentes de riesgo político, Alon y Martin (1998) los clasifican como síntomas que pueden servir de instrumento para medir las condiciones que precipitan el riesgo, pero no para predecirlo.

Estas visiones se establecen en un marco multidimensional que incluye también la geopolítica crítica. Al respecto Ó Tuathail (1998, 9) identifica tres dimensiones de las cuales se hace mayor énfasis en la geopolítica popular latinoamericana, otorgándole relevancia a los actores no estatales. En esta misma dirección, un análisis dialéctico entre espacio y poder (Salgado Rodrigues 2020) muestra una aproximación más integral para realizar análisis de prospectiva, particularmente en regiones limítrofes.

3. Aspectos metodológicos

Para la elaboración de este artículo se revisaron fuentes primarias y secundarias que incluyeron análisis académicos, históricos y coyunturales, así como fuentes institucionales. Tales fuentes constituyeron, posteriormente, la base para llevar a cabo diferentes debates.

La prospectiva debe plantear una serie de etapas que parten de la selección de unos indicadores en los diferentes niveles que componen el análisis. Resulta importante considerar elementos sociopolíticos, económicos y militares; al igual que los temas de mayor importancia, como los señalados en el apartado anterior, y que se sintetizan en tensiones sociopolíticas, inestabilidad económica y riesgos militares. En las primeras se resaltan actores externos como las relaciones con Estados Unidos, China y Rusia; en las segundas, los recursos naturales; y en las terceras, las amenazas a la seguridad.

En este sentido, se analizó el papel de los actores, su poder y comportamiento, así como las diversas dinámicas que se presentan en la frontera y en relación de factores internos y externos. Se enfatizó en algunos riesgos militares vinculados a la seguridad fronteriza, al igual que en los cambios de gobierno y la coyuntura que supone la presencia en el mundo de la COVID-19.

En el segundo semestre del 2020, como técnica para trabajar en torno a la construcción de escenarios, se estructuraron tres grupos focales y una serie de entrevistas a conocedores del tema.² A partir de ahí se plantearon qué estrategias deberían seguirse para llegar a los diferentes escenarios. Tras determinar el más probable, se contemplaron los alternos, considerando que la integración y la cooperación constituyen aspectos prioritarios para un escenario óptimo.

Aún existen innumerables percepciones respecto al futuro, que abarcan desde los enfoques pesimistas, hasta los ciclos y el caos. Estas visiones se encuentran permeadas por las dinámicas, las vulnerabilidades y la incertidumbre que generan la pandemia; la cual, si bien pudo considerarse coyuntural, lleva más un año azotando el mundo.

Se considera que la teoría de juegos que, como Khun define, “intenta analizar varios problemas del conflicto al abstraer características estratégicas comunes para estudiar en modelos teóricos, llamados juegos” (Alegoría y Arroyo 2010, 102), resulta relevante para este tipo de análisis, aunque los métodos utilizados fueron principalmente cualitativos. Ejemplo de esto es el dilema del prisionero y el juego de la gallina, planteados por Bhattacharya y Smarandache. El primero constituye un modelo sencillo y se utiliza en diferentes situaciones de conflicto y rivalidad, demostrando las ventajas de la colaboración. El de la gallina, por su parte, fue utilizado por Bertrand Russell para explicar el conflicto nuclear y las tensiones entre partidos políticos (Alegoría y Arroyo 2010, 102). De ahí que, para futuras investigaciones sobre el tema, debería considerarse la realización de ejercicios de simulación con diversos actores y roles que representan la realidad binacional de la frontera.

² Grupos entre cuatro y diez personas, académicos y conocedores del tema colombo-venezolano, principalmente colombianos, aunque también venezolanos y de frontera.

4. Una frontera multidimensional

El concepto de “frontera” se caracteriza por ser interdisciplinario. En tal definición no solo confluyen aspectos geográficos, sino históricos y económicos. En el caso histórico, se deben contemplar las amenazas tradicionales, así como el desarrollo de las relaciones bilaterales entre ambos países. Cabe resaltar que las fronteras pueden ser elementos económicos, culturales, sociales e incluso mentales que con el tiempo han transformado su función en la de una barrera. Los procesos de integración han influido en este sentido. Sin embargo, continúan con sus propósitos tradicionales de prevenir amenazas militares, establecer muros como factor de protección fronteriza, consolidarse como zonas para construir confianza por medio de la cooperación entre límites y, por último, transformarse en un lugar donde se mezcla la construcción cultural de una nueva identidad.

Existe una doble frontera compuesta por un anillo interno, en el que la soberanía juega un papel preponderante; y uno externo, donde la institucionalidad entre los dos países resulta de suma importancia. En las fronteras se observan conflictos sociales, económicos, culturales, militares y jurídicos que contraponen la soberanía y la supranacionalidad, y que responden a las relaciones entre los vecinos y a las particularidades de la región. En el caso colombo-venezolano, se presentan diversos ámbitos territoriales.

Dentro de las aproximaciones mencionadas, se ubica el concepto de frontera. En la visión tradicional se encuentra una interpretación de lo que para Bauman (2003) sería una “modernidad sólida”. En ella la preservación de ese límite debe estar respaldada por capacidades duras como el poder militar, la presencia del ejército y de ciertas medidas coercitivas que impidan la penetración, la inestabilidad y la ilegalidad del vecino. Al igual que Lavenex, los partidarios de este enfoque señalan la importancia de colocar barreras que actúen como muros para frenar la tensión y el conflicto (Borda 2014, 64). A su vez, consideran al Estado un actor unitario y desconocen el poder de los actores no gubernamentales en el ámbito nacional o local; enfatizan más en lo permanente, en la incertidumbre, y desconocen la cooperación.

De manera diferente, en las visiones más multidisciplinarias y ampliacionistas se ubica una corriente liberal y crítica. En ella varios aspectos deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, el análisis se orienta a espacios fronterizos concebidos como áreas de interacción y cooperación, que deben aprovecharse para mejorar la conectividad, el comercio y el desarrollo, otorgándoles una función relevante a los actores locales, aunque sin desconocer las intervenciones estatales.

En segundo lugar, se propone la reconceptualización de ideas como soberanía y seguridad, ya que el liberalismo se muestra partidario de disminuir el control territorial en beneficio de la integración (Borda 2014, 66). Asimismo, se concibe la seguridad como medio para afianzar los lazos económicos, regionales, nacionales y locales, buscando un beneficio recíproco que mejore la confianza y la transparencia.

Resulta importante tener presente que los aportes de Bauman (2003, 2007a, 2007b) podrían llevarnos a concebir una frontera líquida, con poca participación del Estado y con un incremento en la conectividad en la que la soberanía se diluye y se comparte desde lo político hasta lo cultural. Bauman define el paso hacia esa “modernidad liviana” como

la nueva irrelevancia del espacio, disfrazada como aniquilación del tiempo [...], el desarrollo de unos medios de comunicación que permiten, para quien los maneja, la “casi instantaneidad” a escala global, así como la invisibilidad de esos usuarios para con quien no tiene acceso a dichos medios. También implica la pérdida del valor del territorio, desde el punto de vista estratégico-militar, económico, simbólico (Mateo Girón 2008, 11).

La soberanía, la diferencia *de iure* y la libertad *de facto* para él son fronteras líquidas y frágiles marcadas por el miedo y la incertidumbre. Dentro de esta visión multidimensional de frontera se incluyen diferentes actores permanentes como el Estado y los alcaldes, los no gubernamentales (tanto legales como ilegales), y también otros actores variables, como los migrantes y las potencias extranjeras.

Es igualmente importante la presencia de factores y temas. Algunos de estos son estructurales e históricos (amenazas tradicionales), la identidad y la institucionalidad. Sin embargo, existen también factores coyunturales como la migración, la salud, los recursos financieros, la corrupción y la estabilidad gubernamental.

La presencia de factores externos e internos también debe considerarse. Entre los primeros encontramos el caso de la frontera colombo-venezolana, el régimen político imperante en el país vecino y las alianzas extrarregionales. Entre los internos se ubican la seguridad fronteriza (crimen transnacional, drogas, pasos ilegales), las actividades ilícitas, el tráfico de armas y las propias condiciones socioeconómicas.

Finalmente, encontramos los factores personales, que hacen alusión a la voluntad política, el liderazgo, la legitimidad y las preferencias de los diferentes actores locales, regionales, nacionales y fronterizos. Aquí la cooperación transfronteriza con la participación de la comunidad local es de elevada significación.

En Latinoamérica el concepto de frontera es más un sinónimo geográfico de confines, territorios alejados, periféricos, marginales, lejanos de los centros de poder, poco poblados y abandonados, que sirven posteriormente como terreno de desarrollo de las problemáticas propias de los siglos XX y XXI en esta parte del continente: pobreza, desigualdad, marginalidad, grupos ilegales, cultivos ilícitos, tránsito de precursores e insumos químicos, olvido estatal, etc. Estos fenómenos comunes de las zonas de frontera no permiten la consolidación de territorios con las condiciones adecuadas para el desarrollo económico, social, institucional y de integración entre los países.

Colombia carece de políticas de Estado enfocadas a las fronteras y esta debilidad del Estado incide en las acciones estatales hacia estas regiones. Las constituciones colombianas anteriores a 1990 dedicaron una atención casi nula a las problemáticas de

los límites nacionales. No es hasta la constitución puesta en vigor en 1991, que estas áreas empiezan a ser tomadas en cuenta. En el artículo 289 de dicha constitución se brinda cierta autonomía a los departamentos y municipios fronterizos para adelantar programas de cooperación e integración con los vecinos, orientados al desarrollo, la prestación de servicios y la preservación del medio ambiente. En 1983 se crea el Estatuto de Fronteras y la Secretaría Presidencial de Asuntos Fronterizos (Decreto 3448 de 1983). En 1995 se expidió la Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) que creó la Consejería Presidencial de Fronteras (artículo 40) y el Fondo para el Desarrollo Fronterizo. En los años 90 se establecen avances legislativos para las fronteras y comisiones de vecindad. En esta década también se suprimió la Consejería y sus funciones fueron trasladadas a la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Ley 191 de 1995 surgió ante la necesidad de generar un marco para el adecuado desarrollo de las regiones fronterizas, que hasta el momento no contaban con el apoyo requerido por parte del gobierno central y que históricamente presentaban problemas sociales y económicos por su compleja ubicación. Con esta ley se buscó encaminar la acción del Estado en la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades asentadas en las zonas de frontera. Dicha ley actuó sobre la diversificación de la base económica regional, e impulsó el comercio fronterizo, la adecuación y mejoramiento de la infraestructura física y de servicios, y la integración de la región fronteriza al resto del país.

Esto dio paso a la descentralización y autonomía regional, facilitando la cooperación e integración en los límites –ejemplo de ello es que se incluyen las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)–. De mismo modo, estableció ventajas especiales para las importaciones, el pago de impuestos y la libre circulación de personas –Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo–. Sin embargo, no alcanzó a cubrir por completo las necesidades en términos culturales y sociales.

En el 2001 hubo una mayor notoriedad institucional y normativa tras la creación de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo. De igual forma ocurrió en 2010 con el surgimiento del Plan Fronteras para la Prosperidad. El documento 3085 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de 2014 hace referencia a la promoción de las inversiones e introduce principios y acciones a desarrollar por parte del gobierno para fortalecer la institucionalidad; reducir las brechas socioeconómicas de los territorios de frontera, en relación con el resto del país; fomentar el crecimiento sostenible; integrar los diferentes territorios limítrofes con el propio país y sus vecinos; fortalecer la identidad y la organización social de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y raizales. Se ofrece especial atención a Cúcuta y a su área metropolitana, así como al territorio Norte de Santander. Por último, en febrero de 2021 se crea el Estatuto Temporal para los migrantes venezolanos.

5. El riesgo en la frontera colombo-venezolana

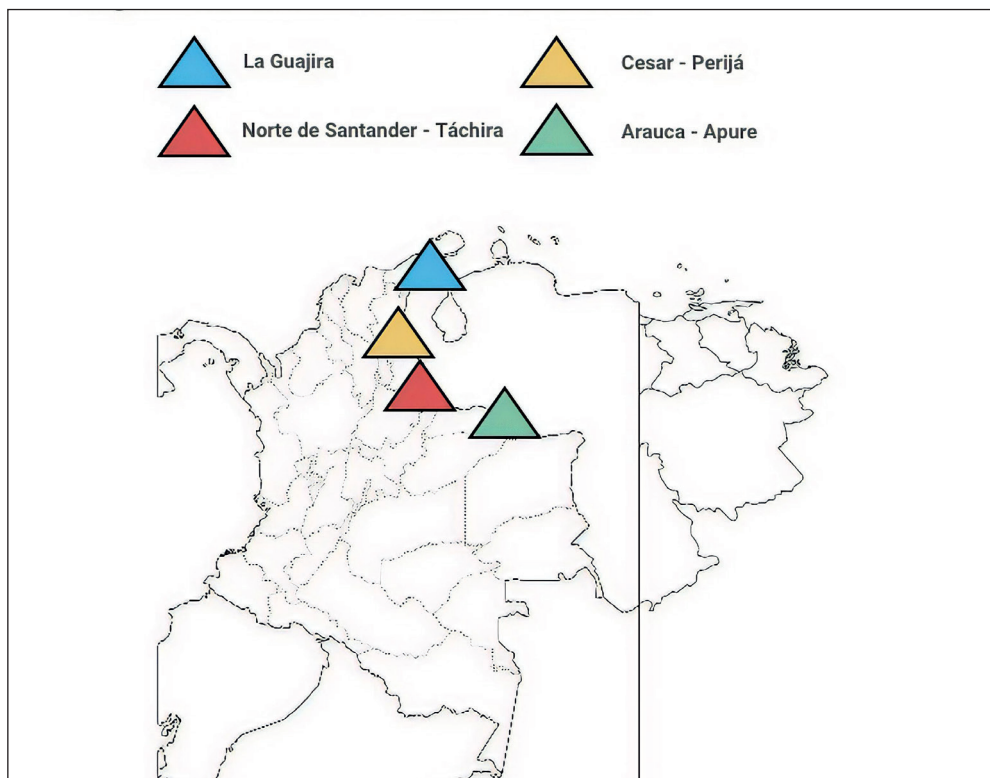
A nivel político, económico y militar se visualiza el riesgo político en la frontera colombo-venezolana de la siguiente manera:

- a) En el ámbito político, el riesgo se encuentra vinculado a las tensiones sociopolíticas, especialmente al vacío institucional: la inexistencia de relaciones institucionales amenaza la estabilidad de ambos países. Uno de estos casos de riesgo es la ausencia de embajador colombiano en Caracas y la no disponibilidad de servicios consulares desde 2018. A su vez, se encuentran en peligro las áreas relacionadas a la soberanía con amenazas tradicionales y muy recientes. El tipo de régimen político, e incluso la incertidumbre electoral frente a un nuevo jefe de Estado con diferente ideología y proyectos económicos, pueden constituir riesgos. Adicionalmente, la injerencia externa de potencias como Estados Unidos, Rusia, China o Irán generan desconfianza y ponen en la cuerda floja la estabilidad política de estas regiones.
- b) El sector económico también presenta inestabilidad. El abandono de empresas altera el comercio, la inversión y los empleos; también genera efectos sobre la conectividad. Además, la disminución y variaciones de los precios de materias primas alimenta la sensibilidad y vulnerabilidad económica.
- c) En el terreno militar existen tensiones crecientes debido a la ausencia de canales de comunicación estables entre las Fuerzas Armadas de ambos países, lo cual podría provocar un aumento considerable de la violencia en el territorio. El riesgo es más agudo a lo largo de las fronteras y se presenta cuando grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), cruzan regularmente estas áreas.

Kolossov (2005) y otros autores han identificado riesgos políticos que afectan tanto a Colombia como a Venezuela. En el primer caso, el crimen organizado y el terrorismo pueden tener graves consecuencias dentro del territorio colombiano; mientras que para Venezuela, las expropiaciones, nacionalizaciones, la manipulación de la información y el autoritarismo pueden generar altos niveles de insatisfacción y desconfianza.

Cuando se habla de la frontera colombo-venezolana debe tenerse en cuenta que los 2219 kilómetros que comprende no son homogéneos, sino que presentan ámbitos territoriales diversos, como es posible observar en el mapa 1.

Mapa 1. Regiones fronterizas: Colombia-Venezuela



Elaboración propia con base en los mapas políticos de los países estudiados, vía Infogram.

La Guajira

En esta zona colombiana se asienta la comunidad indígena de los wayú, que habitan indistintamente a ambos lados de la frontera. Sin embargo, la migración y el contrabando en esta área constituyen los principales obstáculos para la cooperación con el país vecino. Este grupo seminómada obtiene la mayor parte de su sustento de la cría de ganado caprino, aunque también participa del llamado “comercio guajiro”, que tiene su centro de operaciones en la península y presenta una extensa red de relaciones comerciales con Panamá, Estados Unidos, el Caribe y la ciudad de Maracaibo, en Venezuela.

Este grupo étnico juega un rol importante en el comercio ilegal en la frontera con Venezuela. Es común que gran parte de su población realice este tipo actividades, pues culturalmente se consideran desligados al desarrollo económico de la región (Matute 2003, 46-73). Con la explotación carbonífera en la zona y debido a la ampliación de los medios de transporte (carreteras y ferrocarriles), han aumentado las fuentes de empleo, aunque no han mejorado las condiciones de vida de esta

población y han surgido graves problemas de contaminación y deterioro ecológico. Esta extensión vial del departamento se ha nutrido también de la fuerza de trabajo indígena, dando lugar a su proletarización (Ardila 1991, 83).

Aunque la presencia del Estado ha aumentado en la zona, se carece de agua potable que debe ser conducida desde el país colindante hasta esta región. En este sentido, la península de La Guajira presenta una alta dependencia de Venezuela en cuanto a comercio y servicios.

En el desplazamiento poblacional y el contrabando se perciben la desarticulación y descoordinación de las formas adecuadas de intervención para solucionar problemas en ambos países. A causa de los fracasos de los planes de desarrollo regional conjuntos, tanto Venezuela como Colombia han fomentado políticas que duplican sus esfuerzos. La infraestructura de ambos lados aún presenta deficiencias, y el tránsito poblacional carece de políticas migratorias coordinadas; indistintamente se exige el llamado “tarjetón guajiro”, el cual debería regular el desplazamiento de la población en este ámbito territorial. Venezuela, durante un corto período de auge económico se transformó en un objetivo para los migrantes colombianos, y en general de toda la región, por las ayudas económicas, sociales y laborales que ofrecía (Las Heras 2017).

Cabe recordar que los traficantes conocidos como guajiros fueron contrabandistas de *whisky*, electrodomésticos y cigarrillos; es decir, que conocían las rutas del Caribe colombo-venezolano de primera mano. Betancourt (1999) explica que el control de esas rutas fue uno de los detonantes de la violencia que padeció la región en los años 70. Todo esto sumado a la actuación de las autoridades como “entes ciegos, sordos y mudos, ya que tanto la Policía como el Ejército recibían pagos cuantiosos por abstenerse de actuar” (Trejos 2016, 10). Finalmente, la zona de La Guajira se encuentra menos afectada por la enfermedad COVID-19 que otros territorios como Norte de Santander o Cesar. Esto aparece indicado en la tabla 1.

Norte de Santander-Táchira

En esta subregión se observan brotes de subnacionalismos que construyen ideas de autonomía y regionalismo, apartados del gobierno central (Bustamante 2004). La identidad local de los habitantes adquiere relevancia al sentirse marginados por el gobierno central.

No obstante, el eje Cúcuta-San Antonio constituye la zona de la frontera colombo-venezolana más importante, debido a su complementariedad económica producto de un mercado binacional. De igual manera, es la región que ha recibido mayor atención y cooperación internacional, datos que fueron indicados por algunos entrevistados. Asimismo, el Estado colombiano y la constitución puesta en vigor en 1991 le otorgan facultades autonomistas para desarrollar una paradiplomacia transfrontere-

riza en la que las alcaldías y gobernaciones de ambos países interactúen y propicien el desarrollo regional. El flujo entre los dos países no es solo comercial, sino también poblacional de tipo transitorio, permanente, legal e irregular.

En los períodos de crisis transitan por la frontera los maleteros, y en épocas de mejoría para uno u otro país, las poblaciones se desplazan para adquirir sus productos donde les resulte más favorable. En la coyuntura actual, y con el cierre de frontera a raíz de la pandemia, las trochas adquieren relevancia para el desplazamiento binacional. Para febrero de 2021 se estimaban más de 50 000 casos de COVID-19, tal como se indica en la tabla 1.

Tabla 1. COVID-19 en la frontera

Departamento	Casos	Población	Estado	Casos	Población
La Guajira	16 081	965 718	Zulia	13 820	4 311 625
Cesar	40 059	1 295 387			
Norte de Santander	50 438	1 620 318	Táchira	10 722	1 271 560
Arauca	5539	294 206	Apure	5796	618 352

Fuentes: Ministerios de Salud y Protección Social de Colombia (2021); Departamento Nacional de Planeación (2021); Portal Mi Patria (2021) y Portal Saber es Práctico (2019).

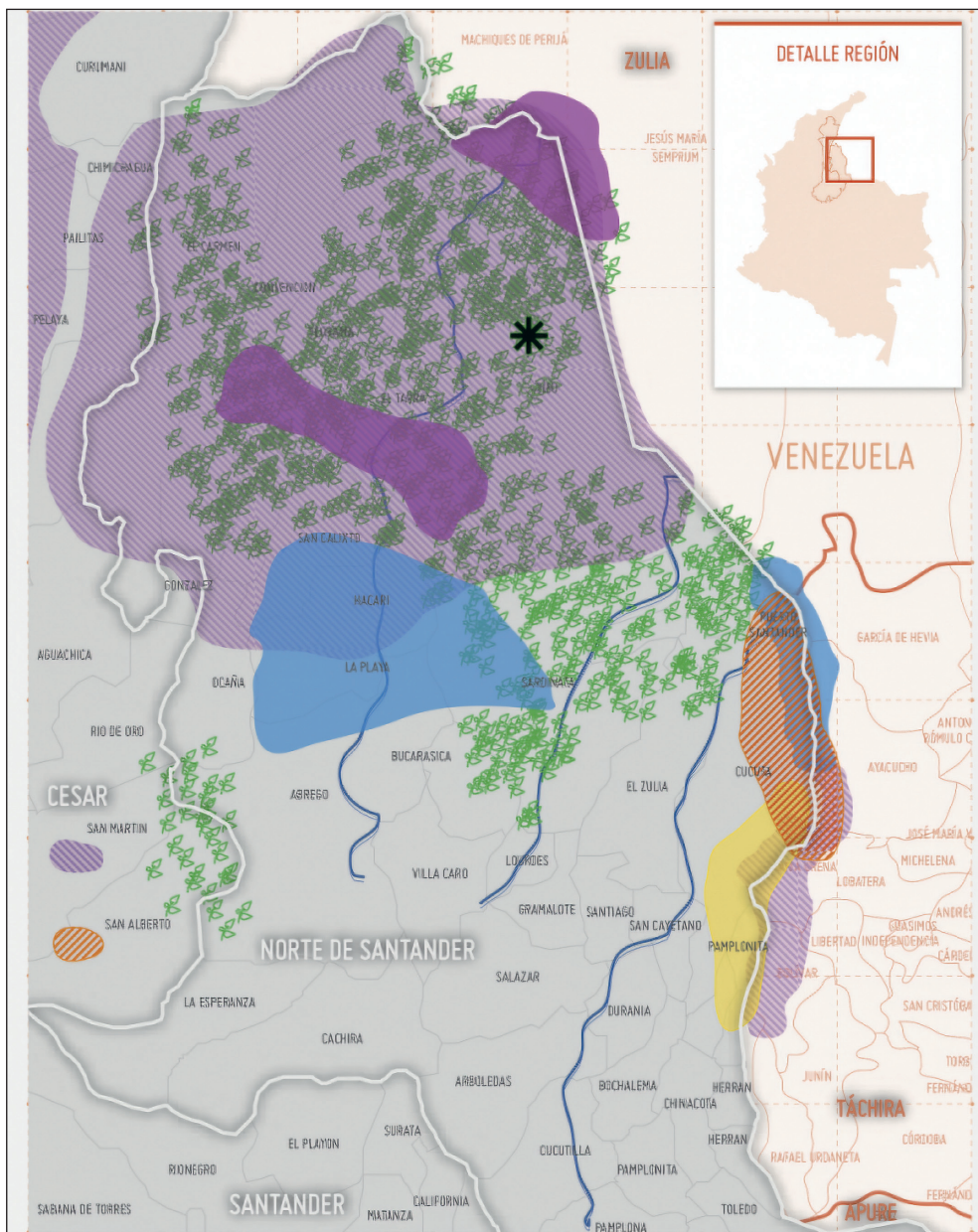
La ciudad de Cúcuta es el reflejo de dinámicas regionales vinculadas al comercio, la migración y la ilegalidad, entre otros fenómenos. Por ese paso transitan migrantes legales e ilegales, y es donde se establecen quienes llegan del otro lado de la frontera desde la época en que los habitantes colombianos se desplazaban a Venezuela. Muchas de estas personas han regresado ante la crisis multidimensional que atraviesa el país vecino.

Cúcuta es la ciudad más afectada por la ausencia de coordinación binacional. Este fenómeno tiene su causa en la contraposición de las diferentes ideologías manejadas por Colombia y el régimen político de la Revolución Bolivariana; esta falta de coordinación es percibida por la ciudadanía como un abandono estatal.

Cesar-Perijá

Hasta los años 20, el territorio Cesar-Perijá fue la zona de interconexión fluvial entre Colombia y Venezuela, por la que se transportaba, además, el café a la ciudad de Maracaibo. Esta región era utilizada también como paso por aquellos que se trasladaban al país vecino a trabajar ilegalmente en actividades agrícolas poco remuneradas.

Mapa 2. Presencia de estructuras armadas en la zona de frontera con Venezuela



Fuente: Garzón et. al (2018).

Adicionalmente, en los últimos años se han presentado problemas de orden público en esta región, relacionados con la guerrilla. El ELN tiene uno de sus principales frentes en la serranía de Perijá (Trejos 2017, 8), y desde allí realiza atentados a los oleoductos y ciudades del departamento de Cesar. Municipios fronterizos como Cu-

rumaní, Agustín Codazzi, La Jagua, la Paz, Valledupar y otros más distantes, como Aguachica, La Gloria y Pailitas, constituyen blancos permanentes de las acciones del ELN (Trejos 2017, 8).

Desde 2009, en las partes altas de la serranía de Perijá (zona de frontera con Venezuela), se concentraron las unidades del bloque Martín Caballero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) que mantenían alguna capacidad operativa con el Frente 59, que en ese momento se encontraba replegado al norte de este sistema montañoso. Las pocas unidades que aún subsistían del Frente 19 fueron absorbidas por el 59, ubicándolos en zona rural del municipio de Barrancas en el departamento de La Guajira. El Frente 41 se convirtió en una extensión logística y de seguridad de la unidad del bloque en la que se ubicaba Bertulfo Arias, comandante del bloque. Desde 2016, en el marco del proceso de negociación con la entonces guerrilla de las FARC-EP, Manaure acogió la antigua Zona Veredal transitoria de normalización, ahora espacio transitorio de capacitación y reintegración Simón Trinidad, a través del cual hacen su paso hacia la vida civil los excombatientes de los Frentes 41 y 19 de las desmovilizadas FARC-EP (Tuirán Sarmiento y Trejos 2018, 8). El mapa 2 muestra los diferentes grupos ilegales con presencia en la frontera colombo-venezolana.

Arauca-Apure

Tradicionalmente la actividad dominante en estos territorios fue la cría, levante y comercio del ganado dentro de la misma región fronteriza y con otras zonas, como la Andina. Desde mediados de los años 80, esta situación ha variado como consecuencia de la explotación petrolera que sustituyó al negocio ganadero e instauró nuevas formas de producción. Desde 1983 los yacimientos de Caño Limón y Cravo Norte en Colombia, y los de Guafita y La Victoria en Venezuela, modificaron sustancialmente la región (Ardila 1991, 85). En la actualidad la gente prefiere las actividades petroleras como empleo (localización y exploración del crudo) a los antiguos trabajos ganaderos.

La cuestión cultural es de gran importancia en las regiones Arauca-Apure, debido a las relaciones de parentesco que se establecen entre los habitantes de los “pares de los poblados” fronterizos: Elorza y Nueva Antioquia (al oriente), Guasqualito, El Amparo y Arauca (al centro) y la Victoria y Arauquita (al occidente). Entre estos se presenta una integración y una complementariedad económica espontáneas. Para los pobladores no constituye una problemática el crecimiento y variación del cauce del río Arauca a lo largo del año en sus 317 kilómetros de extensión. Las relaciones comerciales entre ambas orillas del río son permanentes y los ciudadanos adquieren los productos básicos en el lado de la frontera que les resulte más beneficioso. Sin embargo, se hace necesaria una mayor vigilancia estatal.

La presencia tanto del ELN y de disidencias de las FARC-EP constituye otro de los problemas que presenta esta zona. El primer grupo guerrillero ha realizado atentados contra el oleoducto, a lo que se suman los boleteos³ y secuestros a los ganaderos, llevados a cabo por ambas organizaciones.

En este terreno también se presentan economías locales ilegales sustentadas en el tráfico de cocaína, combustible, ganado, oro y coltán extraídos ilegalmente. Los grupos alzados han extraído valiosos recursos minerales como el tungsteno a lo largo de la frontera con Venezuela (McDermott 2015, 8).

También en Venezuela se han realizado acciones conjuntas entre las fuerzas armadas y las FARC-EP. Actualmente, se conoce que integrantes de las fuerzas militares conforman el llamado Cartel de los Soles, uno de los mayores grupos narcotraficantes en ese país. Inicialmente, el cartel facilitaba el tránsito de cocaína a través de Venezuela y ayudaba a proteger cargamentos de droga. Gracias al poder que han ido ganando por la compra-venta de estos cargamentos, son capaces de ejercer influencia internacional. Este cartel también se ha relacionado con miembros de alto grado del gobierno venezolano (McDermott 2015, 14-15).

Los principales motivos de disputa son el contrabando y control de los mercados ilegales de alimentos, medicinas y otros bienes. También influye el mercado ilegal de divisas, con una repercusión importante en la frontera colombo-venezolana (Jácome 2017, 5). Por estas zonas se registran ingresos de armas y presencia de actividades ilegales vinculadas a grupos alzados, incluyendo a ex miembros de las FARC-EP.

Como puede observarse la frontera tiene un carácter heterogéneo en muchos aspectos, pero la preocupación por la seguridad fronteriza resulta común e inclusiva en todas estas regiones. También el sentimiento de desinterés y desatención que generan los gobiernos centrales en la región son un común denominador que se profundiza como consecuencia de la inmigración venezolana y la pandemia; así lo afirman habitantes de la zona, fuente primaria de información.

6. Escenarios: a manera de conclusión

Para analizar los escenarios es necesario tener en cuenta los actores y sus decisiones, así como el cumplimiento de cinco condiciones: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia (Godet 2007). No hay modelos o técnicas perfectas para desarrollar estos escenarios. Varios de ellos sirven de materia prima para el diseño de políticas públicas en relación con la toma de decisiones.

Se tienen en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos. Los cualitativos ayudan a identificar factores intangibles como eventos, procesos, costumbres, tendencias, climas sociales, divisiones políticas y disputas entre países.

3 El boleteo es una práctica de grupos ilegales que amenazan y extorsionan a personas vinculadas con la región.

Para la frontera colombo-venezolana planteamos tres escenarios: el posible, el probable y el deseable; a corto y mediano plazo. Cabe mencionar que para otorgar un estatus positivo debería incluirse el cambio de gobierno en Venezuela (Nicolás Maduro) y en Colombia (Iván Duque); y la participación en un organismo multilateral, afín a los dos países, como la Asociación de Estados del Caribe o la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Aunque se espera que la llegada de Biden a la Casa Blanca genere un escenario positivo a mediano plazo.

Primeramente, podría pensarse en la posibilidad de un escenario favorable a corto plazo. Pero con la llegada de la COVID-19 y el establecimiento de una cuarentena prolongada a lo largo del territorio, los miles de venezolanos que arribaron al país en busca de nuevas oportunidades, retornan a Venezuela debido al cierre de las actividades económicas en las que podían desempeñarse para generar ingresos o a la obstrucción de las actividades que ya venían realizando. Frente a esta situación es común la aparición de un contraflujo de migrantes que intentan regresar a su país. Este traslado masivo representa un reto para Colombia, pues el gobierno venezolano ha vuelto más herméticas sus fronteras. Otra causa de estos flujos migratorios puede ser la reactivación de los diferentes sectores de la economía colombiana y la llegada de la vacuna. Este retorno de venezolanos se daría entonces desde los diferentes ámbitos territoriales, con mayor tráfico por el Norte de Santander.

Existe también otro escenario a corto plazo que se muestra probable. La crisis económica desencadenada por la cuarentena, entre otros factores sociales, ha generado un desempleo del 13,4 % según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el mes de diciembre del 2020 (DANE 2021), así como un cierre masivo del comercio; por lo que, ante la ausencia de políticas públicas encaminadas a reactivar la economía, provocará un aumento en las filas de grupos ilegales con presencia en la frontera de Colombia y Venezuela, aumentando el comercio ilegal de bienes, el tráfico de drogas, el tránsito ilegal de migrantes, entre otros; agudizándose de esta forma la crisis y consolidándose la presencia de actores no estatales, los cuales han ampliado su agenda delictiva sobre toda la zona fronteriza.

Colombia continúa buscando recursos internacionales para afrontar la presencia de migrantes que ahora se benefician con el Estatuto Temporal. Mientras tanto, Estados Unidos ha cambiado su posición frente a Venezuela orientándose al diálogo, la reconciliación y la apertura de la frontera colombo-venezolana.

Por último, se plantea un escenario deseable a mediano plazo. El eventual desarrollo de una ley migratoria y de fronteras por parte del Congreso de la República será un impulso para la normativización en cuanto a tránsito de personas, bienes y servicios. Por otro lado, se buscará diferenciar las dinámicas fronterizas de las del resto del país, lo que constituye un avance en el desarrollo regional y en el cierre de brechas de la centro-periferia, lo que se traducirá en una mayor presencia institucional.

Por otro lado, se esperaría un trabajo conjunto entre municipios y departamentos de ambos lados de la frontera, una paradiplomacia transfronteriza, que permita actividades concentradas en las necesidades reales de dicha región. Asimismo, se plantearía una negociación o cese al fuego con distintos actores armados, como el ELN, el EPL y las disidencias de las FARC-EP, con el fin de disminuir actividades ilícitas en dicha frontera.

Apoyos

Este artículo es parte del proyecto de investigación “Prospectiva de la frontera colombo-venezolana”, financiado por la Universidad Externado de Colombia, a cuyos miembros agradecemos los debates y comentarios.

Referencias

- Alon, Ilan, y Matthew Martin. 1998. “A Normative Model of Macro Political Risk Assessment”. *Multinational Business Review* 6 (2): 10-19. Acceso el 23 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2O7Cp3b>
- Alegría Castellanos, Alexander, y José Santiago Arroyo Mina. 2010. “El conflicto colombo-venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos”. *Convergencia* 17 (52): 97-124. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2PpEF6D>
- Ardila, Martha. 1991. “Obstáculos fronterizos para la cooperación colombo-venezolana”. *Análisis Político* 12: 77-89. Acceso el 15 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3dVIWdi>
- Ardila, Martha. 2012. “Relaciones colombo-venezolanas. Una cooperación vacilante entre potencias regionales secundarias”. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo* 7 (13): 85-104.
- Barbé, Esther. 1993. “El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de estados”. *Papers: Revista de sociología* 41: 33-54.
- Bauman, Zygmunt. 2003. *Modernidad líquida*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Acceso el 25 septiembre de 2020. <https://bit.ly/2NTYT87>
- Bauman, Zygmunt. 2007a. *Miedo Líquido*. Barcelona: Paidós. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3r9bW3M>
- Bauman, Zygmunt. 2007b. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Barcelona: Tusquets Editores. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3dZ5oRy>
- Berruga Filloy, Enrique. 1997. “Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales”. En *La política exterior en México: enfoques para su análisis*, compilado por El Colegio de México, 149-166. Ciudad de México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Betancourt, Darío. 1999. *Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988). Elementos para una historia*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Borda, Sandra. 2014. *Relaciones internacionales y fronteras*. Bogotá: Universidad de los Andes. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3q6FNIP>

- Bustamante, Ana Marleny. 2004. "Subnacionalismo en la frontera. Caso de Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia)". *Territorios* (10-11): 127-144. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3uJGoDX>
- Carvajal, Andrés. 2020. "Venezolanos recurren a trochas para cruzar hacia Colombia". *El Tiempo*, 16 de marzo. <https://bit.ly/3sEnyMx>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Prospectiva y desarrollo: El clima de igualdad en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: CEPAL. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3b3NNpS>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2021. *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado Laboral*. Bogotá: DANE. Acceso el 23 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3sC1C4I>
- Decreto 3448. 1983. Registro Oficial, 17 de diciembre de 1983. Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/3ey7451>
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. "Demografía y población". Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/3ljKXRa>
- Garzón, Juan Carlos, Andrés Cajiao, Irina Cuesta, Lorena Zárate Martínez, Ángela Silva, Paula Andrea Tobo y Tatiana Prada. 2018. *Inseguridad, violencia y economías ilegales en las fronteras. Los desafíos del nuevo gobierno*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Acceso en febrero de 2021. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1693>
- Giménez, Gilberto. 2003. "El debate sobre la prospectiva de las Ciencias Sociales en los umbrales del nuevo milenio". *Revista mexicana de sociología* 65 (2): 363-399. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3bTCH5N>
- Godet, Michel. 2007. *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. París: Cuadernos de LIPSOR. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3bQ3WhV>
- González Uresti, Luz Araceli. 2015. "La prospectiva: alcances y límites en Ciencias Sociales". *Relaciones Internacionales* 24 (48): 87-108. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/306f4Bu>
- Hernández, José Carlos. 2018. "El análisis de riesgo político". *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 22: 1-18. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3e2izRM>
- Jácome, Francine. 2017. "Conflictos y dinámicas que generan inseguridad: el caso Venezuela". *FESCOL* 3: 1-20. Acceso el 15 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3e6Q4Cm>
- Jaime, Oscar. 2009. "La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida, Ulrich Beck. Crítica". *Revista Sistema* 213: 111-114.
- Jakobsen, Jo. 2010. "Old problems remain, new ones crop up: Political risk in the 21st century". *Business Horizons* 53 (5): 481-490. Acceso el 15 de febrero de 2021. [https://doi.org/10.1016/S0007-6813\(10\)00101-1](https://doi.org/10.1016/S0007-6813(10)00101-1)
- Kolossov, Vladimir. 2005. "Border studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches". *Geopolitics* 10 (4): 606-632. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://doi.org/10.1080/14650040500318415>
- Las Heras, Txomin. 2017. "De Venezuela a Colombia. La migración no se detiene". *Nueva Sociedad*. Acceso en febrero de 2021. <https://nuso.org/articulo/de-venezuela-colombia/>
- Ley 191. 1995. Registro Oficial, 23 de junio de 1995. Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/3l9e3ma>

- Mateo Girón, Javier. 2008. "Zygmunt Bauman: una lectura líquida de la posmodernidad". *Relaciones Internacionales* 9: 1-26. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3r8VUXR>
- Matute Campuzano, Marta Isabel. 2003. "De matutes, corsarios y bajales... ¡A pesar del Estado, La Guajira vive!". Tesis para pregrado en Universidad de Antioquia, Colombia.
- McDermott, Jeremy. 2015. "¿Cómo se verá el panorama criminal tras un acuerdo de paz con las FARC-EP?". *FESCOL* 5: 1-15. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3bSzyTP>
- Migración Colombia. 2021. *Abecé visibles. Estatuto Temporal de Protección*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores. Acceso el 16 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3r7YJZa>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. 2021. "Coronavirus (COVID-19)". Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/3qHxFiu>
- Ó Tuathail, Gearóid. 1998. "Introduction. Thinking critically about geopolitics". En *Geopolitics Reader*, editado por Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby y Paul Routledge, 1-12. Nueva York: Routledge.
- Plataforma El Derecho a No Obedecer, Universidad Externado de Colombia, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia y Save the Children. 2020. *Barómetro de Xenofobia. Informe mensual, julio 2020*. Acceso el 22 de febrero de 2021. <https://bit.ly/37ZvwYY>
- Portal Mi Patria. 2021. "COVID-19. Estadísticas Venezuela". Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/2OLHTAY>
- Portal Saber es Práctico. 2019. "Población de los estados de Venezuela (2019)". Actualizado el 25 de enero de 2019. Acceso en febrero de 2021. <https://bit.ly/3cp0bA8>
- Preciado Coronado, Jaime. 2009. "Geopolítica crítica, agendas de desarrollo y escenarios alternativos". *Contextualizaciones Latinoamericanas* 1 (1): 25-52. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/382u8op>
- Salgado Rodrigues, Bernardo. 2020. "Geopolítica crítica y recursos naturales. Enfoques conceptuales del espacio y poder en el ámbito suramericano". En *Geopolítica latinoamericana: mirando al mundo desde el sur*, editado por Gisela da Silva, 187-221. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Simon, Jeffrey. 1982. "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects". *The Columbia Journal of World Business* 17 (3): 62-71.
- Trejos Rosero, Luis Fernando. 2016. "Política e ilegalidad en La Guajira". *FESCOL* 15: 1-23. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3b2EZAt>
- Trejos Rosero, Luis Fernando. 2017. "Narcotráfico en la región Caribe". *FESCOL* 1: 1-15. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/305VqFQ>
- Tuirán Sarmiento, Ángel Alberto, y Luis Fernando Trejos Rosero. 2018. "Gestión territorial y violencia armada: los riesgos para la gobernabilidad local en tres municipios del Caribe colombiano". *FESCOL* 1: 1-23. Acceso el 25 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/37XFXfC>

Cómo citar este artículo:

Ardila, Martha, Jorge Iván Lozano y María Alejandra Quintero. 2021. "Dinámicas, vulnerabilidades y prospectiva de la frontera colombo-venezolana". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 70: 37-57. <https://doi.org/10.17141/iconos.70.2021.4676>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Savia

Sumak kawsay y buen vivir, ¿dispositivos del desarrollo? Ética ambiental y gobierno global

David Cortez

Editorial FLACSO Ecuador

Edición PDF, 228 páginas

Entre las personas dedicadas a analizar el buen vivir o sumak kawsay destaca David Cortez, autor de este libro.

Pronto él avizoró que es un concepto en disputa, ya que unos impulsan el buen vivir como una alternativa al desarrollo, distante de la matriz occidental, mientras que otros encuentran en dicha noción elementos para una nueva teoría del desarrollo. Cortez también comprendió, oportunamente, el riesgo que se cernía sobre el buen vivir o sumak kawsay: ser transformado en un dispositivo de poder y una simple herramienta de propaganda, como de hecho sucedió. De eso trata esta obra.

El autor traza un antes y un después desde que el buen vivir o sumak kawsay fuera incorporado a la Constitución del Ecuador, en 2008. Para demostrar la larga historia que tiene esta noción, presenta el complejo entramado de actores que han participado activamente en los debates desde la década de los años ochenta.

Resulta aleccionadora la aproximación de Cortez a las diversas lecturas que se han hecho y se hacen desde las posiciones liberales-conservadoras o progresistas-conservadoras, las cuales defienden –cada una a su manera– la civilización occidental, inclusive incorporan una aproximación teológica de la interculturación e interculturalidad con enorme influencia de la Iglesia. Confluyen en ese ancho cauce la exaltación de la cultura ancestral y su esencialismo, el debate ecologista y las posiciones de los estudios postdesarrollistas y postcoloniales.

En ese terreno pantanoso y de enfrentamiento de múltiples intereses, las reflexiones contenidas en este libro arrojan nuevas luces. Para organizar el debate, nada mejor que estudiar este aporte de David Cortez.

Alberto Acosta

Disponible en www.flacso.edu.ec