

DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE SEGURIDAD Y SITUACIÓN DE LA FRONTERA EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA¹

Alexander Emilio Madrigal Garzón²
Ana Lucía Barrera³
Francisco José Moncayo⁴

Introducción

Las dinámicas de seguridad en territorios de frontera hacen parte de la agenda de seguridad

- 1 Este documento es producto del monitoreo, estudio y análisis de la implementación de los acuerdos de paz y seguimiento al pos acuerdo del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia. Fue elaborado bajo la dirección del profesor Alejo Vargas, en conjunto con el Observatorio de Territorio, Frontera y Paz de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía.
- 2 Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Docente-investigador, Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional, Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Doctorando en Educación de la Universidad Pedagógica Nacional, miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.
- 3 Observatorio de Territorio, Frontera y Paz Sede Orinoquía. Economista. Coordinadora de Frontera, Territorio y Paz de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquía. Miembro del Semillero de Investigación en Ciencias Sociales.
- 4 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz. Politólogo. Especialista en Resolución de Conflictos y Candidato a Magister en Territorio Conflicto y Cultura. Integrante del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

y defensa del posacuerdo, reconociendo que el fin del conflicto interno armado con las FARC, en términos de dicha política y de la garantía de una paz estable y duradera, implica atender institucionalmente la mutación del conflicto y el reacomodo de los actores ilegales, particularmente en departamentos fronterizos donde no se ha consolidado el control institucional del territorio y la construcción de paz puede estar amenazada.

El departamento de Arauca es uno de aquellos territorios donde el conflicto armado persiste y no se puede hablar de posconflicto. La inseguridad continúa y se manifiesta a través de múltiples dinámicas y actores que encuentran en esta región -particularmente en los municipios de la frontera-, una zona de acción estratégica y de confrontación violenta, a lo que se suman los efectos coyunturales en seguridad de la situación venezolana.

En este contexto es necesario disponer de referentes de análisis académico que permitan interpretar una realidad compleja en la que se juntan trayectorias históricas de conflictividad territorial con adaptaciones de los actores y aparentes dinámicas emergentes. La presente investigación pretende entonces ofrecer un insumo de análisis que contribuya a reconocer



dichas problemáticas y a sugerir respuestas institucionales orientadas a la consolidación del Estado en los territorios, exigencia necesaria para la construcción de una paz estable y duradera en el departamento, sobre la base de referentes académicos para el desarrollo de una visión conjunta de la seguridad en la región y en la frontera.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el antecedente de diversos ejercicios académicos que permiten caracterizar los antecedentes de las dinámicas económicas, sociales institucionales y de conflicto en el departamento, que se han desarrollado desde la Universidad en la región; el presente diagnóstico integral de seguridad y situación de la frontera en el departamento de Arauca, abordó estos temas desde un marco de referencia y un proceso de investigación de campo con fuentes esencialmente primarias, acompañado por información subsidiaria que sirvió para validar los hallazgos, permitiendo construir un diagnóstico general a partir del análisis de la sistematización de la información recolectada en cinco grupos focales realizados por la Universidad Nacional en el territorio⁵, junto a entrevistas, informes oficiales, incluyendo datos cuantitativos como soporte, insumos que permitieron llegar a hallazgos organizados por ejes, junto a algunas propuestas de solución que se presentan al final como síntesis de resultados. El documento finaliza con unas conclusiones y recomendaciones.

5 Los grupos focales fueron realizados con Fuerza Pública, Instituciones, Gremios, Cooperantes, Sociedad civil y organizaciones sociales durante los meses de octubre y noviembre de 2018, al igual que las entrevistas a actores clave.

Seguridad y situación de frontera en el departamento de Arauca: percepciones y propuestas desde los actores del territorio

El apartado se compone del análisis de la sistematización de la información recolectada de los grupos focales (Fuerza Pública, Instituciones, Gremios, Cooperantes, Sociedad civil y organizaciones sociales) y entrevistas, presentada por ejes de indagación o categorías y subcategorías que son caracterizadas y comparadas con informes institucionales y datos oficiales disponibles. La sección concluye con una síntesis de temas y medidas prioritarias, particularmente frente al desafío migratorio.

A partir de cuatro categorías de problemáticas persistentes de conflictividad en el departamento (conflicto interno armado, desarrollo económico, desinstitucionalización⁶ y frontera), fue posible identificar las *problemáticas emergentes* desde la visión de seguridad y frontera de los actores. Metodológicamente se decidió prescindir de la distinción de las percepciones y aportes de manera individual o grupal, privilegiando una lectura general que espera dar cuenta de las manifestaciones concretas de las problemáticas objeto de este diagnóstico.

6 La Unidad de Manejo y Análisis de Información (Umaic) estimó la tasa de presencia institucional con base en número de instituciones que para cada mil habitantes. Se obtuvieron los siguientes resultados: salud (26,2), educación (33,2) y funcionarios de áreas judiciales (65,7) e instituciones judiciales (16,2). Luego, las carencias son evidentes en todas las áreas estudiadas. Este análisis reflejó además una concentración a nivel intermunicipal de servicios, estando aglomerados, principalmente, en la ciudad capital (Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia, 2017).

Conflicto Interno Armado: actores armados y multicriminalidad

De acuerdo con el trabajo de campo y la sistematización de la información con las percepciones de los actores, el problema estructural que dinamiza la existencia de grupos armados, corresponde a las necesidades⁷ del territorio en términos de infraestructura, servicios básicos, dinamismo laboral y productivo⁸, desconcentración de la tenencia de la tierra, empleo formal, entre otros.

En Arauca hay presencia de grupos armados hace más de 40 años y esto ha afectado la convivencia y la seguridad fronteriza. Dicho grupos (ELN y hoy disidencias de las FARC) afectan el comercio y la producción a partir del cobro de **extorsiones**, con presión de amenazas a los comerciantes y productores, para quienes éste termina siendo un costo de producción más. Se considera que a medida que los grupos armados incrementan su tamaño y se agotan otras fuentes de financiación (como el control del contrabando y la producción de coca en menor medida),

7 El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (que mide el acceso a cinco indicadores de vivienda, servicios sanitarios, educación y capacidad económica) calculado para el departamento de Arauca es de 37% en la cabecera y de 62% en el resto, excluyendo a los municipios de los cuales no se tiene información suficiente, tales como Tame y Fortúl. Esta situación es preocupante debido a que el promedio nacional del mismo año fue apenas del 27,8%, lo cual expone un gran rezago (Dane, 2011). De manera similar, se observa que Arauca tiene una incidencia de la pobreza multidimensional del 59,2%, superior a la incidencia observada a nivel nacional de 49%, lo cual refleja una calidad de vida deteriorada (Martínez, A; Delgado, M; Muñoz, I y Sánchez, P. 2017 con base en DNP, 2015).

8 Según el Dane (2018), Arauca tuvo en 2017 la tasa de desempleo más elevada de la región Orinoquia-Amazónica, siendo esta de 23,4% en la ciudad capital.

los productores y comerciantes más pequeños se ven obligados a aportar financieramente al mantenimiento de la estructura armada ilegal, estableciendo una lógica “de que se paga para poder trabajar”, en tanto que no es muy recurrente la denuncia, razón por la cual las autoridades no pueden controlar esta actividad delictiva. Una práctica que ha desarrollado principalmente el ELN es el **secuestro**, sin embargo, de acuerdo a los actores participantes en los grupos focales, se identifica que ello ha disminuido de manera significativa, si se tienen en cuenta otras épocas del conflicto⁹.

Por otra parte, el desalojo del territorio por la violencia ha generado históricamente distintos tipos de **desplazamientos**¹⁰, tanto fuera del departamento como al interior del mismo, frente a lo cual se encuentra que todavía hay población

9 En el presente año se han reportado por lo menos 24 secuestros en el departamento. Cerca del 87% de la población afectada pertenece a población civil (incluyendo menores de edad, miembros de comunidades LGBTI, empleados del sector petrolero, empleados públicos). Tan solo el 13% hace parte de las fuerzas armadas (Umaic, 2018). A pesar de que el número de secuestros es menor en comparación con los años anteriores a 2004, ha aumentado en relación con el año inmediatamente anterior en una proporción de 7 a 1.

10 De las 158.878 víctimas del conflicto armado registradas, cuyos hechos victimizantes tuvieron lugar en el departamento, 130.458 se afectaron por la expulsión de los territorios en el marco del conflicto armado (Unidad de Víctimas, 2018a). Este ha sido el hecho victimizante más frecuente en Arauca. En la actualidad, según el índice de intensidad del desplazamiento forzado, que refleja el número de individuos expulsados por departamento sobre cada mil habitantes de la población del departamento expulsor para cada vigencia, el departamento de Arauca se ubica en cuarto lugar a nivel nacional, después de Norte de Santander, Chocó y Nariño, alcanzando un valor de 3,557 a fecha de corte del 01 de octubre (Unidad de víctimas 2018b).



con miedo al retorno, y que muchas familias dejaron abandonadas sus unidades productivas. Tras el desarrollo de control territorial a partir del ejercicio de la violencia, los actores armados ilegales ofrecen servicios de seguridad a miembros de la población civil como una de las fuentes de financiación de un grupo armado ilegal (Madrigal y Miranda, 2018). Esto incide en las **amenazas y asesinatos selectivos**¹¹, dirigidos a personas muchas veces a petición de miembros de las comunidades, con motivo de “limpieza social” de consumidores de sustancias psicoactivas o de quienes ejercen la prostitución, entre otros.

Otra representación del control social se identifica con el dominio de otras expresiones de criminalidad como el **reclutamiento de jóvenes**¹². En este sentido, se identifica que los grupos armados controlan la ilegalidad, impidiendo

11 En lo corrido de 2018, se conocen por lo menos 61 homicidios intencionales en persona protegida y 37 eventos de amenazas tanto individuales como colectivas (Umaic, 2018). Según el *Observatorio de Frontera, Territorio y Paz*, las amenazas han estado relacionadas con los ciclos electorales, el uso indiscriminado de artefactos explosivos, la coerción a líderes sociales, comerciantes y transportadores, y el desarrollo de actividades petroleras (Barrera, A; Cárdenas, R; Celis, A; Meneses, L y Valencia, D., 2018a; Barrera, A; Suárez, M; Celis, A; Meneses, L y Valencia, D., 2018b).

12 Nueve menores de edad han sido reportados como reclutados o desvinculados de los grupos al margen de la ley en los diferentes municipios (Umaic, 2018). Fuentes locales afirman que otros casos de reclutamiento forzado o condicionado de menores de edad no han sido reportados ante las autoridades oficiales (Barrera, A; Suárez, M; Celis, A; Meneses, L y Valencia, D., 2018b). De manera similar, se ha denunciado el reclutamiento de menores de edad de nacionalidad venezolana, principalmente, en los estados fronterizos del vecino país por parte de los grupos armados ilegales colombianos (Fundación Redes, 2018), sin poder soportar esto a través de información oficial.

la entrada de nuevos actores organizados o no organizados al territorio, los cuales deben contar con su autorización para operar, previo acuerdo de tributación.

Con la agudización de la problemática venezolana y las tensiones diplomáticas, los grupos armados coordinaron **acciones de contrabando** de ganado¹³ y otros productos, actuando como reguladores fronterizos que asumen dicha actividad como una actividad de financiamiento. Así mismo, estos actores armados también regulan el paso de los migrantes en los puntos informales. Una práctica de regulación se identifica en que a los migrantes se les permiten 45 días para realizar trabajo en Colombia y una vez cumplido el plazo deben volver a su país. Se considera que el tema de frontera no solo es un tema humanitario, sino un asunto de seguridad nacional, lo cual expresa un imaginario negativo de frontera como problema en detrimento de lecturas más proactivas de la misma.

En cuanto al **narcotráfico**, aunque no de manera significativa frente a otras zonas de la frontera colombo-venezolana, en Arauca existen rutas de paso para exportar drogas¹⁴, generando diversas relaciones de criminalidad alrededor de esta actividad, que se convierte en otra fuente de financiamiento para los grupos armados. Así mismo, se presenta el dinamismo del microtráfico,

13 La cantidad de delitos relacionados con contrabando de ganado (mejor conocido como abigeato), registrada por las autoridades oficiales aumentó entre los años 2011 y 2016, y comenzó a decrecer entre el 2017 y lo corrido del 2018. En 2016 se identificó el máximo número de eventos, con 76 casos identificados. A fecha de corte de octubre de 2018, se han registrado poco menos de la mitad (36), siendo más frecuentes en la capital araucana.

14 Estos eventos han sido denunciados por las autoridades en la prensa nacional. Ver por ejemplo Caracol Radio (2018).

sin ser esta una actividad altamente lucrativa, además de ser regulada en determinadas zonas por los actores armados ilegales.

La población ha interiorizado la histórica presencia e intimidación de la insurgencia, la cual ha pretendido suplantar a la institucionalidad a partir del **control armado irregular**, impidiendo en muchos casos la presencia institucional y la acción de los órganos de control, vigilancia y de administración de justicia, haciendo que su operatividad sea limitada. Esto se explica por la falta de institucionalidad como se indicó ya en este documento, tocando con factores estructurales de la configuración del departamento.

Las prácticas del llamado control social que ejerce la insurgencia disminuyeron en el marco de los ceses de acciones armadas del ELN en el acercamiento con el gobierno y el proceso de paz en el gobierno Santos¹⁵. Estas prácticas vienen en aumento, dado el estancamiento de dicho proceso y las perspectivas en la administración de Iván Duque, sumado al incremento de la presencia de disidencias y la percepción del incumplimiento del acuerdo de paz entre gobierno y FARC.

Por otra parte, en el departamento se presentan factores de inestabilidad en seguridad o **expresiones múltiples de delincuencia**, tales como: trata de blancas, tráfico de armas, extorsión, secuestro, robos, contrabando menor, migración irregular, etc. siendo lo único que no existe, minería criminal (Madrigal y Miranda, 2018). Cabe anotar que la Policía cuenta con restricciones en su accionar ya que no puede estar en puntos de control donde no tiene la capacidad para ejercer control sin la mano del Ejército, debido a la situa-

ción de orden público. De igual forma, el sistema penitenciario no da abasto e incide en la falta de capturas en acciones delictivas. En este sentido, la capacidad institucional se vuelve ineficiente por la presencia de diversos grupos armados. Estas circunstancias también inciden en la limitada capacidad para el esclarecimiento de crímenes que en muchos casos están relacionados con la insurgencia, principalmente porque el acceso a territorios representa muchos riesgos o, principalmente, porque las comunidades afectadas prefieren no denunciar por temor a represalias.

En suma, el primer eje de análisis relativo al conflicto interno armado, identificó que la presencia histórica y adaptación actual de actores armados se correlacionan con manifestaciones delictivas, denominadas aquí como multicriminalidad. Este eje incluye actividades como la extorsión, el secuestro, el desplazamiento forzado, las amenazas y asesinatos selectivos, el reclutamiento de jóvenes, el contrabando, el narcotráfico, el control armado irregular, junto a múltiples expresiones de delincuencia “gobernadas” por el ELN y las disidencias de las FARC, quienes aprovechan la debilidad institucional y su inoperancia en términos de capacidad de respuesta eficaz, para mantener un orden ilegal al que las comunidades se han acostumbrado.

Desarrollo económico: economía petrolera y productividad

Como se mencionó en el marco de referencia, la llegada de la economía petrolera no se acompañó de un desarrollo institucional paralelo, lo que se expresa en el predominio de la ilegalidad, derivada de la situación de conflictividad armada. Presente desde la década de los sesenta, un boom en los ochenta, ha venido presentando una tendencia decreciente; aunque entre 1990 y 2016 la mayor parte de la producción petrolera

15 Al respecto se recomienda ver el seguimiento realizado por el Observatorio de Territorio, Frontera y Paz de la Universidad Nacional Sede Orinoquía.



en Arauca estuvo concentrada en los municipios de Arauca y Arauquita, la producción más elevada se obtuvo en 1999 y comenzó a declinar marcadamente en la última década¹⁶ (Martínez, A; Delgado, M; Muñoz, I y Sánchez, P, 2017). Si bien su participación en el desarrollo es importante para el departamento, es cuestionable el aporte real del petróleo al desarrollo real de las comunidades del departamento. Como se verá a continuación, el trabajo adelantado ratificó dichas afirmaciones.

Para los actores territoriales no existe la **infraestructura** física¹⁷ ni de servicios¹⁸ necesaria para generar procesos de transformación de la producción local y poder desarrollar cadenas productivas que incrementen el crecimiento de diversos sectores, reconociendo que no hay siquiera estrategias como el desarrollo de una “marca regional” que permita promocionar los productos en el interior del país, sumando la baja comercialización tanto al interior del departamento como hacia el centro y otras regiones

16 A partir de la caída de la producción petrolera, la economía viene reestructurándose de manera lenta. Ramas como la ganadería, pesca, silvicultura y caza están aumentando su producción. Similar situación se observa en el sector comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida. Para este último sector, es necesario señalar que el mayor incremento se presentó entre los años 2014 y 2015 (Dane, 2017), a la par del cierre del paso fronterizo Puente Páez, entre Arauca y Apure.

17 De acuerdo al Índice Multidimensional de Productividad, que mide el componente de infraestructura y logística, a través de indicadores de (i) infraestructura vial, (iy) aeropuertos y puertos y (iii) conectividad digital, Arauca se encuentra en un nivel bajo (Aguas y Ramírez, 2017).

18 El territorio tiene 76,32% de cobertura de energía eléctrica rural, 76,3% de cobertura de acueducto, penetración de banda ancha del 4% y un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que supera el promedio nacional (Departamento Nacional de Pla-

del país, ni qué decir de un posible mercado de exportación.

En Arauca no hay gran empresa, solo micro y pequeñas unidades productivas; la falta de impulso financiero, logístico y de servicios hacia el sector productivo y comercial desgastan el crecimiento económico y el emprendimiento en la región. El **contrabando** es uno de los factores más lesivos para la economía del departamento, situación que se agudizó con la crisis en Venezuela, dado que por la frontera se contrabandea en alto volumen: ganado, alimentos (queso, cacao, pesca, plátano especialmente), combustibles, vehículos automotores, cárnicos, entre otros.

Dos ejemplos permiten ilustrar sobre el impacto del contrabando: la gasolina y la carne. En el primer caso, si bien el contrabando de gasolina es muy lucrativo, en comparación a otras fronteras en Arauca es reducido, debido a la cuota exigida por los grupos armados ilegales, las mafias que controlan el tráfico desde Venezuela y la corrupción de los entes de control del vecino país; hay empresas colombianas que no producen en el país, ya que les sale más económico traer los productos de Venezuela para su comercialización en Colombia hacia el interior del país. En el caso del comercio ilegal de carne, éste afecta todas las normas sanitarias, ocasionando que por la limitada acción y acompañamiento institucional, la fiebre aftosa haya afectado de manera negativa la economía de los comerciantes. Cabe agregar que no hay un trabajo interinstitucional entre instituciones del sector público y se reconocen deficiencias entre ellas que impiden acciones efectivas de entidades como la Dian, el Invima o el ICA.

Más allá de incentivos económicos para el contrabando, asociado con una cultura de la ilegala-

neación, 2018).

lidad, las **restricciones legales a la pequeña empresa**¹⁹ son una de las razones de que no se active una economía regional. Al respecto, los actores señalaron que los impuestos y aranceles a productos de consumo básico hacen que el contrabando sea más atractivo para satisfacer necesidades locales, lo cual repercute en la falta de incentivos para el emprendimiento; así mismo, en Arauca los empresarios son “precio-acceptantes”, se colocan los precios sin mayor regulación ni control de parte de la institucionalidad. Respecto a otras afectaciones de la legalidad sobre la actividad productiva, las normas ambientales suelen ser aplicadas con mayor rigor para los pequeños productores con impacto a menor escala, encontrando mayores facilidades y flexibilidad para las industrias petroleras, a pesar de que su actividad emite externalidades negativas.

En cuanto a la gran empresa o a la inversión extranjera directa, la **baja percepción de seguridad** persistente sobre el departamento puede ser un inconveniente para el desarrollo de grandes proyectos de inversión. Se identifica que, además, a nivel cultural la estigmatización hacia las personas de la región por la situación de orden público, afecta de manera creciente su promoción comercial y productiva.

Se puede concluir que la categoría desarrollo económico como eje de análisis de la situación

¹⁹ Diferentes estudios se han realizado en relación con la carga tributaria que enfrentan las pequeñas y medianas empresas en Colombia. De manera reciente, un estudio realizado por el gremio que representa a las mipymes del país, indicó que un 18% presentó retrasos en el pago del IVA; el 17% en las obligaciones propias del régimen tributario municipal o departamental; 15% en el pago del ICA; 14% en el predial, 12% en el CREE y tan solo el 9% en el pago del Impuesto sobre la Renta (Diario El Heraldo, 2018).

de seguridad y frontera en el departamento, expresa cómo la dimensión económica incentiva el mantenimiento de la ilegalidad y del conflicto. La inexistencia de una infraestructura requerida para el desarrollo territorial, el impacto del contrabando y las restricciones legales a la pequeña empresa, sumado a la percepción interna y externa de inseguridad, mantienen la no integración del departamento a una dinámica económica regional y nacional, lo cual funciona como combustible estructural para el mantenimiento del conflicto y la inseguridad, desaprovechando los recursos y el potencial de desarrollo de la frontera.

Desinstitucionalización: capacidad institucional y legitimidad del Estado

“El Estado como institución puede entenderse como un dispositivo de organización regulador de las relaciones de una sociedad” (Madrigal, 2012: 220), a partir de una materialidad institucional o un aparato de gobierno y de una inmaterialidad o legitimidad bajo la que la institucionalidad puede funcionar con un sentido e identidad compartida, que “establece un orden político sobre los sujetos que lo conforman” (Madrigal, 2012: 220). En el caso de Arauca, este requisito esencial para el funcionamiento del Estado no se ha desarrollado y se manifiesta es la desinstitucionalización cuyas características centrales son la falta de capacidad institucional en los territorios y la legitimidad del Estado para los ciudadanos araucanos, como se evidenciará a continuación.

En primer lugar, la **eficiente inversión de los recursos provenientes de las regalías** de la explotación petrolera es cuestionada por los actores territoriales, para quienes las situaciones relacionadas con corrupción y limitaciones institucionales, impidieron que se generara un impac-



to social benéfico para el departamento, luego de varias décadas de bonanza petrolera. Los actores afirman incluso que gran parte de la infraestructura visible en el departamento ha sido auto-gestionada por las mismas comunidades.

En la actualidad, la ley de regalías afecta drásticamente al departamento, en la medida en que llegan menos recursos de manera directa en comparación con años anteriores. La **capacidad de recaudación y gestión de recursos** no es la más adecuada para financiar la administración pública; esto desencadena en mayor déficit y problemáticas de cobertura e inversión, reflejadas en la insuficiencia hospitalaria y de vías, principalmente. En relación a esto último, sumado al aumento de la demanda por la población migrante y retornada, se presenta un aumento de embarazos de alto riesgo, identificándose casos de enfermedades de transmisión sexual como sífilis gestante, hepatitis B, VIH, al igual que la reaparición de enfermedades como el tétano que hace 25 años no se presentaban en el departamento²⁰.

Ante la reducción de recursos provenientes de regalías, la gestión a nivel nacional representa una alternativa; sin embargo, se encuentra que el departamento de Arauca es pequeño y no cuenta con la suficiente **representatividad** a nivel nacional en corporaciones como el Senado, lo que ha debilitado en alguna medida la capacidad de inversión y gestión de la región.

El Estado es percibido de manera negativa por los actores, lo cual revela la **baja legiti-**

²⁰ La cantidad de personas afectadas por enfermedades consideradas como riesgos para la salud pública tales como la malaria, el dengue y la sífilis gestacional han sido las enfermedades que más frecuente han incrementado más de 300% entre 2016 y 2018, pasando de 64 a 298 personas identificadas en el sistema de salud (Barrera, 2018).

dad del Estado. Para sectores productivos y comerciales resulta tan costoso el Estado como la misma ilegalidad, en tanto que los impuestos encarecen los costos de producción, razón por la cual la ilegalidad o la informalidad es una alternativa. En este sentido, frente al costo del Estado puede resultar un poco más rentable lidiar con el tributo a grupos ilegales que acatar la legalidad. Esta cultura de la ilegalidad en materia de impuestos, también obedece a la pérdida de legitimidad frente a la institucionalidad por temas relacionados con la corrupción. Es el caso de la cultura clientelista en torno a la institucionalidad política, donde la financiación de las campañas políticas ata a los funcionarios públicos electos a regresar los favores políticos, poniendo en riesgo la eficiencia del gasto público y sus efectos positivos sobre la economía.

Las instituciones de regulación comercial y productiva tales como el Invima, no cuentan con **capacidad institucional** para desarrollar controles efectivos, a pesar de que sus limitaciones son una ventaja para la economía ilegal. Los empresarios no cuentan con las capacidades para cumplir con la normatividad que se exige, por ejemplo, para control de calidad y salubridad en la producción.

Se considera que no hay **proyecto de vida para la región** como consecuencia del abandono estatal, esto obedece a factores estructurales, sociales y económicos del departamento. En este sentido, es la pobreza la que genera la ilegalidad, las condiciones de pobreza, desempleo, temas migratorios no son un problema reciente en la región, por lo que cuando se va a ejercer control y acción institucional, los resultados son limitados porque las problemáticas desbordan las capacidades existentes.

La problemática de insuficiencia en **servicios públicos y garantía de derechos**, no solo

obedece a la migración de venezolanos que requieren acceso en salud, educación²¹ y atención humanitaria, pues si bien estas condiciones se agravaron con el incremento masivo de migrantes y retornados, el departamento ya contaba con dichas limitaciones desde hace muchos años, tanto por falencias institucionales así como por la falta de industrialización y tejido empresarial, capaz de generar desarrollo y empleo en la región. Como ha relatado el Observatorio de Frontera, Territorio y Paz, de manera reciente han aumentado las conflictividades a nivel departamental en los sectores salud y educación a raíz de la implementación de las reformas al Sistema General de Regalías y la baja eficiencia en la prestación de servicios de salud (Barrera et.al, 2018a; Barrera .et. al. 2018b).

Arauca sigue siendo uno de los departamentos con un mayor número de **muertes violentas**²² en Colombia. Según los actores, el Ejército reprime, persigue y además acosa la vida cotidiana en los campos y las ciudades, percibiendo que la institución no protege a los ciudadanos²³. Además, se dice que existe persecución

21 Con el aumento de la migración ha aumentado el registro de estudiantes venezolanos en el SIMAT. En 2017 había 1.171 estudiantes matriculados y en 2018 se cuenta con 2.883 estudiantes matriculados (Barrera, 2018).

22 En la región de la Orinoquía-Amazonía, Arauca ha presentado durante el año 2018 el mayor número de eventos relacionados con categorías de violencia como homicidio intencional, homicidio político, homicidio, para un total de 52 eventos que dejaron 68 víctimas (Umaic, 2018).

23 En 2018 se capturaron ocho militares por evento de ejecuciones extrajudiciales (El Espectador, 2018). El Observatorio de Frontera, Territorio y Paz también ha registrado diferentes eventos de vulneraciones a los derechos humanos con diferentes versiones desde la comunidad y la Fuerza Pública, los cuales no han sido esclarecidos (Barrera,

y criminalización del liderazgo social, siempre asociado con la subversión.

La ciudadanía agencia y dinamiza la corrupción, a pesar de que se queja de que la institucionalidad sea corrupta, sea una práctica cotidiana y en muchos casos parece haberse incorporado como algo normal, remitiendo así a un problema de **falta pertenencia y apropiación de lo público**, lo cual en muchos casos se relaciona con la ausencia de educación y mantenimiento de la pobreza.

En Arauca la situación de frontera agudiza las **vulneraciones a derechos humanos** tanto a población migrante²⁴ -dadas las tensiones binacionales y limitación institucional-, como a población nacional. Por otro lado, respecto de las afectaciones que generan las dinámicas del conflicto en un territorio donde las autoridades consideran la población civil permite de manera directa o indirecta el mantenimiento de las organizaciones insurgentes, profundizando relaciones de desconfianza mutua. Se considera una situación de riesgo humanitario el asesinato a líderes sociales²⁵, la criminalización y judicialización de la protesta social, a presidentes de JAC y líderes en general, sin mayores garantías para ejercer el liderazgo social.

En resumen, la categoría desinstitucionalización como parte de este diagnóstico, da cuenta de los problemas persistentes en razón a la falta de capacidad institucional y de legitimidad del Estado en los territorios. Los monopolios clásicos del Estado, no se cumplen en Arauca pues

A et. al., 2018a; Barrera, et. al., 2018b).

24 En 2018 han sido asesinados 21 venezolanos en el departamento de Arauca. La cifra viene en aumento desde 2015 (Barrera, 2018).

25 Para el año 2017 la Defensoría del Pueblo reportó el asesinato de dos líderes sociales en el departamento de Arauca (2018).



no se tiene capacidad de captar ni usar los recursos presupuestales en un proyecto de desarrollo de largo aliento, lo cual se acompaña por una cultura de la ilegalidad, clientelista y con baja capacidad de gestión. Por su parte, las comunidades poco creen en las instituciones, las cuales resultan costosas en términos de beneficios esperados, lo cual podría cambiar si el Estado cumple con su papel en el contrato social a partir de un proyecto de vida o de futuro para el departamento, teniendo en cuenta su potencial estratégico como zona de frontera.

Frontera: migración, control fronterizo y situación humanitaria

La frontera arauco-colombo-venezolana históricamente ha sido percibida como problemática, predominando un enfoque realista que indica la necesidad de identificar los riesgos de dicho territorio para el desarrollo de estrategias para la defensa de la soberanía nacional; aun así, desde el gobierno nacional no se ha logrado cumplir con la promesa de “ejercicio pleno de la soberanía” y el “control territorial”. Sin embargo, como se constató, existen otras formas de reconocerla: ya sea como una zona de integración para la cooperación y el desarrollo, desde una visión liberal, como lo evidenciaron los planes de desarrollo municipal o como una zona de intercambio cultural que para los actores constituye un escenario cotidiano que ha definido intereses e identidades compartidas, visión poco frecuente en los análisis académicos o institucionales.

Tales percepciones se encuentran en la actualidad en reconfiguración, dada la situación venezolana, cuya mayor expresión ha sido la migración. El saldo migratorio de venezolanos hacia Colombia ha tenido varios momentos de incremento exponencial. De manera reciente, se evidenció la primera gran ola migratoria en

el paso por el Puente Internacional José Antonio Páez en 2016²⁶ y entre agosto y septiembre del presente año. Entre octubre y noviembre, el saldo migratorio ha disminuido (Migración Colombia, 2018). Tal situación ha desbordado la capacidad de respuesta institucional, que antes de la crisis ya tenía problemas histórico-estructurales para atender a la población colombiana.

Antes de profundizar en la revisión de la respuesta colombiana a la crisis, es preciso señalar que sobre todo en la frontera rural, existen elementos culturales que tienen que ver con la **identidad araucana colombo-venezolana**, que definen las prácticas sociales, económicas y territoriales del departamento. Esto no puede tomarse de manera aislada para comprender las relaciones de frontera, pues más allá de la división político administrativa que define la frontera, la población que la habita cuenta con varias generaciones de haber llegado al territorio. En este sentido, el tema de frontera no es un obstáculo que divide, sino una zona culturalmente semejante, como señalaría el enfoque constructivista anteriormente descrito. Sin embargo, la coyuntura de migración ha reflejado el incremento de prácticas y tendencias de xenofobia que contrastan con la historia de parentescos, amistades y lazos comunitarios existentes, lo cual puede estar relacionado en algunos casos con dinámicas de desinformación que perturban la percepción de los problemas del territorio.

Como se comentó anteriormente, en los grupos focales se hicieron referencias a la manera como el país está respondiendo a la situación migratoria. La **atención a la población migrante** no ha sido adecuada dada la insuficiencia y el desborde de la capacidad institucional o por negligencia gubernamental, conllevando

²⁶ En este mismo año, Amnistía Internacional declaró crisis humanitaria en Venezuela.

el incremento de problemáticas en materia de salud pública, tensiones y conflictos sociales, delincuencia, afectaciones humanitarias entre otras que progresivamente desencadenan en xenofobia sobre dicha una población que no cuenta con recursos ni condiciones para llegar a habitar dignamente el territorio colombiano. Se identifica que los medios de comunicación generalizan y eso incide en la percepción de inseguridad, generando desconfianza y motivando la xenofobia desde las personas colombianas, particularmente de funcionarios públicos, dificultando la atención y el acceso a derechos.

Las condiciones de **vulnerabilidad de los migrantes** son complejas, en especial, para mujeres y niños. Esta situación se relaciona además con la escasa atención a enfermedades de alto costo a población migrante. Parte de esta población no cuenta con recursos económicos suficientes, situación que ha llevado al aumento de habitantes en los asentamientos urbanos informales. No toda la población migrante se asienta en el departamento, se reconoce población que va de paso por los municipios hacia el centro del país o hacia otros países, otra que hace parte de migrantes pendulares, desarrollando relaciones y lazos de dependencia y comunitarios entre ambos países. En este caso, la frontera no divide a las poblaciones de ambos países dado que en este momento muchos venezolanos transitan a Colombia a diario por temas educativos, médicos, comerciales, laborales, culturales y familiares, entre otros, sin generar residencia en Colombia (enfoque constructivista) lo que pone de relieve la dimensión cultural en las relaciones fronterizas. Otro elemento es que este tipo de migración por lo general no se registra ya que se realiza por rutas ilegales.

La masiva llegada de venezolanos por esta frontera se ha relacionado con la **percepción de inseguridad**, pues si bien existe la posibilidad

de que personas migrantes estén relacionadas con la delincuencia, existe una fuerte percepción de que los migrantes son delincuentes, en algunos casos relacionados con el aumento de la venta de drogas debido a la crisis económica. En términos reales, resulta muy difícil tener la certeza de que estas percepciones sean ciertas. Lo verdadero es que los delitos reportados por la Policía Nacional han venido incrementándose de manera constante desde 2012, con una única excepción en el año 2015²⁷. Sin embargo, en el presente año del total de personas capturadas en el departamento por algún delito, apenas el 16% es de nacionalidad venezolana (Barrera, 2018).

En términos laborales, el aumento de la oferta de mano de obra barata de migrantes venezolanos desplazó la mano de obra nacional, esto genera desempleo e incide en el **aumento de la delincuencia por razones de subsistencia**, no tanto a cargo de personas de Venezuela sino de nacionales que buscan satisfacer necesidades en aumento. Al respecto, también se reconocen situaciones de delincuencia que son dinamizadas por colombianos del interior del país que llegan a la región aprovechando para delinquir.

En relación a la limitada **capacidad de atención del sistema de salud** departamental, las poblaciones más vulnerables son madres gestantes, lactantes y niños principalmente. Actualmente no se cuenta con proyectos de vacunación y los que hay son obsoletos, ya que la llegada masiva de esta población no mejora para nada la situación, está en riesgo la seguridad médica, la

²⁷ La cantidad de delitos reportados pasó de 1.841 a 2.886. Los delitos que más se han incrementado en este periodo son el hurto a entidades comerciales y las lesiones personales. En menor medida han incrementado el abigeato y el hurto a personas (Policía Nacional, 2018).



seguridad pública. Sumado a esto, se encuentra un incremento de las enfermedades como fiebre amarilla y sarampión, existen más de 12 casos investigados y 1 confirmado.

Existen casos donde muchas familias migrantes exponen a sus hijos menores de doce años a la mendicidad, presentándose además, casos de **explotación y abuso sexual a menores**, así como el consumo de sustancias psicoactivas en la niñez. Se presenta un incremento masivo de actividades de **prostitución** por parte de mujeres venezolanas que ejercen de manera informal en su mayoría, sin contar con controles de higiene y salubridad, situación que tampoco se controla en los prostíbulos; esto agrava las afectaciones en el tema de salud pública por el aumento de enfermedades de transmisión sexual, pero es difícil de controlar tanto por las limitaciones del sistema de salud, como por la falta de control en la frontera, dadas las facilidades de transitar ilegalmente.

En el marco de la coyuntura por el aumento de la migración venezolana, se presenta un aumento de hogares mixtos colombo-venezolanos, tanto a partir de vínculo matrimonial o por la gestación de niños con padres de ambas nacionalidades. La **economía del rebusque** en ventas informales e ilegales ha sido un soporte para la población migrante, quienes a partir de la crisis económica han acudido a la comercialización de distintos tipos de mercancías de contrabando. Al comienzo de la crisis se observaban más artesanías y productos secundarios; en la actualidad, se comercializan productos primarios.

El **proceso de registro de población migrante es ineficiente**, esto acarrea problemas para la acción institucional colombiana, trayendo consigo dificultades a los migrantes para su acceso a beneficios de atención en servicios y para conseguir empleo. Contener la ilegalidad de migrantes

no es una tarea efectiva, tanto por las facilidades para cruzar ilegalmente la frontera, como por el desgaste burocrático y por los costos que representa llevar a cabo procesos de deportación.

Dada las condiciones de ilegalidad y el limitado control de las autoridades, a nivel departamental se presentan casos de **trata de personas** provenientes de Venezuela, esto en relación con el aumento de la prostitución. En este contexto, los grupos armados están relacionados con casos de reclutamiento de migrantes venezolanos, quienes por lo general son migrantes del interior de Venezuela, no tanto de la zona fronteriza. El aumento de flujo migrante y su relación con actividades ilegales se considera relevante frente al índice incremental del homicidio de extranjeros venezolanos en Colombia.

La tensión de las relaciones binacionales ha imposibilitado el desarrollo de acciones de cooperación para combatir a los grupos ilegales; a pesar de algunas acciones insuficientes de cooperación para combatir principalmente al ELN. Al no haber **relación institucional de cooperación en temas de frontera** con Venezuela, se presentan desacuerdos en intervenciones sobre el territorio; por ejemplo, Venezuela ha hecho dragados a su conveniencia sobre el río, incidiendo en tensiones sobre los límites de la frontera e imposibilidad de ejercer acciones de intervención institucional en esos territorios. El gobierno nacional no reconoce al gobierno de Venezuela como un soberano legítimo, por lo tanto, no existe diálogo y relación con el país vecino para reconocer los pasos migratorios, lo que favorece los intereses de los actores ilegales.

No existe **regulación, normatividad ni políticas públicas concretas y efectivas en temas de frontera** que permitan atender sus diversas problemáticas. Actualmente no existe claridad sobre los tratados de frontera sobre

delimitación territorial, esto sumado a que no se encuentra activa la Mesa de demarcación de la frontera. Tal situación impide atender temas prioritarios, como por ejemplo el hecho de que el río Arauca tiene un carácter internacional, razón por la cual se deben tener en cuenta tanto las regulaciones nacionales como internacionales, lo que imposibilita la acción de la Fuerza pública para combatir la ilegalidad.

Las **leyes para combatir el contrabando y la ilegalidad** no se han actualizado. Por ejemplo, para realizar capturas al contrabando, los cargamentos de mercancías deben superar un monto de 39 millones de pesos, lo que genera mayor contrabando en cantidades que no superen dicho monto; sumado a esto se encuentran requisitos legales, como que hasta que el contrabando no pise la frontera colombiana, y hasta que no se baje a tierra colombiana, no se tipifica como un delito. Así mismo, existen varios vacíos jurídicos que dificultan controlar y perseguir de manera efectiva el contrabando y el tráfico de migrantes. Sumado a esto, el sistema judicial es condescendiente y brinda garantías para ciertos casos, lo cual frena procesos y limita la justicia.

Dado que existen muchos **pasos ilegales en la frontera** que no los controla la institucionalidad, dificultando el monitoreo y control, no se cuenta con las capacidades para restringir el tránsito de actores ilegales y delincuencia que aprovechan para delinquir en Colombia y refugiarse a Venezuela para escapar. Existe un solo paso formal para cruzar la frontera (El Puente Internacional José Antonio Páez), mientras que los informales pueden oscilar entre 30 y 50, afectando el control que se puede desarrollar en la extensión total de la frontera fluvial y seca. Existen funcionarios públicos que por acción u omisión se relacionan con hechos de **corrupción en la frontera colombiana**, que como una práctica ilegal poco a poco se ha ido nor-

malizando en algunos sectores. De manera más aguda se presenta este fenómeno en la frontera venezolana, a toda escala institucional.

Respecto al **control militar fronterizo**, a pesar de que el pie de fuerza y el equipamiento de la Armada Nacional de Colombia ha aumentado en los últimos años, se considera que hace falta fortalecerlo para poder generar mayor control en la zona de frontera fluvial, encontrando que su presencia y operatividad es más limitada en dichas zonas. Además, si bien la frontera terrestre no es muy extensa, se considera que no existe mayor control sobre esos territorios, ya sea por falencias institucionales como por la amenaza que representa la presencia de actores armados. De manera complementaria, la limitación en el control del tránsito en la frontera se asocia además a que el control del río Arauca está a cargo del Ministerio de transporte, institución que tiene funciones y capacidades limitadas para realizar dicha tarea.

La **infraestructura binacional** que comunica a los dos países es insuficiente para dinamizar el tránsito de mercancías, puesto que solo existe un paso formal, generando anormalidad en el tránsito y comunicación, situación que tiende a agudizarse tras las tensiones diplomáticas, que afectaron las relaciones de cooperación con las instituciones venezolanas, propiciando inconvenientes en diversos sectores tales como el comercial, el humanitario y el de seguridad, como ya se mencionó.

Las medidas de excepción que se implementan para trabajar sobre los asuntos humanitarios demandan **recursos económicos**, con los cuales no se cuenta, haciendo inefectivos los esfuerzos adelantados por la institucionalidad. Los programas de atención a la población migrante y retornada también pueden convertirse y concebirse como medidas asistencialistas que



en lugar de solucionar problemas pueden generar otros, lo cual, al parecer, viene ocurriendo a pesar de la escasa acción institucional. La situación de migración y desplazamiento se debe considerar en dos vías, tanto de Venezuela hacia Colombia por la crisis venezolana, como desde Colombia a Venezuela, puesto que la población colombiana asentada por ejemplo en el Estado de Apure sigue allí dado que las condiciones de conflicto en sus territorios de origen no han mejorado desde que se desplazaron.

Sintetizando, la frontera como categoría de análisis demostró una problemática en tres grandes ejes: la migración masiva, lo cual conlleva respuestas institucionales insuficientes y asuntos de orden social por su impacto sobre la vida cotidiana del departamento; el control fronterizo, en razón a la falta de autoridad en zonas donde prolifera la ilegalidad y la regulación es escasa; y la situación humanitaria que pone de relieve la vulnerabilidad a la que se encuentra sometida la población migrante venezolana, así como las percepciones sobre la inseguridad y acceso a servicios. Así mismo, se subraya el hecho de que si bien la crisis es coyuntural, la inacción inicial y la pobre respuesta del Estado dejó en evidencia problemáticas persistentes, ratificando la precariedad institucional al ser incapaz de ofrecer mínimos en términos de infraestructura, servicios, registro y control, capacidad de contener el crimen organizado, la corrupción, entre otros síntomas de falta de institucionalidad y preocupación real en la zona fronteriza y sus habitantes.

Algunas propuestas para el mejoramiento de la seguridad: temas y medidas prioritarias

Los grupos focales además de ofrecer sus percepciones sobre las problemáticas persistentes y emergentes en la coyuntura araucana, también

plantearon algunas propuestas en torno a su visión de seguridad en el territorio y la frontera. Tales propuesta se encuentran dirigidas principalmente a la acción institucional.

Como se aludió insistentemente, falta Estado en Arauca. En este sentido, el trabajo adelantado permitió identificar algunos temas y medidas prioritarias. En cuanto a los primeros, **en relación a la productividad**, por ejemplo, los productores de cárnicos señalaron que la falta de infraestructura (mataderos adecuados) favorece la ilegalidad, impulsando al interior del país y en territorios de frontera la demanda de carne ilegal, donde encuentra mercado de manera formal en comerciantes y restaurantes, e informal mediante la venta ambulante. Esto porque en general, el fortalecimiento del aparato productivo no se ha incentivado a pesar de los distintos anuncios del gobierno departamental, haciendo que las problemáticas existentes en este sector sigan profundizándose.

El centralismo de la planeación de la política económica por parte del Estado se ve como una falencia, siendo necesario analizar el verdadero papel que han tenido las regiones y comunidades en la generación de desarrollo con un enfoque territorial. Un asunto puntual es que en Arauca se pagan muy pocos impuestos, el sistema del catastro no es funcional y no se encuentra actualizado, esto sumado a que las personas no tributan al Estado, independiente de las regulaciones existentes.

En segundo lugar, **en relación a la seguridad** las complejas dinámicas de orden público en la región inciden negativamente para la llegada y permanencia de empresas que impulsen la industria y la economía en el departamento. Los grupos armados al margen de la ley no dejan de ser un actor dinamizador de la ilegalidad, el conflicto y limitación para la presencia y acción

institucional. Los factores que impulsan la generación de conflicto (pobreza, abandono estatal) siguen vigentes e impide superarlo y no se ha solucionado con incremento de pie de fuerza.

El fortalecimiento de los actores armados en el departamento es un asunto de riesgo no solo en seguridad, sino, en términos humanitarios, ya que con el agrupamiento de las disidencias de las FARC, el conflicto puede volver a intensificarse. Así mismo existe la amenaza de que pueda volver a presentarse una confrontación entre ELN y disidencias de FARC, tanto por acopamiento de territorio como por control de la frontera.

Como un tercer aspecto, **en relación a la situación migratoria**, la institucionalidad no ha estado, ni está preparada para superar la crisis proveniente de la migración, que, de agravarse, colapsara seriamente la capacidad institucional y generará mayores conflictos que los ya existentes, profundizando la crisis humanitaria, situación que sería crítica no solo para el departamento y la región sino para el país. La situación anteriormente descrita revela la necesidad de que se tomen mayores y mejores medidas articuladas a una recomposición de la frontera desde la perspectiva de sus habitantes y de los requerimientos en términos de desarrollo de los territorios.

Un quinto tema se encuentran **en relación al acuerdo de paz** entre el gobierno y FARC, se identifican inconformidades e incumplimientos del gobierno en el proceso de reincorporación; así mismo se encuentran tensiones respecto al poco avance de la implementación del Acuerdo, con la percepción de que se han dado malos manejos administrativos y financieros que desgastaron distintas acciones que ya deberían haberse iniciado.

Estas situaciones han generado desinterés y desconfianza de la sociedad, incluida la población en

proceso de re-incorporación, respecto al cumplimiento del acuerdo de paz; estos desgastes han propiciado el fortalecimiento de las disidencias de las FARC, lo cual podría incidir en la configuración de nuevos ciclos de violencia. La situación de violencia y conflicto en el departamento tiende a agravarse tanto por el fortalecimiento de disidencias, como por una posible escalada del conflicto por parte del ELN, que tras considerar el fracaso de la implementación del acuerdo de paz con las FARC, no encuentra garantías ni confianza sobre el proceso de diálogo que se buscó impulsar y que actualmente se encuentra suspendido.

Así las cosas, frente a estos cinco temas prioritarios los participantes en los grupos focales propusieron un conjunto de medidas prioritarias. Tanto a nivel urbano como rural, se requiere **fortalecer la infraestructura** productiva, social y comercial, relacionada con la prestación de servicios y la requerida para la regulación de los pasos fronterizos.

La situación de frontera se debe tratar de manera particular frente a las regulaciones fiscales, por ejemplo, respecto al incremento de aranceles e incremento del IVA, como medida para contener el aumento del contrabando. **Fortalecer la capacidad institucional y la acción interinstitucional** para controlar rutas fronterizas e intermunicipales de tránsito de contrabando, así como para controlar la fiebre aftosa, considerando que la acción efectiva contra el contrabando podría incidir en el alivio de la situación económica. Estas acciones pueden ser más efectivas si se reactivan los puntos de control intramunicipales o intraveredales.

Se requiere **fortalecer la fuerza pública y la capacidad de control de la frontera**. Como medida preventiva, la fuerza pública en frontera debe rotar el personal de manera periódica, ac-



tuando de manera oportuna para evitar actividades de corrupción. Así mismo, se requiere mayor equipamiento y capacitación para garantizar la presencia del Estado y la Fuerza Pública sobre la frontera; lograr que, desde una perspectiva integral, se disponga de toda la institucionalidad para poder trabajar de manera articulada y contener la acción de los grupos armados, porque Arauca es de cierta forma el territorio donde el ELN tiene mayor fortaleza en el país, contando además que las disidencias de las FARC, que se encuentran en un proceso de agrupamiento, aprovechando la zona de frontera en términos tácticos.

Se requiere generar acciones integrales desde las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en materia de **acción humanitaria** relacionada con el conflicto interno y con la situación migratoria que afecta el departamento, en la medida en que las acciones aisladas o descoordinadas muchas veces terminan en desgaste institucional y financiero sin lograr impactos que involucren procesos donde las comunidades puedan ser beneficiadas de manera efectiva con perspectiva de mediano y largo plazo.

Ahora bien todas estas medidas serán insuficientes sino se trabaja en materia de funcionamiento del **aparato de justicia y control de crimen**. Para lograr una efectiva administración de justicia se debe generar mayor acompañamiento de la Fuerza Pública a las acciones judiciales, las cuales a veces se limitan por los riesgos que representa la presencia de actores armados ilegales.

Sumado a esto, se requiere incrementar la capacidad de la Policial Nacional para desarrollar funciones de policía judicial y atender la seguridad ciudadana, principalmente desde la prevención del delito. De esto se propone, dinamizar el trabajo de un grupo inter-agencial ya que hasta el momento han funcionado las actividades de

verificación, acción que requiere de recursos y de voluntad de las administraciones municipales principalmente.

Se requiere un **estudio integral** que pueda dar respuesta sobre el que hacer frente a las problemáticas que se han derivado de los flujos migratorios masivos recientes, en tanto que la crisis humanitaria generada por la migración requiere soluciones estructurales a mediano y largo plazo. De manera complementaria, además de delegar funciones, el gobierno debe entregar recursos para atender la migración entrante, puesto que la mayoría de migrantes que llegan son personas pobres.

Frente al predominio de una cultura de ilegalidad, los participantes propusieron **diseñar mecanismos de pedagogía** para posibilitar la transformación de la cultura ciudadana, promoviendo la legalidad y la apropiación de la institucionalidad. Se requiere garantizar la seguridad e integridad de liderazgos sociales y comunitarios, en tanto que su participación ha sido importante para la defensa de los derechos humanos en momentos en que el conflicto se ha incrementado, siendo además gestores de desarrollo tras la limitada presencia del Estado en los territorios. Así mismo, las organizaciones sociales y comunitarias han sido importantes para la interlocución y presencia institucional en territorios donde existen altos riesgos por la presencia de actores armados.

Un tema particular es el mantenimiento y la sostenibilidad del programa de **sustitución de cultivos de coca** en el departamento, como una decisión autónoma del campesinado que hoy requiere protección y garantías de permanencia en sus territorios frente a la puesta en marcha de proyectos minero-energéticos en la región, los cuales amenazan la economía productiva y el ambiente.

El tema ambiental se debe reconocer como un factor esencial en temas de seguridad en la región, entendiendo que ésta no solo tiene que ver con el conflicto armado. La seguridad debe ser integral con la satisfacción de necesidades básicas, acceso a la institucionalidad, garantías productivas y comerciales, y sobre todo la recuperación ambiental que ha estado afectada por el desarrollo de malas prácticas productivas y principalmente por las **afectaciones ambientales** producto de la actividad extractiva de hidrocarburos, situación que se refleja principalmente en la disminución de biodiversidad y sobre todo de en la contaminación y desaparición de fuentes hídricas esenciales para el mantenimiento de los ecosistemas.

El Estado debe **ejercer la soberanía**, reconocer a la región más allá de su posición estratégica y su riqueza en el subsuelo, des-escalando en esta medida las tensiones fronterizas con Venezuela, las cuales han generado conflictos sociales y humanitarios que se viven en los territorios de frontera más que en las ciudades del interior del país. Se considera urgente el **restablecimiento de las relaciones diplomáticas** entre ambos países, como alternativa para monitorear, controlar y atender las problemáticas surgidas de la migración, así como posibilidad para desarrollar estrategias binacionales para controlar el contrabando y la presencia de grupos al margen de la ley.

Finalmente, es importante para la región y para el país que el gobierno **reactive la mesa de diálogos y negociación con el ELN**, a espera de un acuerdo que por fin genere transformaciones provechosas para el territorio y agencien escenarios de construcción de paz y desarrollo territorial incluyente que permita cambiar las problemáticas persistentes o estructurales del departamento.

Conclusiones y recomendaciones

Por último, a continuación se presentan algunos elementos a resaltar a manera de cierre. Sin embargo, antes de abordar las conclusiones del documento es pertinente aludir a la propuesta académica que se puso a prueba en este diagnóstico. Como esfuerzo conjunto de la Universidad Nacional de Colombia y su trabajo en territorios, se propuso un diagnóstico integral en cuanto la metodología general del trabajo consideró la recolección de distintas fuentes de información, dando prioridad a la voz de las comunidades y a los actores del territorio; esto fue posible gracias a la adopción de una perspectiva histórica, junto a un marco teórico constructivista y sobre todo un trabajo de campo que se sistematizó y que significó el principal insumo de análisis. Por ello, el diagnóstico propuso el trabajo en grupos focales con actores clave, bajo un enfoque participante que involucra a la academia en la búsqueda de soluciones a las problemáticas presentes en los territorios.

Es preciso reconocer los límites que puede tener el presente diagnóstico. Como se indicó, si bien el trabajo da cuenta de un proceso que ha venido desarrollando la Universidad, la elaboración de la investigación y del documento se hizo en ocho semanas. Así mismo, se reconoce el carácter exploratorio del documento y se espera dar continuidad a dichos esfuerzos, a partir de la retroalimentación que se pueda recibir y de los llamados que se hagan a la Universidad en su compromiso con las regiones y la construcción de paz.

En cuanto a conclusiones generales del documento se pueden señalar cuatro aspectos derivados de las cuatro grandes categorías de análisis. En primer lugar, la carencia institucional y la falta de capacidad operativa del Estado en el departamento inciden en la persistencia de los



grupos armados ilegales en la región, así como de otras formas delictivas que se han arraigado en la frontera a través de una cultura de la ilegalidad. Las distintas instituciones encargadas de mantener el orden público en el departamento requieren recursos para fortalecer sus capacidades operativas en el territorio de frontera, el cual permanece bajo condiciones adversas. No con menor importancia, se requiere mayor integración y apoyo por parte de las instituciones estatales y la ciudadanía para emprender medidas que tengan mayor efectividad frente a las necesidades estructurales del territorio y de la población civil, las cuales han sido esbozadas a lo largo del documento.

En segundo lugar, los temas de seguridad, que se encuentran intrínsecamente relacionados con el desarrollo económico y territorial, están determinados en buena medida por la inversión eficiente del Estado en áreas prioritarias. Esta inversión debe tener como fin solucionar los cuellos de botella actuales, garantizar el acceso a servicios y el desarrollo de una actividad económica rentable e integrada con la economía nacional e internacional. Esto debe involucrar acciones orientadas a promover la legalidad y la legitimidad, a partir de la implementación diferenciada de un marco tributario enfocado en las dinámicas de frontera y políticas binacionales que permitan regular el comercio justo entre los países y frenar el contrabando.

Tercero, a pesar de que las relaciones diplomáticas con Venezuela se encuentran en tensión, se debe trabajar en la formulación de políticas públicas de frontera que posibiliten superar las dinámicas de ilegalidad, que, dada la coyuntura, han influido en la vulneración a los derechos humanos de los migrantes extranjeros y en la configuración de patrones culturales que promueven la xenofobia y la discriminación.

En cuarto lugar, la presencia institucional es una deuda histórica en la región, la cual no se suple solamente con incremento de recursos y programas de inversión (que son indispensables), en la medida en que es el Estado en toda su magnitud el que debe llegar a todos los territorios, fomentando la construcción de soberanía en un territorio fronterizo que comparte historia, cultura y economía con los territorios de frontera con Venezuela.

Para finalizar, es necesario señalar que los distintos actores del territorio cuentan con diversas propuestas y alternativas para superar la situación de conflicto latente en los territorios de frontera y a nivel del departamento, las cuales ameritan ser reconocidas por los hacedores de política pública, pasando de las tradicionales políticas sectoriales a las políticas territoriales, tanto en la formulación e implementación de políticas públicas como en los análisis institucionales, ya sea de las entidades públicas como de las organizaciones cooperantes.

Frente a ello, no basta la revisión de marcos regulatorios establecidos en procesos formales de planeación; se requiere de la voz de las comunidades, sus percepciones y lecturas de la realidad en la que viven, reconociendo que las acciones a emprender no se deben desarrollar de manera fragmentada, en la medida en que la acción integral e integradora posibilita transformaciones positivas de mediano y largo plazo que logren institucional y socialmente transformar las problemáticas persistentes en el departamento.

Referencias bibliográficas

Aguas y Ramírez, *Escalafón de la Competitividad de los Departamentos de Colombia 2017*, Bogotá, 2017.

Barrera, A. *Relatoría del I Encuentro Nacional con los Departamentos de Frontera –ENALDEF*, Cúcuta, Observatorio de Frontera, Territorio y Paz de la Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia, 2018.

Barrera, A; Cárdenas, R; Celis, A; Meneses, L y Valencia, D. *Hechos, Eventos y Noticias de la Región de la Orinoquia en 2018-I*, Observatorio de Frontera, Territorio y Paz. Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia, 2018a. Recuperado de: <http://oftp.orinoquia.unal.edu.co/documentos/informes/>

Barrera, A; Suárez, M; Celis, A; Meneses, L y Valencia, D. 2018b. *Hechos, Eventos y Noticias de la Región de la Orinoquia en 2018-II*, Observatorio de Frontera, Territorio y Paz. Universidad Nacional de Colombia Sede Orinoquia, 2018b. Recuperado de: <http://oftp.orinoquia.unal.edu.co/documentos/informes/>

Caracol Radio (19 de julio de 2018). Estas son las regiones donde delinquen las 6 principales bandas criminales. Recuperado de: http://caracol.com.co/radio/2018/07/10/nacional/1531240179_571688.html

Defensoría del Pueblo. (2018). Alerta Temprana N° 026 de 2018. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). Necesidades Básicas Insatisfechas. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). Cuentas departamentales.

Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Mercado laboral ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/por-nuevos-departamentos>

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Fichas Territoriales. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://territoria.dnp.gov.co/#/perfiles>

Diario El Espectador. (23 de octubre de 2018). Capturados ocho militares por supuesta ejecución extrajudicial en marzo de este año. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturados-ocho-militares-por-caso-de-falso-positivo-ocurrido-en-arauca-en-marzo-articulo-819535>

Diario El Herald. (19 de febrero de 2018). Carga tributaria limita la productividad de pymes: Acopi. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/economia/carga-tributaria-limita-la-productividad-de-pymes-acopi-460928>

Fundación Redes. (15 de noviembre de 2018). Jóvenes venezolanos son reclutados por grupos armados en la frontera. Recuperado de: <https://www.fundaredes.org/category/noticias/informes/>

Madrigal, A. “La formación del Estado-Nación en Colombia durante el siglo XIX: el trazado histórico-social de la institución del orden político”,



en: *Perspectivas internacionales. Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, Vol. 8, No. 1., enero-junio 2012, pp. 219-235.

Madrigal, A. y Miranda, C. "Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de Seguridad y Defensa del postacuerdo", en: Duarte, R. y otros (eds.) *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado*, Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2018.

Martínez, A; Delgado, M; Muñoz, I y Sánchez, P. *Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Informe de Fedesarrollo a Ecopetrol S.A. Caracterización*, Fedesarrollo, 2017.

Migración Colombia. (2018). Estadísticas. Bogotá: Migración Colombia. Recuperado de: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/>

Moncayo, José Francisco, Caracterización de retos para la construcción de paz territorial en Arauca, una apuesta que involucra la participación, en: *Documentos de Políticas Públicas*, Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, No. 8, diciembre 2017.

Policía Nacional. (2018). Estadística Delictiva: Policía Nacional. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/estadistica-delictiva>

Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia. (2017). Datos: Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia. Recuperado de Umaic: <https://datos.umaic.org/dataset/presencia-institucional>

Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia. (2018). Monitor: Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia. Recuperado de Umaic: <https://monitor.umaic.org/#>

Unidad Para Las Víctimas. (17 de noviembre de 2018a). Red Nacional de Información: Unidad para las Víctimas. Obtenido de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

Unidad Para Las Víctimas. (17 de noviembre de 2018b). Red Nacional de Información: Unidad para las Víctimas. Obtenido de: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Intensidad?vvg=1>