

**MÁS ALLÁ DE LAS GANANCIAS FÁCILES:
LAS FRONTERAS DE COLOMBIA**

Informe sobre América Latina N°40 – 31 de octubre de 2011

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. FRONTERAS VULNERABLES	2
A. UN CONFLICTO CENTRÍFUGO	2
B. CRISIS HUMANITARIA.....	5
C. REPERCUSIONES DIPLOMÁTICAS	6
III. BORRÓN Y CUENTA NUEVA: LA AGENDA SANTOS	8
A. RECONSTRUIR LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS	8
B. ESTIMULAR EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO	9
C. REVISAR LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN.....	10
IV. LA FRONTERA ECUATORIANA.....	11
A. LA DINÁMICA DEL CONFLICTO	11
B. LA SITUACIÓN HUMANITARIA.....	13
C. POLÍTICAS CAMBIANTES FRENTE A LOS REFUGIADOS.....	16
V. LA FRONTERA VENEZOLANA.....	19
A. LA DINÁMICA DEL CONFLICTO	19
B. SITUACIÓN HUMANITARIA.....	22
C. REFUGIADOS INVISIBLES	24
VI. MÁS ALLÁ DE LAS GANANCIAS FÁCILES	26
A. FORTALECER LA PRESENCIA DEL ESTADO.....	26
B. MEJORAR LA SITUACIÓN HUMANITARIA	29
C. CONSTRUIR CAPACIDADES PARA LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE PROBLEMAS.....	31
VII. CONCLUSIÓN	33
APÉNDICES	
A. MAPA DE COLOMBIA.....	34
B. MAPA DE COLOMBIA-FRONTERA CON ECUADOR	35
C. MAPA DE COLOMBIA-FRONTERA CON VENEZUELA.....	36
D. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	37
E. SOBRE INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	39
F. INFORMES Y BOLETINES DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA DESDE 2008.....	40
G. JUNTA DIRECTIVA DE CRISIS GROUP	41

MÁS ALLÁ DE LAS GANANCIAS FÁCILES: LAS FRONTERAS DE COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

El mejoramiento de las relaciones entre Colombia y sus vecinos no ha aliviado la difícil situación de las comunidades fronterizas. Durante quince años, las fronteras porosas han ofrecido ventajas estratégicas a grupos armados ilegales y han facilitado extensas economías ilícitas exponiendo por ello a las comunidades fronterizas a los efectos de un intenso conflicto armado. Esto se agrava debido a la débil presencia de las instituciones públicas. La guerra provocó una emergencia humanitaria y empeoró las relaciones sobre todo con Ecuador y Venezuela, los vecinos más afectados. El impulso del desarrollo de la periferia y la reconstrucción de los lazos diplomáticos son prioridades para el Presidente Juan Manuel Santos. A poco más de un año en el poder, sus nuevas políticas indudablemente han generado dividendos diplomáticos y algunos avances en materia de seguridad. Sin embargo, aún falta enfrentar la parte más difícil. Hay que redoblar los esfuerzos para mejorar la situación humanitaria y fortalecer la capacidad de la autoridad civil, labores que quizás hayan quedado descuidadas en medio del agravamiento parcial del conflicto. De lo contrario, la paz en las turbulentas regiones fronterizas seguirá siendo una quimera, y la dinámica de esas regiones seguirá alimentando la guerra en Colombia.

Las regiones fronterizas fueron involucradas en el conflicto armado a mediados de la década de 1990, cuando se convirtieron en escenarios importantes para los grupos armados ilegales, la mayoría financiados por el narcotráfico. Una ofensiva durante el gobierno de Álvaro Uribe, el antecesor de Santos, arrojó en esas regiones sólo frágiles ganancias. El cultivo de hoja de coca y el narcotráfico siguen siendo importantes. La violencia ha disminuido en la mayor parte de las regiones, pero sigue siendo más grave a lo largo de las fronteras que en la totalidad del país, y se ha deteriorado la seguridad en algunas zonas a medida que los Nuevos Grupos Armados Ilegales y sucesores de los paramilitares (NGAI) extienden sus operativos y las guerrillas recuperan su fuerza. La estrategia de Uribe también implicó altos costos diplomáticos. Las relaciones con los vecinos se volvieron tóxicas a raíz de un ataque aéreo efectuado por Colombia en 2008 contra un campamento del principal grupo guerrillero, las FARC, ubicado en Ecuador muy cerca de la frontera y a raíz de acusaciones contra Venezuela por darle refugio a la guerrilla.

La solución del problema fronterizo ha sido una prioridad para el nuevo gobierno de Colombia. El Presidente Santos ha actuado con rapidez para restaurar las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela, y se empiezan a crear o reactivar plataformas intergubernamentales. Todas las partes tienen un fuerte compromiso político con la preservación de esta restablecida amistad, pese a la presencia persistente de grupos armados ilegales en ambos países vecinos. La cooperación en materia de seguridad está mejorando. El gobierno ha promulgado una reforma constitucional que tiene por objeto redistribuir las regalías procedentes de las concesiones petroleras y mineras, una medida que probablemente aumentará los fondos destinados a la inversión pública en muchas regiones periféricas que en la actualidad no se benefician de la bonanza. En un afán por arrojar resultados tangibles en el corto plazo, la cancillería colombiana lidera la implementación de proyectos que tienen por objeto estimular el desarrollo social y económico en municipios fronterizos.

La agenda de Santos representa un cambio sustancial en las políticas, pero, ante un conflicto que persiste en las regiones fronterizas y que se presenta con cada vez mayor impacto en territorio venezolano y ecuatoriano, los problemas persisten. Sobre este reto, es importante enfrentar tres problemas. Primero, hay que hacer más para aumentar la presencia de la autoridad civil en las empobrecidas zonas fronterizas. La militarización de las fronteras no ha logrado avances sostenibles en materia de seguridad, y los esfuerzos de la fuerza pública para aumentar la confianza de la población local continúan siendo socavados por los abusos contra los derechos humanos y las violaciones del derecho internacional humanitario. Ecuador y Venezuela enfrentan problemas crecientemente similares. Las fuerzas públicas de los tres países tienen que actuar de acuerdo con las normas y centrarse más en la seguridad ciudadana, y sus autoridades civiles tienen que tomar la delantera en la prestación de servicios.

En segundo lugar, las respuestas a los graves problemas humanitarios son hasta ahora insuficientes. Colombia sigue enfrentando dificultades para atender a los desplazados internos y a otras víctimas del conflicto, un gran número de las cuales cruzan las fronteras en busca de protección.

Sin embargo, su protección no ha sido una prioridad en Venezuela, lo cual ha dejado a una población de 200.000 personas en una situación de aguda vulnerabilidad. Lo anterior contrasta con la respuesta de Ecuador, país que ha reconocido a unos 54.000 refugiados colombianos, dándoles documentación. Sin embargo, desde enero de 2011, Ecuador ha restringido su política, exponiendo a estas personas a nuevos riesgos. Los gobiernos son reacios a darle más peso a un asunto potencialmente conflictivo en las relaciones bilaterales, pero mirar hacia otro lado sólo agravará los problemas en el largo plazo.

En tercer lugar, aún hacen falta espacios e instituciones eficaces para la solución mancomunada de problemas y la promoción del desarrollo fronterizo. Esto refleja en parte la reticencia de los vecinos a reconocer alguna responsabilidad en un conflicto que, a su juicio, es un asunto interno de Colombia, pero que en realidad se sostiene gracias a redes criminales transnacionales y que cobra cada vez más víctimas en cualquier lado de las fronteras. La alta volatilidad diplomática también perjudica los esfuerzos por institucionalizar una cooperación que debería basarse en la participación de las autoridades locales, la sociedad civil y el sector privado. En una región donde las crisis diplomáticas suelen ser frecuentes, el actual mejoramiento en el clima político les ofrece a los gobiernos la oportunidad de fomentar la presencia de la autoridad civil, mejorar la situación humanitaria y lograr que las relaciones sean más sostenibles. Deben aprovecharla.

RECOMENDACIONES

Para evitar la degradación del conflicto armado interno

A todas las partes en el conflicto:

1. Observar estrictamente las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), en particular mediante:
 - a) el respeto al principio de distinción de la población civil con respecto a los combatientes;
 - b) la protección de servicios y bienes esenciales para los civiles;
 - c) la abstención del uso de minas antipersonales y del reclutamiento de menores; y
 - d) la investigación y sanción de las infracciones graves de estos principios.
 2. Garantizar el libre acceso de las organizaciones que prestan ayuda humanitaria y apoyo para las víctimas del conflicto armado.
- Para fortalecer la presencia de las instituciones estatales, proteger mejor a los civiles y afianzar el Estado de Derecho*

Al Gobierno de Colombia:

3. Restringir el ejercicio de funciones civiles por parte de las fuerzas armadas en zonas de conflicto y limitar estrictamente el acompañamiento militar a las misiones civiles.
4. Invertir, como asunto prioritario, en la prestación de servicios públicos en las regiones fronterizas, principalmente a las comunidades rurales.
5. Fortalecer las capacidades de las delegaciones locales de la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo al igual que las de los contralores departamentales y municipales.
6. Priorizar el desarrollo de la infraestructura, de modo que responda a las necesidades de movilidad de las comunidades locales, y que esté sujeta a consultas con comunidades indígenas y organizaciones locales.
7. Atenuar los riesgos vinculados a la extracción de recursos naturales en las zonas de conflicto en las fronteras, incluyendo más y mejores consultas con las bases sociales, el cumplimiento obligatorio de las normas ambientales y la promoción de la transparencia en el manejo de las regalías y otros recursos financieros similares.
8. Fortalecer los mecanismos para luchar contra la corrupción en las zonas fronterizas mediante:
 - a) la inclusión de medidas concretas en los nuevos planes de desarrollo a nivel departamental y municipal;
 - b) el abordaje de asuntos como la transparencia en la contratación pública, en los presupuestos y en el gasto social;
 - c) el establecimiento de indicadores de gestión y el fomento de veedurías por parte de la sociedad civil local; y
 - d) la detección temprana de la infiltración de grupos ilegales en las autoridades locales y en las fuerzas de seguridad y el procesamiento de quienes resulten responsables.
9. Desarrollar una política más eficaz de seguridad ciudadana en las regiones fronterizas que proteja a la población, principalmente por medio de una policía bien formada y con suficientes recursos, mientras se mantiene la presión militar.

A los Gobiernos de Ecuador y Venezuela:

10. Garantizar que las fuerzas de seguridad no estigmatizen a los civiles como colaboradores de los grupos armados ilegales, e investigar cualquier violación de derechos humanos, incluyendo acusaciones de ejecuciones extrajudiciales y tortura.
11. Implementar programas anticorrupción con respecto a las autoridades civiles y las fuerzas de seguridad e investigar y procesar cualquier presunta participación delictiva por parte de los funcionarios públicos.
12. Empezar medidas eficaces contra los grupos armados ilegales colombianos y contra las economías ilícitas que los alimentan en territorio ecuatoriano y venezolano.

Para mejorar la situación humanitaria en las regiones fronterizas y construir soluciones duraderas para las personas que requieran protección, incluyendo a los refugiados.

Al Gobierno de Colombia:

13. Priorizar las regiones fronterizas en la implementación de las disposiciones de asistencia humanitaria de la nueva Ley de Víctimas y fortalecer las capacidades locales para proteger los derechos de las víctimas.

Al Gobierno de Venezuela:

14. Cumplir sus obligaciones internacionales relacionadas con la garantía de los derechos de los refugiados y el acceso por parte de los colombianos desplazados a los procedimientos para una determinación rápida y efectiva de su estatus.
15. Detener las deportaciones arbitrarias que ponen en peligro las vidas de personas que necesitan protección internacional.

Al Gobierno de Ecuador:

16. Revisar y mejorar la implementación de las dos etapas del proceso para determinar el estatus de refugiado, mediante la clarificación de los procedimientos de apelación. Incrementar la observación de las oficinas de campo a fin de asegurar que las normas se sigan de manera coherente en todo el país.
17. Aumentar los recursos financieros y humanos de las oficinas de la Dirección de Refugiados.

Para fortalecer las capacidades de resolución conjunta de problemas.

A los Gobiernos de Ecuador, Venezuela y Colombia:

18. Continuar el diálogo de alto nivel y fortalecer las instituciones bilaterales con miras a encontrar soluciones eficaces y articuladas de seguridad y desarrollo para las regiones fronterizas.
19. Buscar soluciones a problemas humanitarios en discusiones que incluyan al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), dando prioridad a la elaboración de soluciones duraderas para los refugiados colombianos.
20. Garantizar la participación de los gobiernos departamentales y municipales, de la sociedad civil y del sector privado, en las agendas y plataformas bilaterales sobre desarrollo fronterizo.
21. Profundizar y expandir la cooperación entre las fuerzas militares y otras agencias encargadas de hacer cumplir la ley de los tres países, incluyendo el intercambio de inteligencia sobre los grupos armados ilegales y las acciones coordinadas a fin de evitar que logren huir de la persecución al cruzar las fronteras.

A la Comunidad Internacional

22. Apoyar a Colombia y a sus vecinos en la estabilización de la región fronteriza mediante:
 - a) la financiación de proyectos adicionales para estimular el desarrollo social y económico, el desarrollo alternativo sostenible, las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la integración de los refugiados en las comunidades de recepción;
 - b) el apoyo a las organizaciones sociales de base en ambos lados de la frontera para fijar prioridades locales y con el fin de mejorar la vigilancia de la implementación de las políticas; y
 - c) el apoyo a las iniciativas comunitarias binacionales para estimular el desarrollo y la integración en las regiones fronterizas.

Bogotá/Bruselas, 31 de octubre de 2011

MÁS ALLÁ DE LAS GANACIAS FÁCILES: LAS FRONTERAS DE COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

Colombia es un país de muchas fronteras. Doce de sus 32 departamentos tienen fronteras internacionales con sus cinco vecinos terrestres: Ecuador, Panamá, Venezuela, Brasil y Perú. Las comunidades a ambos lados comparten profundos vínculos económicos y culturales. El desarrollo económico de los últimos 50 años, sin embargo, ha reforzado la preponderancia de los principales centros urbanos, profundizando así el aislamiento de la periferia, la cual sólo suele llamar la atención de políticos y del sector privado por sus importantes reservas de petróleo y de otros recursos naturales. Subdesarrolladas, con escasa población y poca presencia de instituciones públicas, las regiones fronterizas se convirtieron en objeto de presiones a mediados de la década de 1990, cuando fueron involucradas por completo en el conflicto armado colombiano¹. La intensificación de la guerra ha empujado a los grupos armados ilegales aún más hacia la periferia, convirtiendo a las regiones fronterizas en puntos centrales de una prolongada crisis humanitaria y deteriorando las relaciones diplomáticas a lo largo de la región.

Tras el estallido de una latente crisis diplomática durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010), la administración del Presidente Juan Manuel Santos ha hecho un ajuste significativo a la política fronteriza de Colombia. Se reconstruyeron las relaciones con los vecinos y la nueva estrategia promete estimular el desarrollo social y económico. De conformidad con una reforma constitucional, las regiones periféricas recibirán una mayor participación de las regalías del petróleo y de las actividades mineras.

Todas las zonas fronterizas han sido afectadas por las tendencias centrífugas del conflicto armado, pero en grados muy distintos. Las repercusiones han sido relativamente menos importantes en las zonas fronterizas con

Panamá, Brasil y Perú². Este informe se centra entonces en las dos más críticas: las fronteras con Ecuador y Venezuela, que concentran el 95 por ciento de la población fronteriza de Colombia y donde, en la era Uribe, los problemas causados por la actividad de grupos armados ilegales y del narcotráfico fueron exacerbados por las profundas diferencias ideológicas entre los gobiernos. El informe analiza la actual dinámica del conflicto al igual que la situación humanitaria y de seguridad a lo largo de los corredores fronterizos, y examina los efectos de las políticas de Santos en el terreno. Este documento se fundamenta en el trabajo de campo realizado en los departamentos colombianos de Nariño, Putumayo, Arauca y Norte de Santander; las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, y los estados venezolanos de Zulia, Táchira y Apure. También se basa en entrevistas realizadas en las tres capitales: Bogotá, Quito y Caracas.

¹ Para un análisis previo de la situación en las regiones fronterizas, véase Crisis Group Informe sobre América Latina N°3, *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003; y N°9, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, 23 de septiembre de 2004.

² Para un análisis reciente de la dinámica del conflicto, de la situación humanitaria y de la respuesta del Estado a lo largo de la frontera con Panamá, véase "Living on the Edge: Colombian Refugees in Panama and Ecuador", Refugee Council USA, 2011, pp. 2-7; "Tensión en las fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá", Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Cohes), agosto de 2009, pp. 101-122.

II. FRONTERAS VULNERABLES

La periferia es hoy el epicentro del prolongado conflicto armado colombiano que lleva 47 años. A pesar de ser un fenómeno relativamente reciente, el aumento de la violencia se nutre tanto por la dinámica del conflicto como de decisiones políticas. La situación se exagera por la ausencia de capacidades estatales fuertes que permita a las regiones sobrellevar los efectos provenientes de la presencia de grupos armados ilegales, las crecientes economías ilegales y la intensificación de la guerra. Un legado de desconfianza, malentendidos y una creciente división ideológica impidieron una respuesta coordinada de los tres países a las repercusiones que se volvieron cada vez más visibles.

A. UN CONFLICTO CENTRÍFUGO

Entre 1980 y 1997, sólo un municipio fronterizo – Saravena, departamento de Arauca – estaba en el listado de los lugares más violentos del país, y sólo tres fueron clasificados como relativamente violentos³. Las regiones fronterizas se convirtieron en escenarios centrales del conflicto armado recién a mediados de la década de los noventa, como parte de la intensificación generalizada de la violencia. Entre 1996 y 2002, los cuatro departamentos con los índices más altos de ataques terroristas eran fronterizos: Arauca, Vaupés, Norte de Santander y Putumayo⁴; y los ataques indiscriminados contra civiles por municipio estaban por encima del promedio nacional en Arauca, Vaupés, Chocó, Norte de Santander y Nariño⁵.

Desde entonces, la violencia se ha reducido a nivel nacional – la tasa de homicidios cayó de 56 por 100.000 habitantes en 2003 a 34 por 100.000 habitantes en 2010 – pero los beneficios para las regiones fronterizas han llegado tarde y a medias⁶. La tasa en el departamento de Nariño

subió de 34 a 51 en 2006 antes de bajar a 39 en 2010. En el vecino departamento de Putumayo, alcanzó 130 en 2005 antes de bajar a 64 en 2010. Los avances en seguridad también fueron bastante esquivos en Arauca, donde, pese a la disminución de la violencia, la tasa en 2008 alcanzó los 133 homicidios por 100.000 habitantes. Dos años más tarde este departamento registró la segunda tasa más alta en todo el país (88). De los cuatro departamentos fronterizos analizados en detalle en este informe, sólo Norte de Santander presentaba un descenso casi constante en cuanto a la tasa de homicidios; de 116 en 2003 pasó a 38 en 2008. Sin embargo, aún hoy ese departamento conserva una tasa superior a la del promedio nacional.

Estos fenómenos han sido alimentados por tres factores interrelacionados. Primero, las regiones fronterizas quedaron cada vez más expuestas a las acciones de los grupos armados ilegales. Estas habían sido relativamente escasas durante mucho tiempo, salvo en Arauca, un bastión tradicional de ambas insurgencias: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las FARC llegaron a Putumayo en 1984⁷. La presencia de los dos grupos armados ilegales en Nariño data de la década de los ochenta y sus crecientes actividades en Norte de Santander de la década de los noventa. El conflicto se volvió mucho más complejo y letal en esa década, cuando aparecieron los paramilitares. Su expansión a las regiones fronterizas, que se remonta a finales de la década de los noventa, desató un aumento inusitado en la violencia. Es el caso de Norte de Santander, donde la incursión del Bloque Catatumbo en 1999 vino acompañada de un fuerte aumento en las tasas de homicidio y en las masacres⁸. La misma dinámica es visible en Arauca, Nariño y Putumayo⁹.

³ Cifras citadas en Socorro Ramírez, “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”, en Francisco Gutiérrez, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez (eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (Bogotá, 2006), pp. 126-127.

⁴ Véase “Cifras de violencia 1996-2002”, Departamento Nacional de Planeación, s/f, pp. 5-6. Los ataques terroristas se definen como ataques indiscriminados o excesivos contra civiles, represalias, actos o amenazas de violencia con miras a sembrar el terror. Las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) incluyen ataques con dispositivos explosivos como paquetes bomba, coches bomba o bombas de cilindros de gas al igual que petardos, pero excluyen minas antipersona, granadas o cocteles molotov.

⁵ Véase “Cifras de violencia 1996-2002”, op. cit., p. 8.

⁶ Todas las tasas de homicidios en este párrafo y en el siguiente se basan en “Homicidios a nivel nacional, 1990 - agosto 2011”, datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presiden-

cial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2011, y datos sobre la población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los datos sobre homicidios provienen de la Policía Nacional. Las cifras presentan una diferencia considerable frente a las que fueron suministradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que en 2010 contó 17.459 homicidios, en comparación con 15.459 registrados por la policía, “Forensis 2010: Datos para la vida”, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2011; y Jorge A. Restrepo, Manuel Moscoso y Katherine Aguirre, “¿Qué hay detrás de las diferencias de los datos de homicidios en 2009?”, Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (blog.cerac.org.co), 11 de julio de 2011.

⁷ María Clemencia Ramírez, Ingrid Bolívar, Juliana Iglesias, María Clara Torres, Teófilo Vásquez, *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en Putumayo 1980-2007* (Bogotá, 2010), p. 15.

⁸ La tasa de homicidios aumentó de 74 por 100.000 habitantes en 1998, el año anterior a la incursión paramilitar, a 157 en 2002. Las masacres aumentaron de tres en 1998 a catorce para el año siguiente, resultando en la muerte de 87 personas. El municipio fronterizo de Tibú fue particularmente golpeado, con 47 víctimas en 1999, 32 en 2000, 36 en 2001 y 21 en 2002. Los datos

Tras la incompleta desmovilización de los paramilitares (2006), el vacío que dejaron fue llenado por los Nuevos Grupos Armados Ilegales (NGAI)¹⁰. Mientras que estos no han logrado un mayor impacto en Arauca y Putumayo, han aumentado su presencia en otros departamentos fronterizos. Esto ha sido particularmente marcado en Nariño, donde el número de municipios con presencia de los NGAI casi duplicó, pasando de trece a 24 entre 2008 y 2010, y en Norte de Santander, donde ascendió de nueve a dieciséis municipios durante el mismo periodo¹¹.

En segundo lugar, las regiones fronterizas se han convertido cada vez más en zonas para las economías ilícitas, sobre todo la producción y el tráfico de estupefacientes. Para finales de la década de los noventa, Putumayo era el principal productor de cocaína en Colombia. La expansión de sus cultivos en 2000 alcanzó unas 66.000 hectáreas, equivalente al 40 por ciento de los cultivos en el país¹². La coca se volvió importante en Nariño en 2002, en parte como consecuencia de una campaña agresiva de fumigación y erradicación que redujo el cultivo en Putumayo y Caquetá. Desde 2006, Nariño ha sido el principal productor del país. En 2010, por ejemplo, tenía unas 14.700 hectáreas, mientras que el total nacional oscilaba

sobre masacres son de “Casos masacres a nivel nacional 1990-agosto 2011”; y “Víctimas masacres a nivel nacional 1990-agosto 2011”, datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2011.

⁹ En Arauca, las masacres aumentaron de una en 2001, cuando comenzó la incursión paramilitar, a siete en 2003; en Nariño, el ingreso de paramilitares en 1999 vio un incremento en masacres de dos a cinco en 2000; en Putumayo, los paramilitares llegaron en 1997 y las masacres aumentaron de una durante ese año a seis en 1999; Puerto Asís y Valle del Guamuez fueron particularmente golpeados.

¹⁰ El gobierno llama a estos grupos bandas criminales (BACRIM), indicando que son principalmente un problema de orden público. Mientras que los NGAI están fuertemente involucrados en el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado, suelen tener vínculos importantes con los paramilitares que han sido oficialmente desmovilizados y, al menos en algunas regiones, están evolucionando hacia algo distinto a bandas puramente criminales. Véase Crisis Group Informe sobre América Latina N°37, *Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia*, 25 de julio de 2011, pp. 9-10.

¹¹ Las cifras están basadas en “V Informe sobre narcoparamilitares en 2010”, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), marzo de 2011; e “Informe comparativo de nuevos grupos narcoparamilitares 2008-2009”, Indepaz, n.d. Los cálculos de la policía sobre la presencia de los NGAI son notablemente menores: un total de 151 municipios en 2010, comparado con 360 identificados por Indepaz. Véase “Bandas criminales narcotraficantes 2011”, presentación, Policía Nacional, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 7 de febrero de 2011.

¹² Datos históricos citados en “Censo de cultivos de coca en Colombia”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), junio de 2004, p. 15.

entre 57.000 y 77.000 hectáreas. En 2010, Tumaco, un municipio en la costa pacífica de Nariño, en la frontera con Ecuador, fue el municipio con la mayor área cultivada (5.025 hectáreas, equivalente al 9 por ciento de la totalidad de los cultivos)¹³.

El cultivo de coca ha tenido un menor impacto en la frontera venezolana. Persiste en Arauca, pero a una escala mucho menor que hace diez años, con aproximadamente 240 hectáreas de cultivos en 2010. La zona más importante de producción es la región del Catatumbo en Norte de Santander, donde el cultivo ha tenido un fuerte descenso desde el cambio de siglo, aunque se mantenía en un nivel significativo de 1.600 hectáreas en 2010¹⁴. En general, el cultivo de coca en Colombia ha mostrado una tendencia casi constante a la baja desde 2000. Sin embargo, en vista de que el cultivo tiende a permanecer concentrado en las mismas zonas geográficas, las regiones fronterizas siguen muy vulnerables. En 2010, los cultivos de coca en Nariño, Putumayo, Arauca y Norte de Santander, representaron el 37 por ciento del total nacional.

Esto aumentó la importancia estratégica de las regiones fronterizas para los actores ilegales que usan ingresos procedentes de la droga para financiar sus operaciones. El narcotráfico se beneficia de los controles tradicionalmente laxos en un territorio difícil y de la complicidad de los agentes fronterizos. La siempre débil cooperación en materia de seguridad fronteriza disminuyó a la par con el deterioro de los lazos diplomáticos. Las zonas fronterizas son cruciales no sólo para exportar drogas sino también para facilitar el ingreso de los precursores químicos que

¹³ “Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2010”, UNODC, junio de 2011, pp. 16, 21. El censo de cultivos de coca de 2010 incluye un ajuste estadístico que refleja la tendencia a la reducción de las zonas de cultivo. Esto mejora la calidad pero afecta la coherencia de la serie cronológica. El área ajustada de pequeños cultivos en 2010 fue de 62.000 a 77.000 hectáreas. “World Drugs Report”, UNODC, p. 100, tabla 22. Las estadísticas de la coca son notoriamente poco fidedignas. El Departamento de Estado de EE.UU. calcula un nivel significativamente más alto de cultivos en Colombia (116.000 hectáreas en 2010), una reducción menos constante en las áreas de cultivos desde 2000 y una reducción general menos significativa. Adam Isacson, “Updated coca cultivation estimates”, Just the Facts (<http://justf.org/>), 5 de octubre de 2011. La producción global aproximada de cocaína derivada de las cifras de los cultivos muchas veces es menor que las incautaciones globales. Entrevistas de Crisis Group, expertos en antinarcóticos, Bogotá, agosto de 2011. Si bien los niveles de cultivos y de producción deben ser tratados con cautela, se puede asumir que las conclusiones sobre las tendencias son más sólidas.

¹⁴ “Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2010”, op. cit., p. 16. Hay aproximaciones alternativas que establecen un nivel mucho más alto de cultivos de coca en Catatumbo, 3.500 hectáreas. “Grupos armados están ‘casados’ por la droga en ‘El Catatumbo’”, *El Tiempo*, 12 de febrero de 2011.

se necesitan para la producción de la cocaína, sobre todo desde que los estrictos controles en Colombia han dificultado cada vez más el desvío de estos precursores de los canales legales¹⁵. Por último, hay pruebas de que las zonas fronterizas con Panamá, Venezuela y Ecuador son importantes puntos de ingreso para armas ilegales, las cuales se suelen intercambiar por drogas¹⁶.

Un entorno permisivo unido al hecho de que existen grandes diferencias de precio entre un país y otro, facilitó el florecimiento de actividades informales, incluyendo el contrabando de petróleo y alimentos básicos. Durante mucho tiempo, estas actividades han sido el principal medio de generación de ingresos para las poblaciones fronterizas colombianas¹⁷. Pero también han fortalecido los grupos armados ilegales que en muchas zonas controlan las redes de contrabando o extorsionan a los contrabandistas.

El tercer factor que contribuye al fenómeno de violencia en las zonas de frontera son las diversas políticas puestas en marcha en los últimos tiempos. La arremetida militar frontal contra los grupos guerrilleros, que formaba parte de la Política de Seguridad Democrática de Uribe y su sucesora, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, redujo la presencia de la guerrilla a lo largo del país, pero no la suprimió¹⁸. Más bien la empujó hacia las aisladas regiones periféricas y aumentó el valor estratégico del refugio en los países vecinos, más notablemente en Ecuador y Venezuela. Como consecuencia de ello, la dinámica del conflicto en las regiones fronterizas determina, cada vez más, las tendencias nacionales. Desde 2008, los indicadores del conflicto están de nuevo en aumento. Las autoridades registraron 151 emboscadas a nivel nacional en los primeros nueve meses de 2011, sólo siete menos que en todo el año 2010¹⁹. 42 por ciento de

estas ocurrieron en Arauca, Norte de Santander, Putumayo y Nariño. Como contraste, en 2004, cuando las emboscadas llegaron a uno de sus más altos niveles, sólo 23 por ciento de las 141 registradas ocurrieron en esos departamentos. Una tendencia similar en los ataques contra las instalaciones de las fuerzas de seguridad subraya la importancia de las regiones fronterizas de cara a la actual dinámica del conflicto.

La intensificación del conflicto ha exacerbado el tradicional subdesarrollo de las regiones fronterizas. Han sido excluidas en gran medida del desarrollo económico y social que se concentra en la región andina central, en particular en el triángulo formado por Bogotá, Medellín y Cali. El crecimiento económico desde 1960 ha favorecido la polarización regional, con el avance de algunas áreas urbanas y el rezago de la periferia rural²⁰. La mayoría de los departamentos fronterizos, incluyendo Nariño, Putumayo, Arauca y Norte de Santander, presentan índices de personas con necesidades básicas insatisfechas (es decir, que viven en la pobreza) por encima del promedio nacional²¹; 69 de los 77 municipios fronterizos se encuentran en esta categoría²².

Las capacidades institucionales también tienden a ser más bajas en la periferia. En 2009, sólo Norte de Santander y Nariño presentaban capacidades que estaban por encima del promedio; las de los departamentos de La Guajira, Cesar, Arauca, Vichada y Putumayo estaban por debajo del promedio nacional²³. Esto refleja el legado de la prolongada ausencia del Estado. La corrupción y la infiltración criminal en la política nacional, fenómenos que han aumentado desde finales de la década de los noventa, también han minado los esfuerzos por construir institu-

¹⁵ Entrevista de Crisis Group, Dirección Naciones de Estupeficientes (DNE), Bogotá, 28 de julio de 2011.

¹⁶ Véase "Situación de conflicto y desplazamiento en las fronteras: el cerco se cierra", Codhes, julio de 2005, p. 7; también Kim Cragin y Bruce Hoffman, *Arms Trafficking and Colombia* (Santa Monica, 2003).

¹⁷ En Cúcuta (Norte de Santander), se dice que unas 60.000 personas viven del comercio de gasolina, las cuales aprovechan la enorme diferencia de precio por galón entre Colombia (unos \$4) y Venezuela (5 centavos). Entrevista de Crisis Group, Cúcuta, 27 de abril de 2011. Las diferencias de precio son en gran medida producto de los subsidios para la gasolina en Venezuela y en Ecuador.

¹⁸ Crisis Group Informe sobre América Latina N°34, *Colombia: La oportunidad del Presidente Santos de poner fin al conflicto*, 13 de octubre de 2010, pp. 1-2.

¹⁹ Todos los datos en el párrafo están basados en "Acciones de los grupos armados al margen de la ley por tipo de acción, departamento y municipio a nivel nacional, 1998-Septiembre 5 de 2011", datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2011. Las cifras en este conjunto de datos

provienen de la agencia de inteligencia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

²⁰ Véase Jaime Bonet Morón y Adolfo Meisel Roca, "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995", en Adolfo Meisel Roca (ed.), *Regiones, ciudades y el crecimiento económico en Colombia* (Bogotá, 2001), pp. 11-56.

²¹ De los cuatro departamentos, Nariño tiene el índice más alto (43,8 por ciento en 2005), seguido por Putumayo (36 por ciento) y Arauca (35,9 por ciento). La tasa de Norte de Santander (30,4 por ciento) está justo por encima del índice nacional de 27,8 por ciento. Véase "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", Departamento Nacional de Planeación, abril de 2011, pp. 27-30. Por supuesto hay grandes disparidades dentro de los departamentos. A lo largo del territorio, los índices de pobreza siguen siendo considerablemente más altos para zonas rurales.

²² "Perspectivas del Desarrollo Territorial Fronterizo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para Todos'", presentación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación, 5 de septiembre de 2011.

²³ Véase "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014", op. cit., pp. 27-30.

ciones locales más fuertes²⁴. Todo lo anterior reduce las posibilidades de que estas zonas logren salir de su círculo vicioso de pobreza. Al mismo tiempo, la ausencia del Estado o la presencia de instituciones disfuncionales crea una oportunidad ideal que los grupos armados ilegales aprovechan.

B. CRISIS HUMANITARIA

Pobres y con una débil presencia del Estado, las regiones fronterizas no estaban en la capacidad de soportar las presiones generadas por el conflicto armado que se intensificaba. Como consecuencia de ello, el desplazamiento interno se disparó. En Putumayo y Nariño, el número anual de nuevas personas internamente desplazadas (PID) creció de niveles bajos a finales de la década de los noventa a más de 23.000 y 11.000 en 2002 respectivamente²⁵. Los desplazamientos anuales se dispararon en Norte de Santander de 6.200 a más de 27.000. El desplazamiento se disminuyó tras un pico a nivel nacional en 2002, pero comenzó a aumentar nuevamente a partir de 2005. Los números subieron de forma particularmente dramática en Arauca. En 2008, sus municipios de Tame y Arauquita se encontraban, en términos proporcionales, entre los cinco lugares más afectados en Colombia²⁶.

Las cifras de nuevo han decrecido, tanto a nivel nacional y en los departamentos fronterizos, pero hay pocas pruebas de la disminución de la crisis humanitaria en la periferia. En Nariño, los desplazamientos anuales se redujeron a la mitad, de unos 37.000 en 2007 a 18.000 en 2010, pero permanecieron en niveles extremos en relación con el resto del país. En 2010, tres de los diez municipios más afectados estaban en Nariño: Roberto Payán, Tumaco y Olaya

Herrera²⁷. En 1998, Nariño tenía menos de 1 por ciento de la totalidad de los desplazamientos anuales; para 2010, tenía casi 17 por ciento. Fenómenos similares, aunque menos dramáticos en Putumayo y Arauca hacen recordar que el conflicto sigue a un nivel alto en la periferia al mismo tiempo que al nivel nacional la situación humanitaria y de seguridad muestran una mejora.

La salida de colombianos hacia el exterior se registra por lo menos desde la década de los ochenta, pero la aceleración del conflicto provoca un fuerte crecimiento en el número de personas que buscan protección internacional²⁸. Ecuador y Venezuela han experimentado el mayor impacto. Las solicitudes de estatus de refugiado comenzaron a aumentar en Ecuador a partir del año 2000, y para agosto de 2011 Quito había reconocido a 54.525 refugiados, de los cuales un 98 por ciento eran colombianos. A finales de 2010, 68.344 personas adicionales se encontraban en una situación equivalente a la de los refugiados, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)²⁹. Ecuador también ha presenciado el ingreso de un número importante de migrantes económicos, parte de los cuales están indocumentados, por lo cual la población total de colombianos en ese país asciende a aproximadamente 500.000³⁰.

El impacto humanitario ha sido diferente en Venezuela. Hubo una migración económica durante el auge petrolero de la década de los setenta, pero por lo menos desde el

²⁴ La política en Colombia ha sido sacudida por la amplia infiltración por parte de actores criminales, sobre todo paramilitares. Los observadores atribuyen el hecho de que ha habido pocos casos de parapolítica en Nariño, Norte de Santander y Putumayo a la capacidad de los actores armados ilegales de obstaculizar las investigaciones. Arauca es el departamento inusual donde las guerrillas han logrado un importante grado de penetración en la política local. Informe de Crisis Group, *Romper los nexos entre crimen y política local*, op. cit.

²⁵ Todas las cifras en este y el siguiente párrafo están basadas en el Sistema de Información de Población Desplazada (Sipod) de Acción Social, la agencia de Gobierno encargada de atender a las PID (www.accionsocial.gov.co). Mide el desplazamiento por lugar de expulsión y no de recepción o declaración. Colombia tiene una de las mayores poblaciones de PID en todo el mundo, pero hay desacuerdos sobre las cifras exactas. Según Acción Social, hay unos 3,7 millones de PID; una ONG local, Codhes, sostiene que la cifra verdadera es de 5,195 millones entre 1985 y 2010. “¿Consolidación de qué?”, Codhes, marzo de 2011.

²⁶ “Situación Humanitaria en Colombia en 2008”, Ocha, s/f, p. 3.

²⁷ “Situación Humanitaria en Colombia en 2010”, Ocha, s/f, p. 4. La situación es particularmente crítica en Tumaco, donde se concentra el 27 por ciento del número total de personas desplazadas en el departamento entre 1999 y el primer trimestre de 2011.

²⁸ Para finales de 2010, unos 400.000 colombianos eran refugiados o se encontraban en una situación similar a refugiado. La última categoría incluye a personas que están fuera de su país de origen y que se ven enfrentadas a riesgos de protección similares a aquellos que enfrentan los refugiados pero que no han sido reconocidos como tal. Véase “Global Trends 2010”, UNHCR, 2011, p. 42.

²⁹ Esto hace que Ecuador sea de lejos el país latinoamericano con el mayor número de refugiados reconocidos. Las cifras para Ecuador son de la Dirección de Refugiados (DR), la cual pertenece a la cancillería y está encargada de determinar el estatus. Estas cifras se encuentran disponibles en www.mmmree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html. Las cifras de refugiados reconocidos de todas las nacionalidades en los otros países vecinos son mucho menores: para finales de 2010, 4.357 en Brasil, 1.146 en Perú, 2.073 en Panamá, al igual que 15.000 en una situación similar a refugiado. Véase “Tendencias Globales 2010”, ACNUR, op. cit., pp. 38-40.

³⁰ Entrevista de Crisis Group, gobierno provincial, Carchi, Tulcán, 9 de agosto de 2011. En cierta medida, está poco clara la distinción entre refugiados y otras clases de migrantes. Algunas personas podrían cruzar la frontera sin solicitar estatus de refugiado debido a dificultades de registro o a desconocimiento de sus derechos.

final de la década de los noventa, el país también recibe refugiados. La intensificación de la dinámica del conflicto vinculada a la expansión paramilitar hacia las zonas fronterizas, incluyendo Norte de Santander, provocó desplazamientos transfronterizos. No obstante, a diferencia de Ecuador, los problemas humanitarios han permanecido en gran medida invisibles. Al final de 2010, sólo 2.790 personas, de cerca de 200.000 que se encontraban en situación similar a la de los refugiados, habían sido reconocidas oficialmente como tales³¹.

Las comunidades indígenas y afrocolombianas, que representan un poco más de la quinta parte de la población de los municipios fronterizos de Colombia, han sido particularmente afectadas por el conflicto³². Desde la década de los noventa, han estado expuestas a abusos de derechos humanos por parte de los actores armados tanto legales como ilegales, para quienes sus territorios suelen tener un alto valor estratégico. Los integrantes de estas comunidades han sido, en repetidas ocasiones, víctimas de masacres, y muchos se han convertido en desplazados internos o refugiados. En 2009, la Corte Constitucional identificó 34 grupos indígenas en riesgo de extinción, de los cuales un buen número vivía en regiones fronterizas, y le ordenó al gobierno tomar medidas de protección contra la violencia y el desplazamiento³³.

Nuevamente, hay pocas pruebas para sugerir una disminución en la escala del problema. Tras una reducción durante cinco años, los asesinatos de indígenas aumentaron de nuevo a nivel nacional, de 40 en 2007 a 119 en 2009³⁴.

³¹ El número de refugiados se tomó de “Ficha Informativa de Venezuela”, ACNUR, septiembre de 2010; para un cálculo de personas en una situación similar a la de los refugiados, véase “Tendencias Globales 2010”, ACNUR, op. cit., p. 41.

³² Unas 854.000 personas de las 3,9 millones que habitan en los municipios fronterizos son miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas. Véase “Perspectivas del Desarrollo Territorial Fronterizo”, op. cit. Las personas indígenas constituyen el 12 por ciento de la totalidad de la población fronteriza, comparado con un 3 por ciento a nivel nacional. Hay importantes comunidades indígenas en las regiones fronterizas de La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada, Putumayo y Nariño. Las comunidades afrocolombianas se concentran particularmente a lo largo de la costa pacífica y de las fronteras con Ecuador y con Panamá.

³³ “Auto 004/09”, Corte Constitucional, Bogotá, 26 de enero de 2009.

³⁴ Todas las cifras sobre violencia contra pueblos indígenas son tomadas de “Homicidios de indígenas a nivel nacional, 2000-agosto 2011”, datos suministrados a Crisis Group por el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, octubre de 2011. Las cifras oficiales probablemente subestiman el problema. Según las organizaciones indígenas, los homicidios aumentaron de 111 en 2008 a 176 en 2009; “Palabra dulce, aire de vida”, Organización nacional indígena de Colombia, 2010, p. 12.

En lo que va del presente año (septiembre de 2011), se produjeron 65 asesinatos, sugiriendo un cambio modesto frente a los 89 casos registrados en 2010. Además de Nariño, donde en 2009 ocurrieron la mitad de los asesinatos de indígenas, los departamentos de Córdoba, en el norte del país, y Cauca, en el suroeste, son particularmente problemáticos. Pero la violencia contra indígenas es también muy pronunciada en Arauca, en donde ocurrieron diez casos en 2010, y en La Guajira, donde los asesinatos han aumentado de manera constante desde 2009.

C. REPERCUSIONES DIPLOMÁTICAS

Las relaciones diplomáticas con Venezuela y con Ecuador, al igual que con las otras naciones sudamericanas, sufrieron un deterioro durante el gobierno de Uribe y tocaron fondo en marzo de 2008, cuando un ataque aéreo colombiano contra un campamento de las FARC, justo al otro lado de la frontera, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, cobró la vida de más de veinte personas, incluyendo el segundo al mando de las FARC, alias “Raúl Reyes”. El incidente sirvió como prueba contundente de las afirmaciones colombianas de que las guerrillas usaban territorio ecuatoriano como refugio, pero también provocó la peor crisis diplomática con el vecino país en tiempos recientes. En respuesta al ataque, considerado a lo largo de la región como una violación de la soberanía ecuatoriana, y no, como lo consideraban los colombianos, un acto de legítima defensa, Ecuador rompió relaciones diplomáticas, y tanto ese país como Venezuela movilizaron tropas adicionales a sus fronteras³⁵. El peligro de una guerra pasó, pero las relaciones bilaterales no se recuperaron completamente durante la presidencia de Uribe.

El ataque aéreo efectuado por Colombia fue la gota que derramó el vaso con respecto a las relaciones que se volvían cada vez más complicadas con ambos vecinos, sobre todo con Venezuela. Las repercusiones del conflicto interno, incluyendo las implicaciones de seguridad que se perciben a raíz de los crecientes desplazamientos transfronterizos, del aumento en los operativos extraterritoriales de los grupos armados ilegales colombianos y acusaciones de operativos similares por parte de las fuerzas de seguridad colombianas³⁶, cobraron importancia en las agendas bilaterales desde finales de la década de los noventa. Los problemas de seguridad ya habían deteriorado las relacio-

³⁵ Otros países de la región también condenaron el ataque. Venezuela no ha tenido un embajador en Bogotá desde noviembre de 2007. Tras el ataque, cerró su embajada. Un nuevo embajador fue designado en mayo de 2009.

³⁶ El caso más famoso fue el secuestro orquestado por Colombia del líder de las FARC, alias “Rodrigo Granda”, en Venezuela en diciembre de 2004. Esto desató una crisis diplomática que se resolvió en febrero de 2005 tras la mediación de países latinoamericanos.

nes con Venezuela durante el gobierno del antecesor de Uribe, Andrés Pastrana (1998-2002)³⁷.

La creciente incapacidad de todos en el manejo de los aspectos externos del conflicto armado fue exacerbada por tres factores. Primero, la diplomacia se volvió cada vez más un asunto de relaciones personales con los Presidentes Hugo Chávez (Venezuela, desde 1999) y Rafael Correa (Ecuador, desde 2007). Como consecuencia, las relaciones de Colombia con sus vecinos se volvieron más volátiles con ciclos de ruptura seguidas de reconciliaciones superficiales. La crisis de 2008 fue superada oficialmente unos cuatro meses después con el anuncio de Chávez y Uribe de una “nueva etapa” en las relaciones. Lo anterior duró sólo un año, hasta que Colombia alegó que Venezuela le había suministrado armas a las FARC³⁸.

Segundo, los liderazgos políticos divergentes hicieron más complejo el manejo de las relaciones bilaterales. El advenimiento de gobiernos de centro izquierda a lo largo de la región exacerbó las divisiones ideológicas. Las posturas radicalmente distintas frente a Estados Unidos rápidamente se convirtieron en puntos de quiebre, dejando a Colombia, el aliado más fuerte de Washington, cada vez más aislado en Sudamérica. Esto se hizo evidente en julio de 2009 cuando otra crisis diplomática con Venezuela surgió a raíz del anuncio de que Bogotá estaba negociando un acuerdo que le permitía a Estados Unidos el uso de siete bases militares para operativos de antinarcóticos y contraterrorismo. El bajo grado de confianza mutua entre los presidentes, la retórica agresiva y los incidentes fronterizos nuevamente alimentaron los temores de un posible enfrentamiento militar entre los vecinos que se armaban cada vez más.

Tercero, la subordinación de la diplomacia a los objetivos de la Política de Seguridad Democrática de Uribe concretó la alianza estratégica con Estados Unidos, pero enajenó aún más a los vecinos. Vincular su conflicto interno con la guerra contra el terrorismo librado por Washington se convirtió para Colombia en un objetivo central de política exterior³⁹. Tras un ataque en 2003 contra un club social en Bogotá, el gobierno logró un éxito modesto cuando varios gobiernos centroamericanos incluyeron a las FARC en

sus listados de organizaciones terroristas, pero Ecuador, Brasil y Venezuela se negaron a hacerlo⁴⁰. Ante la negativa de sus vecinos a apoyar su agenda, Colombia usó los foros multilaterales para denunciar la supuesta complicidad de los gobiernos de izquierda con las FARC. En 2009, Colombia afirmó ante la Organización de Estados Americanos (OEA) que había campamentos rebeldes en Ecuador. Una declaración similar en julio de 2010 de que Venezuela toleraba la presencia de unos 1.500 combatientes del ELN y de las FARC dio pie a otra suspensión de lazos diplomáticos⁴¹.

Las instituciones bilaterales fueron demasiado débiles como para frenar el deterioro de las relaciones. Las comisiones fronterizas (COMBIFRON) con Ecuador, Venezuela, Panamá y Perú se han centrado en la seguridad militar. Las comisiones presidenciales de fronteras con Venezuela (COPAFs, más tarde COPIAFs) y una Comisión de Vecindad e Integración de Ecuador y Colombia (COVIEC) fueron creadas para promover el desarrollo y la integración en las zonas fronterizas mediante proyectos conjuntos en materia social, de infraestructura y de comercio⁴². Pero en vez de mitigar las tensiones, su efectividad fluctuaba de acuerdo con la calidad de las relaciones presidenciales. En el caso venezolano, la suspensión de las reuniones presidenciales “se volvieron parte de las sanciones de un gobierno al otro”⁴³. La falta de resistencia en momentos de crisis fue en parte consecuencia de una institucionalidad débil. La mayor parte de la cooperación bilateral consistía en reuniones irregulares entre delegados nacionales que se solían rotar.

³⁷ Véase Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández, “Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas (eds.), *La vecindad colombo-venezolana* (Bogotá, 2003), pp. 209-229.

³⁸ “Se normalizan las relaciones entre Colombia y Venezuela”, Caracol, 11 de julio de 2008; Asdrubal Guerra, “Gobierno sueco tiene pruebas de que armas de las Farc fueron vendidas a Venezuela”, W Radio, 28 de julio de 2009.

³⁹ Arlene Tickner y Rodrigo Pardo, “En busca de aliados para la ‘Seguridad Democrática’: la política exterior del primer año de la administración Uribe”, *Colombia Internacional*, no. 56/57 (2003), pp. 64-81.

⁴⁰ Socorro Ramírez, “Colombia y sus Vecinos”, *Nueva Sociedad*, no. 192 (2004), p. 148.

⁴¹ Véase las actas de la sesión www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1765.pdf.

⁴² En el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se concibieron zonas de integración fronteriza (ZIF) con Ecuador y Venezuela, previendo así planes binacionales de desarrollo para zonas fronterizas específicas y claramente delimitadas. Andrés Otálvaro, Francesca Ramos, “Vecindad sin límites”, Universidad del Rosario, 2006, p. 85.

⁴³ Socorro Ramírez, “Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones”, en Francesca Ramos Pismataro, Carlos A. Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos (eds.), *Hugo Chávez: una década en el poder* (Bogotá, 2010), pp. 532-533.

III. BORRÓN Y CUENTA NUEVA: LA AGENDA SANTOS

Juan Manuel Santos asumió la presidencia el 7 de agosto de 2010 con una promesa doble para las regiones fronterizas: construir una relación de respeto y cooperación con los vecinos y reducir el abismo de desarrollo entre la periferia y el centro del país⁴⁴. Los cambios a las políticas públicas han seguido. El manejo de las relaciones exteriores es más diplomático, en particular con los vecinos, y las prioridades políticas están cambiando. El Congreso colombiano ha aprobado varias reformas complejas diseñadas para estimular el desarrollo en la periferia, y el gobierno ha estado revisando la política de “consolidación”, su programa de bandera para establecer una presencia estatal permanente en zonas de conflicto con importancia estratégica.

A. RECONSTRUIR LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Los éxitos más inmediatos de esta agenda surgieron en el campo de las relaciones exteriores. El mismo día en que asumía la Presidencia, Santos aceleró la reconstrucción de las relaciones con Ecuador, proceso que se venía desarrollando desde finales de 2009, al entregarle a Correa los discos duros de los computadores incautados durante el ataque al campamento de Reyes, una condición clave exigida por Ecuador para restañar las heridas en las relaciones que se reestablecieron por completo en noviembre de 2010⁴⁵.

La reconciliación con Venezuela se logró aún más rápidamente. El 10 de agosto de 2010, solo tres días después de la posesión, Santos y Chávez acordaron voltear la página y poner en marcha grupos de trabajo para una serie de asuntos importantes, potencialmente polémicos, incluyendo la cooperación en seguridad y en la lucha contra el tráfico de drogas⁴⁶. La rápida reconciliación reflejó nuevas prioridades y pragmatismo. Venezuela es una prioridad central en materia de relaciones exteriores, lo cual fue demostrado por Santos con el nombramiento como canciller de María Ángela Holguín, quien anteriormente fue embajadora en Caracas. Pero las autoridades colombianas también estaban convencidas de que se necesitaban rela-

ciones más fuertes con el fin de animar a Venezuela a restablecer el comercio bilateral y pagar unos \$800 millones en deudas a los exportadores colombianos⁴⁷.

A medida que continúan disminuyendo los niveles de apoyo militar y civil de Estados Unidos, Colombia está diversificando su relación con Washington.⁴⁸ En octubre de 2011, tras una larga demora, Estados Unidos promulgó el acuerdo bilateral de libre comercio, celebrado por Santos como uno de los tratados “más importantes” que Colombia ha firmado en su historia. Al mismo tiempo, el país también busca acceso a mercados alternos⁴⁹. El gobierno tampoco ha sometido a voto legislativo el controvertido acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos, anteriormente considerado esencial⁵⁰. Pese al runrún entre los congresistas conservadores en Estados Unidos, parece que la recuperación de las relaciones con los vecinos no va en desmedro de la conservación de lazos estrechos con ese país. Mayor estabilidad en la región andina también le conviene a Estados Unidos en el largo plazo.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, Caracas, 6 de septiembre de 2011. Durante el impasse político, el comercio bajó de \$7.300 millones en 2008 a \$1.700 millones en 2010. De los \$7.300 millones, \$1.000 millones correspondían a exportaciones de Venezuela; el resto eran exportaciones de Colombia. Algunos observadores creen que la principal arma del gobierno de Santos ha sido el supuesto capo venezolano del narcotráfico Walid Makled, quien fue capturado en agosto de 2010 en Colombia y declaró que había una participación importante en el negocio de la droga y en la corrupción por parte de altos funcionarios militares y del gobierno de Venezuela. Chávez quiso que Makled fuera extraditado a Venezuela, no a EE.UU., país que también lo pedía en extradición. Conversación telefónica de Crisis Group, analista internacional, 7 de julio de 2011. Véase también Crisis Group, Informe sobre América Latina N°38, *Violencia y Política en Venezuela*, 17 de agosto de 2011, p. 25.

⁴⁸ Entre 2007 y 2011, la ayuda anual total procedente de EE.UU. bajó de \$769 millones a \$562 millones. La ayuda militar y policial, principalmente para operativos antinarcóticos, bajó de \$619 millones a \$343 millones, mientras que la ayuda económica aumentó de \$149 millones a \$218 millones; datos tomados del proyecto Just the Facts, <http://justf.org/>.

⁴⁹ Véase “‘Llegó el momento de pensar en grande’: Juan Manuel Santos”, *El Tiempo*, 12 de octubre de 2011.

⁵⁰ En agosto de 2010, la Corte Constitucional devolvió el acuerdo al presidente al decidir que no podía entrar en vigor salvo que fuera aprobado previamente por el Congreso. El gobierno había alegado que no era necesario el tránsito legislativo por cuanto el acuerdo extendía el alcance de un tratado que ya había sido aprobado. “Comunicado No. 40”, Corte Constitucional, 17 de agosto de 2010; y “Corte Constitucional le dijo no al acuerdo militar con Estados Unidos”, *Semana*, 17 de agosto de 2010.

⁴⁴ Santos, “¡Le llegó la hora a Colombia!”, discurso inaugural, Sistema Informativo del Gobierno, 7 de agosto de 2010.

⁴⁵ “Ecuador recibió los discos duros del computador de ‘Raúl Reyes’”, *Colprensa*, 7 de agosto de 2010.

⁴⁶ “Presidentes Santos y Chávez acordaron relanzar las relaciones entre Colombia y Venezuela”, comunicado de prensa, Sistema Informativo del Gobierno, 10 de agosto de 2010. Cinco grupos de trabajo fueron establecidos para la economía; la infraestructura binacional; el desarrollo social en las zonas fronterizas; la seguridad fronteriza; y pagos a exportadores colombianos.

Los lazos con Brasil y Argentina han mejorado⁵¹, ayudando así a Colombia a recuperar su capacidad de actuar e incluso de asumir liderazgos en la región. Junto con Venezuela, trabajó para lograr el regreso a Honduras del ex-presidente Manuel Zelaya, quien fue derrocado, y facilitar el reingreso del país centroamericano a la OEA⁵². Bogotá también ha mejorado sustancialmente sus relaciones con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el grupo de doce naciones que había sido considerado por el gobierno de Uribe, especialmente durante la disputa creada por el acuerdo militar con Estados Unidos, poco solidario frente a los problemas de narcotráfico, lavado de activos y contrainsurgencia. A comienzos de 2011, el país llegó a un acuerdo sin precedentes con Venezuela para compartir durante dos años el cargo de secretario general, el cual había quedado vacante tras la muerte del expresidente argentino Néstor Kirchner⁵³.

B. ESTIMULAR EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, adoptado por el Congreso en junio de 2011, esboza un marco político orientado específicamente al cierre de la brecha entre el centro y la periferia de Colombia. Las zonas fronterizas han recibido una atención especial desde la década de los ochenta, pero las políticas han carecido usualmente de continuidad y coherencia⁵⁴. Según funcionarios del gobierno, el nuevo plan se caracteriza por tener un enfoque que no sólo se ocupa de las necesidades específicas de cada región fronteriza, sino que también prevé la coordinación con las autoridades locales y con los vecinos. Además, establece tres temas prioritarios – el desarrollo, la integración y la seguridad – y el gobierno ha diseñado

un proceso consultivo para la elaboración de una política integral para ser presentada ante el Consejo Nacional para la Política Económica y Social (CONPES) en 2012⁵⁵.

A un plazo más corto, el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) promueve el desarrollo fronterizo a través de proyectos en trece subregiones. Una pequeña unidad bajo la supervisión directa de la cancillería se encarga de la coordinación del plan, reflejando la creencia de que el fortalecimiento de las zonas fronterizas ayudaría a mejorar las relaciones con los vecinos⁵⁶. Se le ha dado prioridad a su implementación en las zonas de las fronteras con Venezuela y Ecuador. El trabajo inicial se ha centrado en talleres con comunidades locales, incluyendo grupos indígenas y afrocolombianos, para formular propuestas concretas para proyectos en áreas del desarrollo económico, la salud, la educación, el agua y los sistemas de alcantarillado, la energía, el deporte y la cultura. En este momento se está examinando su factibilidad con agencias a nivel nacional, y se prevé que la implementación de los proyectos elegidos comience en 2012.

Estas políticas han sido complementadas por dos reformas que tienen el objetivo de remediar la inequidad regional. El gobierno ha logrado la aprobación de una reforma constitucional que modificará la distribución de las regalías procedentes de las minas y los hidrocarburos, las cuales actualmente se concentran en un puñado de gobiernos regionales⁵⁷. Para repartir de manera más equitativa los miles de millones de dólares que se espera obtener de las regalías, la reforma prevé, entre otras cosas, el establecimiento de un Fondo de Compensación Regional, cuya existencia será temporal, para financiar proyectos de desarrollo en regiones pobres, dando prioridad a las zonas costeras, fronterizas y periféricas⁵⁸. La Ley Orgánica de

⁵¹ Brasil fue el primer país visitado por Santos como presidente; “Las metas del presidente Santos en su visita a Brasil, su primer destino oficial”, *El Tiempo*, 28 de agosto de 2010. Las relaciones con Brasil sufrieron durante la crisis provocada por el acuerdo de cooperación militar con EE.UU., pero en una medida mucho menor que las relaciones con Venezuela o con Ecuador. “Uribe critica posición de Lula sobre crisis diplomática”, Agencia EFE, 30 de julio de 2010.

⁵² Esto fue descrito por un diplomático como “la cereza en el pastel”. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 27 de julio de 2011.

⁵³ “Colombia ‘mandaría’ en Unasur”, *El Espectador*, 11 de marzo de 2011. María Emma Mejía, una ex-canciller de Colombia, asumió el cargo en mayo de 2011; Su sucesor en 2012 será Alí Rodríguez, el ministro de energía eléctrica de Venezuela.

⁵⁴ “Colombia y sus fronteras”, Departamento Nacional de Planeación, julio de 2001, p. 22. De conformidad con la Ley 191 de 1995 y las normas que la reglamentan, hay 77 municipios fronterizos oficialmente reconocidos. Los criterios de selección de estos municipios no son coherentes. La ley sólo reconoce las fronteras territoriales y los municipios insulares de San Andrés y Providencia. El listado, sin embargo, incluye lugares que no están en la frontera, como Pasto, la capital de Nariño.

⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, DNP, Bogotá, 9 de septiembre de 2011.

⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, PFP, Bogotá, 26 de septiembre de 2011.

⁵⁷ Entre 1994 y 2009, casi 80 por ciento de las regalías, 42,2 billones de pesos colombianos (en precios constantes de 2009, unos \$21.000 millones) fueron a regiones productoras. Un 95 por ciento de ello fue a diecisiete departamentos y 60 municipios entre 790 entidades territoriales posibles. El departamento de Casanare, que tiene una población pequeña, ha recibido la mayor parte, 23,5 por ciento, seguido por Meta (12,1 por ciento) y Arauca (10,4 por ciento). En total, el 80 por ciento de las regalías beneficiaron a un 17 por ciento de la población; los números son citados en la justificación de la reforma presentada por el Gobierno. “Proyecto de Acto Legislativo Número 13 de 2010 Senado”, Gaceta del Congreso No 577/2010, 31 de agosto de 2010, pp. 13-15.

⁵⁸ Acto Legislativo 5 de 2011, Diario Oficial No 48,134 de 18 de julio de 2011, artículo 2. El Fondo de Compensación recibirá el 24 por ciento de las regalías a lo largo de 30 años. Contribuirá a la financiación de proyectos del PFP. Entrevista de Crisis Group, PFP, Bogotá, 26 de septiembre de 2011. La reforma aún

Ordenamiento Territorial (LOOT) de junio de 2011 prepara el terreno para la asociación de municipios y el establecimiento de regiones administrativas y de planeación entre los ámbitos departamentales y el nacional⁵⁹. Se espera que esto mejore la eficiencia en la prestación de servicios públicos y fomente la competitividad regional⁶⁰.

C. REVISAR LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN

El gobierno también ha emprendido una reforma del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)⁶¹. La política de consolidación implica obtener el control militar sobre las zonas de conflicto, instalar el gobierno civil y prestar servicios públicos. Durante la primera fase de “recuperación” predominan las labores militares. Una vez establecido el control, el equilibrio durante la posterior fase de transición entre los esfuerzos militares, policiales y civiles debe trasladarse hacia las dos últimas categorías. En la tercera fase de estabilización, se pretende que las instituciones civiles asuman un papel protagónico para fomentar la prestación de servicios, mejorar la gobernabilidad y fortalecer el desarrollo económico⁶².

tiene que ser revisada por la Corte Constitucional, y el Congreso debe aprobar una ley reglamentando sus pormenores, incluyendo criterios específicos de capacidad y distribución del fondo. Véase Jorge Espita, “El Sistema General de Regalías”, *Caja Virtual*, no. 274 (septiembre/octubre de 2011).

⁵⁹ “Sancionada Ley de Ordenamiento Territorial; se beneficiarán regiones”, *El Tiempo*, 28 de junio de 2011. Anteriormente no se había logrado la aprobación de la ley exigida por la constitución de 1991, después de diecinueve intentos.

⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, DNP, Bogotá, 9 de septiembre de 2011. Véase también Alberto Maldonado Copello, “La ley de ordenamiento territorial es una farsa”, *Razón pública*, 6 de junio de 2011; y Jorge Iván González, “La frágil ley de ordenamiento territorial”, *Cien días*, no. 73 (agosto-noviembre 2011), pp. 25-27.

⁶¹ Lanzada por el Presidente Uribe como la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática en 2007. La directiva presidencial no. 01/2009 del 20 de marzo de 2009 define el plan como un esfuerzo “coordinado, progresivo e irreversible” para mejorar la coordinación de las labores del Estado para garantizar un entorno estable de seguridad y paz. Tiene raíces en la doctrina de acción integral, desarrollada con apoyo de EE.UU. en 2004, que sirvió de inspiración para la constitución del Centro de Coordinación de la Acción Integral (CCAI), una plataforma inter agencial dentro del marco del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El plan define al CCAI como “espacio de coordinación de todas las entidades a nivel nacional que tienen una responsabilidad en la consolidación del territorio nacional”. Adam Isacson y Abigail Poe, “After Plan Colombia: Evaluating ‘Integrated Action’, the Next Phase of U.S. Assistance”, Center for International Policy, diciembre de 2009.

⁶² “Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación”, CCAI, 2010, pp. 10-11.

Al menos en el papel, el PNCT ha sido en los hechos la política del gobierno para las regiones fronterizas. Nueve de las quince zonas prioritarias según el plan están en departamentos periféricos, subrayando su lugar central en la dinámica del conflicto. Nariño, Cauca, Buenaventura, el sur del Chocó y el sur de Córdoba fueron declaradas las zonas principales para impulsar la consolidación. La Sierra Nevada de Santa Marta fue denominada como una zona que está haciendo la transición hacia la consolidación. Putumayo, Arauca y la región del Catatumbo en el Norte de Santander fueron denominadas como zonas complementarias⁶³. Pero el plan nunca fue plenamente ejecutado. Las labores se han concentrado en dos regiones: La Macarena (Meta) y los Montes de María (Sucre y Bolívar)⁶⁴.

El gobierno de Santos está realizando una revisión, que debería concluir en noviembre de 2011, unos seis meses después del plazo que se había fijado inicialmente. Se espera que esta revisión llene los vacíos detectados. El número de regiones donde se implementará la política de consolidación se reducirá a siete, y el número de municipios será reducido a la mitad, es decir, a 51. Las regiones fronterizas seguirán fuertemente representadas, como el Catatumbo, Putumayo y Tumaco. También habrá importantes cambios administrativos. La responsabilidad de la coordinación será de un nuevo departamento administrativo de la Presidencia, una medida que tiene por objeto dar más autonomía y visibilidad. Las oficinas de campo contarán con personal compuesto por equipos regionales, con la finalidad de superar la falta de capacidad administrativa que ha menoscabado la implementación del PNCT. En total, se prevé que unos 225 funcionarios trabajen en las oficinas centrales y regionales⁶⁵.

⁶³ Véase Directiva Presidencial no. 01/2009, 20 de marzo de 2009.

⁶⁴ Véase Informe de Crisis Group, *Colombia: La oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, op. cit., pp. 10-12.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, CCAI, Bogotá, 14 de octubre de 2011. La redefinición de zonas siguió una revisión estratégica para identificar los focos del conflicto. El gobierno espera que la pacificación de estas regiones dará lugar a cambios estructurales más amplios en el conflicto. También está estudiando si se debe incluir a Arauca y a Buenaventura entre las zonas de consolidación.

IV. LA FRONTERA ECUATORIANA

La frontera de 586 kilómetros con Ecuador tiene al menos cuatro zonas distintas. Las comunidades allí asentadas suelen tener más lazos con el otro lado de la frontera que con su propio país. Cada zona tiene su propia dinámica, pero ninguna se ha salvado del impacto del conflicto armado. Hay una zona costera que abarca los municipios de Tumaco (Nariño, Colombia) y San Lorenzo (Esmeraldas, Ecuador). Más al oriente se encuentran las estribaciones escasamente pobladas de la cordillera de los Andes que tiene un importante componente indígena. La región andina contiene la franja con mayor actividad comercial, a lo largo del corredor sobre el cual se sitúa el Puente Internacional de Rumichaca que une a Ipiales (Nariño, Colombia) con Tulcán (Carchi, Ecuador). Finalmente, la región amazónica abarca las partes bajas de la provincia de Sucumbíos en Ecuador y el bajo Putumayo en Colombia, incluyendo Puerto Asís y Puerto Leguízamo. Putumayo y Sucumbíos son importantes regiones de producción petrolera unidas por el Puente Internacional de San Miguel, el segundo cruce fronterizo oficial, aunque mucho menos transitado.

El mejoramiento en las relaciones diplomáticas ha facilitado una mejor cooperación en materia de seguridad. Se espera que los progresos aumenten en el largo plazo, pero en el corto plazo son superados por la dinámica del conflicto cuyo impacto se siente cada vez más en territorio ecuatoriano, sobre todo en las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos. Los civiles en ambos lados de la frontera sienten las consecuencias, y las respuestas a la crisis humanitaria han sido insuficientes. Esto es cierto sobre todo para los refugiados colombianos en Ecuador. Ante el interés compartido de los dos gobiernos de reducir su visibilidad, los recientes cambios en la política ecuatoriana frente a los refugiados están rápidamente convirtiendo al otrora refugio más generoso América Latina en un proceso mucho más restrictivo.

A. LA DINÁMICA DEL CONFLICTO

En noviembre de 2009, Colombia y Ecuador relanzaron la Comisión Binacional Fronteriza, que congrega a representantes de las fuerzas de seguridad y los ministros de seguridad y defensa, quienes no se habían reunido en dos años⁶⁶. Este hecho así como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas dio nueva vida a la cooperación policial y militar, que se había visto afectada por el ataque al campamento de "Raúl Reyes". Hay un mejor intercambio de información entre las fuerzas de seguridad y entre las

autoridades locales, y se añadió una dimensión operativa en virtud de un acuerdo de junio de 2011⁶⁷. Ese mes, las fuerzas ecuatorianas capturaron en Quito a alias "Danilo", el supuesto jefe financiero del frente 48 de las FARC, en un operativo que, según se informa, se efectuó mediante una coordinación cercana con Colombia⁶⁸.

Pero esos avances en materia de seguridad son mínimos en comparación con la persistente fuerza de los actores armados ilegales en la región fronteriza del sur de Colombia. Las FARC siguen siendo el actor dominante y de nuevo han cobrado fuerza en partes de Nariño y Putumayo. Su columna "Mariscal Sucre" ejerce un firme control sobre la zona alrededor del municipio de Cumbal en Nariño, lugar que solo cuenta con una presencia intermitente del ejército⁶⁹. Más hacia el Este, el frente 48 se enfrenta a una fuerte ofensiva; las fuerzas de seguridad han matado o capturado al menos a cinco de sus líderes de alto rango durante los últimos dos años⁷⁰. Sin embargo, este frente, que tiene una importancia estratégica crucial, sigue defendiendo su presencia en La Victoria, una zona rural de Ipiales (Nariño) y también un importante corredor para actividades de tráfico de armas y drogas⁷¹. También está presente en las regiones fronterizas de Putumayo. En ambos departamentos, las FARC se camuflan cada vez más entre población y usa grupos más pequeños y más móvi-

⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, político local, Ipiales, 8 de agosto de 2011; y cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011; "Colombia y Ecuador firmaron convenio para reforzar la seguridad en frontera", Colprensa, 10 de junio de 2011.

⁶⁸ "Capturan en Ecuador a alias 'Danilo', cabecilla del Frente 48 de las Farc", *El Heraldo*, 28 de junio de 2011; Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 14 de julio de 2011. Ecuador sigue reacio a denominar tales acciones como operativos "conjuntos", Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011.

⁶⁹ Entrevistas de Crisis Group, Pasto e Ipiales, agosto de 2011.

⁷⁰ Aparte de la captura de alias "Danilo", en enero de 2010, las fuerzas de seguridad mataron en Puerto Asís a alias "Édgar Tovar", el jefe del frente 48. "Dado de baja Edgar Tovar, jefe del frente 48 de las Farc", *El Espectador*, 24 de febrero de 2010. Después, en septiembre de 2010, ocurrió la muerte de alias "Domingo Biojó", el líder político del frente 48. "¿Quién era 'Domingo Biojó'?", *Semana*, 20 de septiembre de 2010. En marzo de 2011, alias "Óliver Solarte", el presunto jefe de narcotráfico en el Bloque Sur y supuesto contacto con los carteles mexicanos de la droga, fue muerto en el municipio fronterizo de San Miguel (Putumayo). "Así cayó 'Óliver Solarte', el duro de Farc en la frontera", *El Tiempo*, 16 de marzo de 2011. Alias "Euclides", el presunto sucesor de alias "Solarte", fue asesinado en septiembre de 2011 en un operativo en La Victoria (Nariño). "Cuatro guerrilleros de las Farc muertos en límites con Ecuador", Colprensa, 15 de septiembre de 2011; y "Un total de 18 mandos de las FARC y el ELN fueron muertos y capturados el mes pasado", Agencia EFE, 5 de octubre de 2011.

⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, Pasto e Ipiales, agosto de 2011.

⁶⁶ Véase "Conclusiones de la Reunión de la Comisión Binacional Fronteriza de Colombia y Ecuador", comunicado de prensa, Presidencia de la República de Colombia, 19 de noviembre de 2009.

les para llevar a cabo ataques con francotiradores⁷². Pero el frente 48 también conserva la capacidad de llevar a cabo operativos más grandes, como el ataque en septiembre de 2010 efectuado por 70 combatientes en San Miguel (Putumayo) y el ocurrido en febrero de 2011 contra una nave de la armada en Río Putumayo⁷³.

El ELN también está presente a lo largo de la frontera sur, aunque a una escala mucho menor que las FARC. Sigue operando en un número reducido de municipios de Nariño, donde goza de una base social comparativamente fuerte; está presente en Barbacoas, Samaniego, Santa Cruz, Magüi Payán y Roberto Payán. Su presencia esporádica en Cumbal le da acceso a la frontera⁷⁴. Como en otras partes del país, estuvo a la defensiva en la región durante años, pero un acuerdo en diciembre de 2009 con las FARC puso fin a las hostilidades mutuas en Nariño y en otros lugares⁷⁵.

Los NGAI realizan importantes operativos que complican aún más la situación de los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo. Los Rastrojos – el grupo más fuerte a lo largo de la frontera sur – tienen una fuerte presencia en las zonas costeras de Nariño, particularmente en Tumaco. Según informes, en Cumbitara y Rosario son capaces de controlar los movimientos de la población civil. Las relaciones con las FARC siguen estando complejas y, en alguna medida, contradictorias. En Tumaco, El Charco e Iscuandé, los dos grupos se superponen parcialmente. En muchas otras zonas, hay una división implícita de labores, de acuerdo con la cual las FARC supervisan el cultivo de coca mientras que los Rastrojos manejan la producción y el envío de la cocaína⁷⁶. Pero también han tenido enfrentamientos violentos⁷⁷. Otro NGAI, las Águi-

las Negras, también está presente, pero en grupos más pequeños. Las presiones de los Rastrojos pudieron haber desplazado parte de sus actividades más hacia el Sur, a Ecuador⁷⁸. Las NGAI son más débiles en Putumayo, pero están en los centros urbanos de Puerto Asís y La Hormiga⁷⁹.

De hecho, el territorio ecuatoriano está profundamente implicado en la dinámica del conflicto colombiano. Desde el ataque al campamento de Reyes, las fuerzas militares ecuatorianas abandonaron su política de larga data de tolerar discretamente la presencia de las FARC y han perseguido a las guerrillas con algo más de fuerza, lo que mereció elogios de Colombia⁸⁰. Hay algunos indicios de que las FARC fueron obligadas a regresar en parte a Colombia, no obstante las dudas sobre la eficacia de las operaciones militares ecuatorianas⁸¹. Pero la guerrilla aún está en Ecuador. La Columna Daniel Aldana de las FARC cruza la frontera con regularidad, y los insurgentes operan a ambos lados de los ríos Mira y Tamara, los cuales forman la frontera en la parte oriental de Nariño⁸². Asimismo, las FARC siguen operando en Sucumbíos. Según informes, los campamentos grandes con varios centenares de combatientes han desaparecido, pero la guerrilla ahora emplea unidades más pequeñas, y los milicianos ya no se visten de camuflaje, de manera que les resulta más fácil pasar inadvertidos entre los civiles.

Otros grupos armados ilegales colombianos también están presentes. Los paramilitares incursionaron en Sucumbíos a comienzos de 2000 para interferir con las líneas de su-

⁷² Entrevistas de Crisis Group, Pasto, Puerto Asís y Mocoa, agosto de 2011.

⁷³ “Las Farc no utilizaron a Ecuador para atacar pueblo en el que murieron ocho policías”, *El País* (Colombia), 10 de septiembre de 2010; y “Dos soldados muertos deja ataque de las Farc a patrulla de la Armada”, *El Espectador*, 14 de febrero de 2011.

⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, Pasto, agosto de 2011.

⁷⁵ Sobre el acuerdo, véase Magda Paola Núñez Gantiva, “ELN: Debilitamiento nacional y fortalecimiento regional”, *Revista Arcanos*, no. 16 (abril de 2011), pp. 62-72. Las hostilidades entre los grupos guerrilleros motivaron al ELN a pactar con los Rastrojos en 2007, con la intención de evitar invasiones de las FARC y proteger la posición del ELN en Nariño.

⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, Pasto, agosto de 2011.

⁷⁷ Éstos se concentran principalmente en la región fronteriza entre los departamentos de Nariño y Cauca. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011. En septiembre de 2011, al menos 30 miembros de los Rastrojos ingresaron a una zona rural de Cumbitara, reunieron a la población y la acusaron de colaborar con la guerrilla. Luego ejecutaron a dos personas públicamente y secuestraron a trece. Nueve de los secuestrados fueron puestos en libertad posteriormente; dos fueron asesinados, y aún se desconoce el paradero

de los otros dos. Esto provocó el desplazamiento de más de 70 personas y ocurrió después de combates entre las FARC y los Rastrojos. “Oficina de la ONU para Derechos Humanos pide al Estado protección urgente a la población de Cumbitara y municipios aledaños en Nariño”, comunicado, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Bogotá, 16 de septiembre de 2011.

⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, Pasto, agosto de 2011.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011.

⁸⁰ Véase “Comunicado conjunto de prensa de los gobiernos de Ecuador y Colombia”, comunicado de prensa, Quito, 23 de febrero de 2010. Colombia elogió a Ecuador por sus “permanentes esfuerzos” para “prevenir, controlar y sancionar” las acciones de grupos armados ilegales colombianos en su territorio, un cambio del acuerdo tácito entre las fuerzas de seguridad y las FARC de conformidad con el cual la guerrilla se abstenía de llevar a cabo actividades delictivas en Ecuador y las fuerzas militares no los perseguía. Entrevista de Crisis Group, ONG, Quito, 10 de agosto de 2011; también Arturo Torres, *El juego del camaleón, los secretos de Angostura* (Quito, 2009).

⁸¹ Según observadores locales, pocos integrantes de las FARC han sido detenidos, y hay escasos enfrentamientos abiertos. Entrevistas de Crisis Group, Mocoa y Lago Agrio, agosto y septiembre de 2011.

⁸² Entrevistas de Crisis Group, Tumaco, abril de 2011, Pasto, agosto de 2011.

ministro de las FARC⁸³. Es difícil evaluar el alcance actual de los operativos de los NGAI, pero Esmeraldas es probablemente el lugar más expuesto. Las Águilas Negras y los Rastrojos llegaron alrededor de 2008. Las fuerzas militares ecuatorianas montaron un operativo contra estos grupos en Eloy Alfaro y San Lorenzo en 2009. Pero las Águilas Negras mantienen al menos una presencia intermitente en Eloy Alfaro⁸⁴. Los Rastrojos operan particularmente en las zonas alrededor del pueblo fronterizo de San Lorenzo, al igual que en los manglares costeros.⁸⁵ En Sucumbíos, tanto los Rastrojos como las Águilas Negras han tenido una presencia al menos temporal en Lago Agrio y el pueblo fronterizo de Puerto del Carmen.

Una buena parte de las actividades de los actores armados ilegales gira alrededor de la producción y el tráfico de drogas, que constituyen la columna vertebral de sus finanzas. El grueso de la producción sigue concentrado en Nariño y Putumayo, pero, a medida que la interdicción colombiana se vuelve más severa, Ecuador se ve cada vez más expuesto al tráfico y, en menor medida, al procesamiento de la base de la coca⁸⁶. Lo anterior está abrumando a las fuerzas de seguridad que carecen de los recursos necesarios y que están luchando por contener la corrupción y la complicidad de los agentes de la policía⁸⁷. La economía dolarizada hace que el país sea atractivo para el lavado de activos. Pero las actividades ilícitas tienen un alcance que va mucho más allá de las drogas. Tanto los NGAI y las guerrillas participan en extorsiones y en secuestros esporádicos en todas las provincias fronterizas. También controlan buena parte del negocio de la minería

ilegal, en particular la de oro, actividad que ha ido en aumento a ambos lados de la frontera debido al alza en los precios internacionales⁸⁸. Además, existen sospechas de que las FARC podrían intentar sacar provecho de la bonanza petrolera en Putumayo⁸⁹.

La respuesta principal de ambos gobiernos ha sido el despliegue de más tropas. Ante las críticas ecuatorianas alegando que Colombia no controlaba sus fronteras, el número de militares en Nariño desde 2008 ha aumentado de 6.000 a 14.000. En 2011, tropas adicionales fueron enviadas a la costa pacífica nariñense para combatir los NGAI. Tras una serie de ataques de las FARC, incluyendo varios secuestros, una nueva brigada de infantería de marina fue desplegada en septiembre de 2011, y se anunció la llegada de 380 policías adicionales a Tumaco⁹⁰. De manera similar, la fuerte presencia de las FARC ha provocado un aumento de tropas en Putumayo⁹¹. También ha habido un fuerte incremento de la presencia militar ecuatoriana en su lado de la frontera, en particular desde el ataque aéreo en 2008, pese a la insistencia del Presidente Correa sobre la necesidad de fomentar el desarrollo social y sus críticas en contra del sesgo militar del Plan Colombia⁹².

B. LA SITUACIÓN HUMANITARIA

En la medida en que la intensidad del conflicto armado no disminuye, la situación humanitaria es grave a lo largo de la frontera sur. En ambos lados, el incremento en la presencia militar fue, en parte, una estrategia para mantener y profundizar su control territorial, pero los avances en materia de seguridad o nunca se materializaron para la mayoría de los ciudadanos, en el caso de Nariño, o se han estancado, pues el nivel de violencia sigue alto a ambos lados de la frontera. Las provincias ecuatorianas que colindan con Colombia están entre las más violentas del

⁸³ Entrevista de Crisis Group, ONG, Quito, 15 de septiembre de 2011.

⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Esmeraldas, 20 de septiembre de 2011. Las actividades de las Águilas Negras incluyen la extorsión a empresas locales y el tráfico de petróleo para la producción de cocaína. Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011.

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Esmeraldas, 20 de septiembre de 2011.

⁸⁶ Las regiones fronterizas ecuatorianas también son zonas de cultivo, pero el nivel, calculado en 25 hectáreas en 2010, es relativamente insignificante. "ONU detecta 25 hectáreas de coca en Ecuador, pese a su ubicación", Agencia EFE, 21 de septiembre de 2011. El tráfico es un problema mucho mayor. Se calcula que 220 toneladas métricas de cocaína son exportadas vía contrabando cada año, un 60 por ciento con destino a EE.UU., y el resto para Europa. Véase "Ecuador", International Narcotics Control Strategy Report, Departamento de Estado de EE.UU., 3 de marzo de 2011.

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Esmeraldas, 20 de septiembre de 2011. En septiembre de 2011, la policía dismanteló una red de narcotráfico que supuestamente operaba con la complicidad de algunos policías en Esmeraldas, incluyendo un oficial de alto rango de los comandos provinciales. "Un alto oficial de la Policía de Esmeraldas fue detenido", *El Comercio*, 29 de septiembre de 2011.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, Nariño y Esmeraldas, agosto, septiembre de 2011.

⁸⁹ Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011.

⁹⁰ "Palabras del presidente Juan Manuel Santos durante la activación de la Brigada de Infantería de Marina número 4 en Tumaco, Nariño", comunicado de prensa, Sistema informativo del Gobierno, 28 de septiembre de 2011; "Presidente Santos anunció 380 unidades más de la Policía para fortalecer la seguridad en Tumaco", comunicado de prensa, ibidem, 28 de septiembre de 2011.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, Puerto Asís, 17 de agosto de 2011. El número de policía en Puerto Asís se ha más que duplicado, a 160, durante los últimos dos años. Entrevista de Crisis Group, oficial de la policía, Puerto Asís, 16 de agosto de 2011.

⁹² Unos 1.200 integrantes del personal de la armada y del ejército se encuentran desplegados en Esmeraldas a lo largo de la frontera, un aumento de tres veces frente a la situación hace cinco años. Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Esmeraldas, 20 de septiembre de 2011.

país. En 2009, la tasa de homicidios para Esmeraldas fue de 62 por 100.000 habitantes; Sucumbíos tenía una tasa menor, pero aún así su tasa de 44 por 100.000 es más del doble del promedio nacional (18.7)⁹³.

Cada vez más la población civil se encuentra atrapada en el fuego cruzado del conflicto. En Nariño y Putumayo, la intensificación de los esfuerzos de la fuerza pública por sacar a las FARC de sus bastiones ha puesto a la población en una situación muy difícil. Las fuerzas de seguridad colombianas frecuentemente acusan a los civiles de apoyar a la guerrilla sin tomar en cuenta que la colaboración con el ejército, cuya presencia suele ser solamente temporal, implica el riesgo de una retaliación severa por parte de las FARC⁹⁴. En Nariño se han presentado presuntos casos de “falsos positivos” – miembros de población civil asesinados por las fuerzas militares para luego ser declarados integrantes de los grupos armados ilegales dados de baja en combate⁹⁵. Tanto el ejército como los grupos irregulares habitualmente hacen uso de civiles, incluyendo a menores, como informantes, y recurren a la seducción para reclutar mujeres. Sin embargo, parece haber algún avance, aunque lento e insuficiente, en el procesamiento de los autores de estos hechos, al menos en Nariño⁹⁶.

Los abusos de derechos humanos no se limitan a las fuerzas de seguridad colombianas. Las operaciones contrainsurgentes más vigorosas por parte de Ecuador y la consiguiente dispersión e integración a la población civil de combatientes de las FARC han complicado en gran medida la situación humanitaria en las provincias fronterizas. En vez de tener que lidiar con un solo actor ilegal relativamente predecible y sin quien le haga contrapeso, la población civil ahora se ve enfrentada a una situación en la que múltiples actores armados, incluyendo a los militares, se disputan el control y los recursos de la comunidad. Así,

⁹³ Las tasas de homicidio fueron tomadas de “Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston”, Asamblea General de la ONU, A/HRC/17/28/Add.2, 9 de mayo de 2011, p. 8. La tasa promedio de homicidios en Ecuador se ha doblado aproximadamente durante los últimos veinte años. El informe también indica que las tasas de homicidios en algunos pueblos fronterizos superan los 100 por 100.000. Es posible que las cifras oficiales reflejen tasas menores dada la falta de capacidad de investigación forense. Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Sucumbíos, agosto de 2011. Durante mucho tiempo, Esmeraldas y Sucumbíos han superado el promedio nacional de homicidios, lo cual indica la existencia de algunas causas subyacentes que no tienen relación directa con el conflicto colombiano. Véase Daniel Pontón, “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”, Boletín Ciudad Segura Nno. 10, octubre de 2006, pp. 4-9.

⁹⁴ Entrevistas de Crisis Group, Nariño y Putumayo, agosto de 2011.

⁹⁵ “En Nariño también hubo ‘falsos positivos’”, *Semana*, 9 de agosto de 2011. Los 27 casos citados supuestamente ocurrieron en 2007 y 2008.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Pasto, 5 de agosto de 2011.

los hostigamientos a las comunidades fronterizas van en aumento. En Sucumbíos en particular, las tropas han acosado y cometido graves abusos en contra de civiles para presionarlos para que den información sobre los insurgentes. También hay denuncias de ejecuciones extrajudiciales en la provincia que, aunque no han sido comprobadas, son materia de lentas investigaciones⁹⁷. Así las cosas, hay una buena posibilidad de que los abusos militares permanezcan impunes.

Las cambiantes tácticas de las FARC también tienen repercusiones severas en la región fronteriza. El número de víctimas de minas terrestres – cuyo uso va en aumento – y de municiones sin explotar probablemente aumentará tanto en Nariño como en Putumayo, si las tendencias actuales continúan⁹⁸. Nariño ha sido particularmente afectado. La población civil en Samaniego, Cumbitara y Policarpa se ve expuesta a condiciones de confinamiento, reduciendo dramáticamente su acceso a servicios sociales. Las FARC han aumentado el reclutamiento a lo largo de la región, sobre todo de niños, de manera forzosa y a veces tras consultar con las familias⁹⁹. El bombardeo en noviembre de 2010 de un campamento de las FARC en La Victoria (Nariño) produjo la muerte de un niño colombiano que había vivido en Ecuador, lo que evidencia el

⁹⁷ Entrevistas de Crisis Group, Lago Agrio, 21 de septiembre de 2011; Quito, 23 de septiembre de 2011. También se alegan graves abusos militares en el informe Alston, op. cit., pp. 7-8. El caso más emblemático, también mencionado por Alston, trataba de un ecuatoriano y dos colombianos asesinados a tiros en el Río San Miguel en Sucumbíos. El ejército sostiene que se trata del resultado de combates con presuntos guerrilleros de las FARC. En diciembre de 2010, el fiscal general acusó al comandante de la Cuarta División, el General Hugo Villegas, de no haber revelado información, pero no acusó a los comandantes del operativo. “Fiscalía acusa a un oficial del Ejército por muerte de presuntos guerrilleros”, *El Universo*, 31 de enero de 2011. El caso más reciente se trataba del asesinato de un joven ecuatoriano en Puerto Mestanza en agosto de 2011. Víctor Gómez, “Alistan denuncia por muerte de joven”, *El Universo*, 15 de agosto de 2011.

⁹⁸ De acuerdo con los datos del Programa Presidencial Contra Minas Antipersonal, hubo 42 víctimas de minas antipersonales o de municiones sin explotar en Nariño hasta agosto de 2011, en comparación con 50 en todo el año 2010. Putumayo registró trece víctimas hasta agosto de 2011, la misma cantidad que hubo para todo el año 2010. Un observador dijo que el número de víctimas de minas terrestres en las regiones fronterizas del Putumayo durante la primera mitad de 2011 superó el total de 2010. Entrevista de Crisis Group, Mocoa, agosto de 2011.

⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, Pasto, agosto de 2011. En Nariño, hay reportes de que la mayoría de los menores reclutados son niñas. Aunque la oferta de trabajo es limitada en las regiones fronterizas, el reclutamiento es rara vez una opción que las personas eligen libremente. Entrevistas de Crisis Group, Pasto, Mocoa, agosto de 2011.

reclutamiento en ese país, una práctica que va en aumento particularmente en comunidades indígenas¹⁰⁰.

La intensidad del conflicto en la región fronteriza sigue provocando altos índices de desplazamiento interno. Las familias huyen no sólo de los combates, de la presencia de actores armados o de la amenaza inminente del reclutamiento de menores, sino también de la erradicación de cultivos de coca en Nariño y Putumayo que perjudica las bases para lograr una vida sostenible y suele contribuir a la inseguridad alimentaria¹⁰¹. En algunos lugares, incluyendo Tumaco, las crecientes presiones para obtener tierras destinadas a la minería ilegal se están convirtiendo rápidamente en un factor adicional. El territorio ecuatoriano no es inmune a este proceso. El impacto de las fumigaciones y de la creciente dinámica del conflicto ha provocado el desplazamiento interno en provincias fronterizas¹⁰². Sin embargo, se conoce poco de este grupo altamente vulnerable, pues el gobierno sigue negando la existencia del problema¹⁰³.

El conflicto en las zonas fronterizas golpea de manera desproporcionada a los grupos vulnerables. Prolifera la violencia contra las mujeres. Los actores armados, incluyendo los militares, habitualmente abusan sexualmente de ellas¹⁰⁴. Las acciones violentas o las amenazas de las mismas se suelen usar de manera sistemática como arma contra los defensores de derechos humanos y de los derechos de la mujer¹⁰⁵. Nariño es un importante sitio de tránsito para el tráfico de mujeres hacia Ecuador¹⁰⁶, donde suelen ser obligadas a trabajar en los numerosos prostíbulos legales e ilegales¹⁰⁷. La respuesta del Estado a esta trata de personas y sus intentos por mejorar las condiciones en los prostíbulos ha sido frenada, según algunos observadores, por los presuntos vínculos entre los dueños de los prostíbulos y oficiales de las fuerzas de seguridad

ecuatorianos¹⁰⁸. Las mujeres indocumentadas y los refugiados colombianos en general son particularmente vulnerables a la violencia y el abuso sexual, pues suelen dar por hecho que la justicia podría estar sesgada en su contra y, por tanto, dudan en denunciar el maltrato.

Los indígenas también se ven severamente afectados a lo largo de la frontera sur. Una de las comunidades más golpeadas es el pueblo Awá, conformado por 24.500 personas.¹⁰⁹ Su territorio, ubicado principalmente en las estribaciones andinas en Nariño y hacia el noroccidente de Ecuador, se ha convertido en un escenario importante de grupos ilegales armados que han seguido el creciente cultivo de coca en Nariño desde finales de 1990, provocando una mayor presencia militar¹¹⁰. Los Awá se ven obligados a compartir su territorio con el frente 29 y con las columnas móviles Mariscal Sucre y Daniel Aldana de las FARC, con el ELN y con los Rastrojos. Entre 1993 y 2010, sufrieron 88 homicidios y diez desapariciones forzadas. Al menos 2.035 fueron desplazados¹¹¹. 2009 fue uno de los años más sangrientos de su historia reciente, con tres masacres, presuntamente perpetradas por las FARC, de las cuales la última cobró las vidas de doce Awás, incluyendo las de seis niños¹¹².

En 2009, la Corte Constitucional declaró que los Awá se encontraban en peligro de extinción, y su situación permanece precaria. En febrero de 2011, debido a los enfrentamientos y las minas antipersona, al menos 1.045 indígenas de las reservas Magüi y Cuchilla del Palmar se congre-

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011. En las regiones fronterizas de Sucumbíos, un número considerable de docentes de escuelas donde asisten indígenas renunciaron antes del año lectivo 2011; indicaban que tenían preocupaciones por el reclutamiento.

¹⁰¹ Entrevistas de Crisis Group, Pasto y Mocoa, agosto de 2011.

¹⁰² Entrevistas de Crisis Group, Quito y Lago Agrio, septiembre de 2011. El fenómeno está documentado en Laura González Carranza, *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador* (Quito, 2008).

¹⁰³ Entrevista de Crisis Group, NGO, Quito, 15 de septiembre de 2011.

¹⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, Pasto, agosto de 2011.

¹⁰⁵ Entrevista de Crisis Group, consultor de asuntos de género, Quito, 11 de agosto de 2011.

¹⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, Gobernación de Nariño, Pasto, 4 de agosto de 2011.

¹⁰⁷ Hay unos 280 burdeles legales y muchos más ilegales en la zona fronteriza ecuatoriana. Entrevista de Crisis Group, agencia de cooperación bilateral, Quito, 23 de septiembre de 2011.

¹⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, Quito, septiembre de 2011.

¹⁰⁹ El pueblo Eperara-Siapidaara, ubicado en Nariño y Cauca, es otro grupo que ha sido fuertemente afectado. Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011. La presencia de grupos ilegales causa confinamiento y desplazamiento forzados. El grupo también ha denunciado fumigaciones en su territorio, situación que ha provocado la contaminación de los ríos y la destrucción de los tradicionales cultivos de subsistencia. Los Eperara-Siapidaara se encuentran entre los grupos indígenas que, según una sentencia de la Corte Constitucional de 2009, están en peligro de extinción.

¹¹⁰ "Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Awá", Observatorio, op. cit., s/f. Los Awá están principalmente en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Mallama y Roberto Payán.

¹¹¹ Véase "Situación de los Pueblos Indígenas en Peligro de Extinción en Colombia", resumen del informe y recomendaciones de la misión a Colombia del Foro Permanente para Colombia, Consejo Económico y Social de la ONU, 11 de febrero de 2011, E/C.19/2011/3, p. 12.

¹¹² En un informe de riesgo de diciembre de 2008, la Defensoría del Pueblo advirtió al gobierno sobre la posibilidad de graves acciones violentas contra los Awá. No obstante, una "Alerta Temprana" formal, adoptada más tarde durante ese mes por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), no recibió la atención adecuada. Véase "Defensor del Pueblo condenó masacre de 12 indígenas Awa en Nariño", comunicado de prensa, Defensoría del Pueblo, 26 de agosto de 2009.

garon en cinco instituciones educativas en la zona de Ricaurte. Los Awá declararon una “asamblea permanente” (*minga*) y por motivos de auto-protección decidieron permanecer allí hasta que fuera seguro regresar¹¹³.

C. POLÍTICAS CAMBIANTES FRENTE A LOS REFUGIADOS

Los cambios en la política ecuatoriana frente a los refugiados complican aún más la situación. El gobierno ha hecho un importante esfuerzo por responder a la afluencia de colombianos¹¹⁴. Entre marzo de 2009 y marzo de 2010, implementó el “registro ampliado”, una iniciativa única que ayudó a otorgar estatus de refugiado a otros 28.000 colombianos que no habían buscado dicho reconocimiento. Pero unos cambios recientes amenazan con socavar esta postura progresista. Desde enero de 2011, la Dirección de Refugio (DR), que pertenece a la cancillería, ha aplicado un nuevo reglamento que introduce al proceso de determinación del estatus de refugiado (DER) una fase adicional de una entrevista inicial a fin de determinar la elegibilidad de un refugiado solicitante para un posterior estudio más a fondo de su caso. El objetivo es identificar solicitudes “manifiestamente infundadas o abusivas”¹¹⁵. Si bien es cierto que Ecuador está en su derecho a filtrar y descartar tales solicitudes, hay dudas sobre la capacidad de los nuevos procedimientos de concentrar recursos escasos en favor de aquellos que verdaderamente necesitan protección internacional.

Durante los primeros meses, hubo incoherencias en la aplicación de los procedimientos. A los solicitantes cuyas solicitudes fueron negadas en Esmeraldas, al otro lado de la frontera cerca de Tumaco, se les informó que no había recurso legal posible contra la decisión. Tras protestas que contaban con la participación de ONGs, entre otros, y que señalaban que cada decisión administrativa debe ser susceptible de impugnación, la DR aceptó un periodo de 15 días, luego prorrogado a 30 días, para impugnar de la

decisión¹¹⁶. En Lago Agrio, otro centro de acogida para los refugiados, se han permitido las impugnaciones sólo desde mediados del año 2011¹¹⁷. Si bien las prácticas ahora parecen cumplir con los requisitos legales en casi todos los lugares, no hay claridad sobre el estatus de las decisiones negativas proferidas antes de que los recursos de apelación sean admitidos¹¹⁸.

Segundo, la entrevista a fin de determinar la admisibilidad de un solicitante es demasiado corta e inespecífica, de manera que resulta insuficiente para evaluar plenamente la credibilidad de las pretensiones presentadas por el peticionario en su solicitud de reconocimiento de estatus de refugiado. Las preguntas que se hacen no permiten establecer si la historia de una persona reúne las condiciones para el reconocimiento del estatus de refugiado¹¹⁹. También hay dudas generalizadas sobre si los funcionarios de la DR que llevan a cabo las entrevistas están lo suficientemente capacitados para tratar con solicitantes que, en su mayoría, son campesinos con poca educación formal. Los funcionarios de la DR dicen que la mayor parte de los casos son claros y que aquellas personas que necesitan protección internacional hablan sin vacilaciones¹²⁰. Pero la realidad puede ser más compleja. Los refugiados colombianos que tal vez hayan sufrido violaciones de derechos humanos a manos de actores estatales o que fueron víctimas de la incapacidad de su Estado de brindarle protección suelen tener una confianza mínima o nula en las instituciones públicas. Por lo tanto, pueden ser renuentes a revelar en una entrevista inicial todos los detalles, que suelen ser muy delicados, de sus casos¹²¹.

Además, la DR parece incapaz de atender el alto número de solicitudes. En septiembre de 2011, había una espera de tres meses para las entrevistas en Esmeraldas; la situación es mejor en Lago Agrio y Tulcán, pero el proceso aún toma 45 y 30 días, respectivamente¹²². Los policías no

¹¹³ “Desplazamiento Masivo de comunidades Awá en Ricaurte, Nariño”, Informe de Situación no. 2, Ocha, 23 de marzo de 2011.

¹¹⁴ Ecuador es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por la ONU en 1951, y su protocolo de 1967. También se adhiere a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. La norma básica sobre refugiados en el ámbito nacional es el Decreto 3301 (6 de mayo de 1992). “Política del Ecuador en materia de refugio”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 2008.

¹¹⁵ Artículo 3, Decreto 163 (25 de marzo de 2009) faculta a la DR para implementar un mecanismo de admisibilidad, lo cual está sujeto a reglamentación a través del Acuerdo Ministerial 003 (11 de enero de 2011). Sin embargo, el decreto fue implementado parcialmente a partir de diciembre de 2010, antes de la entrada en vigor de la reglamentación legal.

¹¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011.

¹¹⁷ Entrevista de Crisis Group, DR, Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹¹⁸ Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011. Tal como notó un observador, el proceso es anómalo en el sentido de que los recurrentes en efecto interponen recurso de apelación ante la misma entidad que ya ha resuelto su solicitud. También existen preocupaciones de que las nuevas normas incrementan en exceso la importancia de la DR como ente tutelar, dándole a ella la decisión final y no a la comisión de elegibilidad que cuenta con la presencia de un representante del ACNUR (pero sin voto). Entrevista de Crisis Group, Defensoría del Pueblo, Quito, 16 de septiembre de 2011.

¹¹⁹ Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Sucumbíos, septiembre de 2011.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, DR, Quito y Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹²¹ Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011.

¹²² Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011.

reconocen la constancia que indica que hay una entrevista pendiente, por lo cual los solicitantes que se encuentran en esta etapa del proceso son susceptibles de detención y deportación, un problema que parece ser particularmente crítico en Esmeraldas. Durante el tiempo de espera, los solicitantes se encuentran indocumentados y desprotegidos, pues Ecuador sólo asume la responsabilidad de brindar protección una vez se celebre una entrevista, momento en el cual los solicitantes reciben un documento válido durante tres meses que certifica su situación de personas en busca de refugio¹²³.

En respuesta a estos problemas, el gobierno tiene un programa que busca mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios de la DR y aumentar su presencia en los centros de acogida. Hay una oficina nueva en Esmeraldas, y está en curso la discusión sobre nuevas instalaciones en Lago Agrio. En aras de estar más cerca del lugar de ingreso de los solicitantes, la DR también ha reorganizado su presencia territorial al trasladar su oficina de Ibarra a Tulcán, un pueblo fronterizo que está al lado de la ciudad colombiana de Ipiales¹²⁴. Sin embargo, los avances han sido insuficientes. El control centralizado de las oficinas sigue siendo débil; las oficinas de campo no tienen personal suficiente y los frecuentes cambios (debido a contratos de un año) tienen un efecto perjudicial¹²⁵. La DR se encuentra bajo mucha presión, no sólo a raíz de la nueva obligación de realizar entrevistas de admisibilidad sino también por la necesidad de renovar visas de un año para aquellos que han sido reconocidos dentro del régimen de “registro ampliado”¹²⁶.

Por último, las nuevas normas se están aplicando de manera retroactiva. En las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, la DR las ha aplicado a personas cuyos documentos provisionales otorgándoles tres meses como personas en busca de refugio se habían vencido. Sus casos se cierran y se reabren inmediatamente con arreglo a las normas ac-

tuales. Según informes, se ha declarado la inadmisibilidad de un número importante de éstos.¹²⁷ El cambio en las reglas para estos individuos no concuerda con la responsabilidad del Estado de brindar garantías procesales confiables. De hecho, el proceso para determinar la elegibilidad es muy lento. Esto obliga a los solicitantes a regresar varias veces a la DR para renovar documentos provisionales. Muchos no viven ni en Esmeraldas ni en Lago Agrio, de manera que tienen que hacer un esfuerzo por sufragar los gastos del viaje, los cuales, según cálculos, equivalen a los ingresos de un mes en Esmeraldas. La decisión de la DR de suspender sus equipos móviles ha exacerbado el problema¹²⁸.

La DR afirma que un 26 por ciento de todas las solicitudes de 2011 no han sido admitidos al trámite completo.¹²⁹ Las características de este grupo son difíciles de definir, pero la defectuosa implementación del trámite de admisibilidad da credibilidad a las preocupaciones generalizadas sobre la injustificada denegación de muchas solicitudes¹³⁰. También existe la preocupante posibilidad de que el nuevo proceso de admisibilidad forme parte de una política más restrictiva frente a los refugiados, pues se cree también que las tasas de reconocimiento del estatus van en descenso¹³¹. Además del probable impacto negativo de cara a los derechos de los refugiados, se puede prever que las políticas y prácticas más restrictivas en un momento en que el conflicto colombiano no da tregua, sobre todo en los departamentos fronterizos, producirán un aumento en el número de colombianos indocumentados en Ecuador, fortaleciendo así el mercado secundario para la falsificación de cédulas de identidad y otros documentos.

La postura más estricta del gobierno es el resultado de factores nacionales e internacionales. Oficialmente, el cambio en los procedimientos en el manejo de posibles refugiados fue una respuesta a un incremento en solicitudes,

¹²³ *Ibidem*. La suerte de los que están buscando estatus de refugiado y se encuentran detenidos por falta de documentos depende en gran medida del acceso a asesoría legal o a instituciones como la Defensoría del Pueblo. Entrevista de Crisis Group, Defensoría del Pueblo, Esmeraldas, 20 de septiembre de 2011.

¹²⁴ Entrevistas de Crisis Group, DR, Quito, Esmeraldas, Lago Agrio, septiembre de 2011. Además de las oficinas en Lago Agrio, Esmeraldas y Tulcán y la sede principal en Quito, la DR está presente en Cuenca y Guayaquil. Un 42 por ciento de los refugiados se concentran en tres provincias fronterizas; el mayor número de refugiados vive, sin embargo, en la provincia de Pichincha (29,7 por ciento de la totalidad de los refugiados). Véase “El refugio en Ecuador: el dilema de los derechos frente a la seguridad”, Codhes, 19 de septiembre de 2011, p. 5.

¹²⁵ Entrevistas de Crisis Group, ONG, Quito, 12 de agosto de 2011; Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹²⁶ Entrevista de Crisis Group, ONGs, Quito, 10, 12 de agosto de 2011.

¹²⁷ Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹²⁸ En 2010, las brigadas fueron suspendidas en Esmeraldas; en Sucumbíos se informa que se han prometido esas brigadas durante años, pero aún no han sido organizadas. Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹²⁹ Entrevista de Crisis Group, DR, Quito, 15 de septiembre de 2011.

¹³⁰ Entrevistas de Crisis Group, Esmeraldas y Lago Agrio, septiembre de 2011.

¹³¹ Los retrasos en el proceso y la existencia de unas 25.000 solicitudes pendientes sobre los cuales han de decidir cinco comisiones temporales para el final de 2011 hacen que sea casi imposible saber qué porcentaje de las solicitudes se han reconocido en algún año determinado. Pero los observadores en el terreno coinciden en que la práctica ha sido más restrictiva. Dada la continuación del conflicto en Colombia, es poco probable que el descenso en los números de refugiados reconocidos refleje solamente un mayor número de solicitudes fraudulentas o sin fundamento. Entrevistas de Crisis Group, Quito, agosto de 2011; Lago Agrio, septiembre de 2011.

supuestamente fraudulentas, de asilo o estatus de refugiado presentadas por cubanos y haitianos¹³². Pero otro factor igual de importante es la presión a la que se ve enfrentado el Presidente Correa por el deterioro de la situación de seguridad, un tema enfatizado por la derecha política. El gobierno ha contribuido a un discurso que responsabiliza a los colombianos por todo tipo de problemas de seguridad¹³³. Estas afirmaciones no tienen fundamento en evidencia empírica. En 2010, sólo 3,4 por ciento de todos los detenidos en Ecuador eran colombianos¹³⁴. Sin embargo, en junio de 2011 se puso de manifiesto el hecho de que el gobierno está respondiendo a presiones cuando funcionarios anunciaron que, por motivos de seguridad, las visas de refugiado que se habían otorgado durante el registro ampliado se iban a revisar¹³⁵. Nuevamente, no hay pruebas de que delincuentes o combatientes de las FARC hayan acudido a este mecanismo para regularizar su situación¹³⁶.

La xenofobia contra los colombianos va en aumento, motivada también por percepciones erróneas de que los refugiados están recibiendo un trato preferencial y representan una competencia desleal para la consecución de empleos en Ecuador. Esto ha sido estimulado aún más por la respuesta del gobierno, creando así más dificultades para la integración a nivel local¹³⁷. El problema de la xenofobia es peor en las ciudades, como Quito y Guayaquil, donde hay importantes poblaciones de refugiados. En zonas rurales que están más cerca de la frontera, los refugiados suelen tener vínculos familiares con las comunidades locales, pero esto suele ser insuficiente para garantizar la integración¹³⁸.

El tema de los refugiados cobró importancia política para Ecuador cuando el gobierno de Álvaro Uribe negó la existencia del conflicto armado en Colombia y, por consiguiente, la de los refugiados del conflicto. Esto sirvió para resaltar el impacto de ese conflicto, que es muy real, sobre el país¹³⁹, pero ahora está perdiendo importancia en la agenda diplomática. A medida que mejoran las relaciones, los refugiados han pasado de ser un asunto humanitario a ser injustamente señalados principalmente como un problema de seguridad nacional.

¹³² Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, 23 de septiembre de 2011.

¹³³ Entrevistas de Crisis Group, ONGs, Quito, agosto de 2011.

¹³⁴ Datos de la policía citados en "El refugio en Ecuador: el dilema de los derechos frente a la seguridad", op. cit., p. 11. Según informes, los colombianos conforman el 1 por ciento de la población carcelaria del país.

¹³⁵ Véase, a manera de ejemplo, "Delincuencia motiva depuración del plan de visa de refugiados", *El Universo*, 27 de junio de 2011. Este artículo cita a un alto funcionario del gobierno que dice que el "registro ampliado" ha permitido la infiltración criminal, pero los delitos en los que hay colombianos implicados son menores que lo sugerido en los informes de prensa. Véase también, "El refugio en Ecuador", op. cit., pp. 6-10.

¹³⁶ Entrevistas de Crisis Group, Quito, agosto y septiembre de 2011. Según informes, la afirmación de que combatientes de las FARC podrían usar el registro ampliado para protegerse estaba entre las preupaciones de los gobiernos de Colombia y de EE.UU.

¹³⁷ Entrevistas de Crisis Group, Tulcán y Esmeraldas, agosto y septiembre 2011. Un caso emblemático es el ataque en 2009 contra un joven colombiano en la provincia de Otavalo, quien fue golpeado y tuvo graves quemaduras tras ser acusado de haber cometido un robo. "Rebote de xenofobia en Ecuador, colombiano es incinerado en ese país", *El Espectador*, 14 de febrero de 2009.

¹³⁸ Entrevistas de Crisis Group, Tulcán, agosto de 2011.

¹³⁹ Entrevistas de Crisis Group, ONGs, Quito, agosto de 2011.

V. LA FRONTERA VENEZOLANA

En geografía y características de las comunidades, la frontera terrestre de 2.219km con Venezuela tiene cinco segmentos distintos. En el Norte, la península caribeña de la Guajira es compartida por el departamento colombiano que tiene ese mismo nombre y el estado venezolano de Zulia. La región está habitada por los Wayúu, una comunidad indígena binacional y el lado colombiano de este árido territorio tiene reservas de gas y carbón. También es una zona de disputas territoriales sin resolver entre los dos países¹⁴⁰. La cordillera de la Serranía del Perijá y la cuenca del río Catatumbo conectan el sudoeste del Cesar y el noreste del Norte de Santander, ambos en Colombia, con el estado de Zulia y cuentan con abundante agua, parques nacionales y yacimientos petrolíferos. Está habitada por las comunidades indígenas Yuko, Bari y Arhuaco.

La montañosa zona andina – en la parte central y sur de Norte de Santander y el sur de los estados de Zulia y Táchira – también tiene importantes cuencas y tres de los cruces fronterizos formales más transitados en toda la frontera¹⁴¹. La cuarta zona comprende las estribaciones andinas y los llanos que facilitan el tránsito entre los departamentos colombianos de Boyacá, Arauca y Vichada y Apure y el noroeste de Amazonas en Venezuela. También reúne muchas comunidades indígenas al igual que importantes economías ganaderas y petrolíferas. Tiene un cruce fronterizo formal, entre Arauca y Guasdalito. La quinta zona, bordeada por el Río Orinoco, el más importante de Venezuela, conecta el sur de los departamentos colombianos de Vichada y Guanía con el oriente del estado de Amazonas¹⁴². En muchas partes de la frontera, las comunidades comparten fuertes vínculos culturales y económicos (en gran medida informales). El aislamiento de muchos lugares a ambos lados, además de carreteras en mal estado para conectarlos con los centros, reafirma las dependencias mutuas.

Las zonas fronterizas remotas y difíciles de controlar ofrecen grandes ventajas para los grupos armados ilegales

que pueden huir de los hostigamientos militares, descansar, reequiparse y desarrollar negocios ilícitos¹⁴³. La extracción de recursos naturales promete posibilidades atractivas mientras que los controles de precios y cambiarios sumados a los generosos subsidios que Venezuela da a ciertos productos básicos crean excelentes oportunidades para el contrabando. Los grupos ilegales se benefician además de una laxa aplicación de la ley en Colombia y un entorno permisivo en Venezuela, país que se ha convertido en un importante corredor de tránsito para las drogas que van hacia EE.UU. y, sobre todo, hacia Europa y África Occidental¹⁴⁴.

Como en Ecuador, el radical cambio diplomático instituido por el gobierno de Santos hasta el momento ha tenido un impacto muy lento o tal vez nulo sobre la dinámica del conflicto y la seguridad a nivel local. En muchas regiones fronterizas, la vida rural y, en cierta medida, la vida urbana continúan dominadas y confinadas por la presencia y las actividades de los grupos armados ilegales que se desplazan libremente a lo largo de la frontera y son responsables de la creciente violencia. Los numerosos colombianos desplazados que necesitan protección en Venezuela representan el impacto humanitario de esta dinámica, un tema que notablemente está ausente en la agenda bilateral.

A. LA DINÁMICA DEL CONFLICTO

La guerra fría entre Caracas y Bogotá ocasionó el cierre completo de los canales de comunicación¹⁴⁵. Desde agosto de 2010, los dos gobiernos han reconstruido gradualmente la confianza mutua, la comunicación y los mecanismos de cooperación. El Presidente Chávez ha declarado públicamente que no tolerará ni la guerrilla ni el crimen organizado en Venezuela¹⁴⁶. Hasta julio de 2011, las autoridades venezolanas habían capturado al menos a catorce presuntos narcotraficantes y guerrilleros, aunque ninguno de los líderes que presuntamente se encuentran al otro lado de la frontera¹⁴⁷. En abril de 2011 se firmó un acuerdo bi-

¹⁴⁰ Un tema de disputas es el Golfo de Venezuela que está situado en el Mar Caribe y circundado por los estados venezolanos de Zulia y Falcón y el departamento colombiano de La Guajira. Los dos países no han podido llegar a un acuerdo sobre las fronteras marítimas, lo cual ha generado periodos de tensión en el pasado.

¹⁴¹ El puente internacional Unión entre Puerto de Santander y Boca del Grita; el puente internacional Francisco de Paula Santander entre Cúcuta y Ureña; y el puente internacional Simón Bolívar uniendo a Villa del Rosario con San Antonio.

¹⁴² Caracterización basada en Socorro Ramírez, “Ambitos diferenciados de las fronteras colombianas”, en Convenio Andrés Bello (ed.), *La integración y el desarrollo social fronterizo* (Bogotá, 2006), pp. 72-100.

¹⁴³ Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit., pp. 6-7, 12-13.

¹⁴⁴ “Informe mundial sobre las drogas 2010”, UNDOC, p. 234; véase también Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit.

¹⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, comandante militar, Cúcuta, 27 de abril de 2011; comandante militar, Arauca, 1 de septiembre de 2011.

¹⁴⁶ “Chávez dice que ni permite ni permitirá presencia de guerrilla en Venezuela”, WRadio, 10 de agosto de 2010.

¹⁴⁷ “Colombia destaca cooperación de Venezuela en seguridad”, *El Universal*, 5 de julio de 2011. Los capturados incluyen a Joaquín Pérez, director de la agencia de prensa Anncol, presuntamente vinculada a las FARC, quien fue extraditado a Colombia y el cabecilla de las FARC Guillermo Torres que presuntamente fungía en una época como mano derecha de alias “Raúl Reyes”.

lateral para mejorar la cooperación en materia de antinarcóuticos, incluyendo el intercambio de inteligencia, una cooperación judicial fortalecida y operativos conjuntos¹⁴⁸. Integrantes de las fuerzas de seguridad colombianas en Arauca y Norte de Santander reconocen los beneficios de volver a hablar con sus homólogos, aunque permanece alguna desconfianza¹⁴⁹. Reportan respuestas positivas de los venezolanos ante alertas¹⁵⁰.

Un año después de que los dos presidentes fumaran la pipa de la paz, empero, la dinámica del conflicto local no parece haber cambiado de manera sustancial. Diversos frentes de las FARC operan a lo largo de toda la frontera, desde zonas rurales en el sur de la Guajira y del Cesar hasta Vichada¹⁵¹. La región del Catatumbo también es la sede de los últimos vestigios del Ejército Popular de Liberación (EPL)¹⁵², cuyo comandante es, según lo que se comenta, un capo de la droga en la zona. Sobre el legado de la otrora fuerte presencia paramilitar, algunos NGAI se han establecido en los centros urbanos de la Guajira, Cesar y Norte de Santander, sobre los cuales ejercen control. Además, están incursionando en las zonas rurales de la región del Catatumbo y en Vichada. Inmersos en un esfuerzo constante por controlar el territorio, recursos y rutas del tráfico, los grupos forman alianzas temporales en

algunos lugares mientras pelean por la hegemonía sobre otros. Drogas, armas, gasolina y otros productos son comercializados en muchos de los cruces fronterizos informales, aunque, según informes, drogas también transitan por los cruces oficiales, incluyendo los puentes internacionales de Norte de Santander¹⁵³.

En Norte de Santander, tras la desmovilización en 2004 del bloque paramilitar Catatumbo, las FARC y, en menor medida, el ELN y el EPL han estado retomando el control sobre la economía de la coca en la región. Según fuentes en el terreno, los Rastrojos, sin embargo, están avanzando hacia el norte para disputar ese control¹⁵⁴. Han aumentado sustancialmente los combates en la zona, y hay ataques frecuentes contra las instalaciones petroleras y otra infraestructura¹⁵⁵. Se cree que cerca de la mitad de los 1.500 integrantes del Bloque Catatumbo han permanecido en centros urbanos, uniéndose a los NGAI¹⁵⁶. Las disputas entre los dos grupos más importantes de la zona, los Rastrojos y los Urabeños, explican el aumento significativo de los homicidios en Cúcuta y Villa del Rosario¹⁵⁷. Estos grupos controlan las redes principales de contrabando, incluyendo el comercio de gasolina¹⁵⁸. En vista de los antiguos vínculos con miembros de las élites locales, las autoridades y las fuerzas de seguridad, sus actividades supuesta-

¹⁴⁸ Jorge Enrique Meléndez y Luis Guillermo Forero, “Así será el pacto antidrogas con Venezuela”, *El Tiempo*, 3 de abril de 2011. El contenido del acuerdo es confidencial. Comunicación por correo electrónico de Crisis Group, gobierno colombiano, 9 de agosto de 2011.

¹⁴⁹ Entrevistas de Crisis Group, comandante militar, Cúcuta, 27 de abril de 2011; comandante militar, Arauca, 1 de septiembre de 2011; oficiales de alto rango de la policía, Arauca, 1 de septiembre de 2011 y Bogotá, 9 de septiembre de 2011.

¹⁵⁰ Tras ser alertados por Colombia, en marzo de 2011 la Guardia Nacional venezolana capturó a dos presuntos guerrilleros que habían matado a dos infantes de marina colombianos en Arauca y huyeron al otro lado de la frontera. Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Arauca, 1 de septiembre de 2011. El 10 de agosto, el director de la Policía Nacional de Colombia, el General Óscar Naranjo, anunció la captura de diez pilotos que pertenecían a la organización de uno de los narcotraficantes más buscados del país y celebró la cooperación con Venezuela en el operativo. “Capturan a 10 pilotos de ‘El Loco Barrera’ con ayuda de Venezuela”, *Semana*, 10 de agosto de 2011.

¹⁵¹ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 21 de septiembre de 2011. Hay informes indicando que el frente 59 de las FARC se ha recuperado después de los golpes recibidos en la época de la expansión paramilitar. Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 21 de septiembre de 2011.

¹⁵² Fundado en 1965, el EPL es el tercer grupo guerrillero de Colombia, después de las FARC y el ELN. En 2006, se decía que no contaba con más de 200 combatientes que operaban en tres frentes en Risaralda, Caldas, Santander, Norte de Santander y La Guajira. Clara Vélez, “El EPL, un grupo que opera a las sombras de las Farc”, *El Colombiano*, 4 de mayo de 2006.

¹⁵³ Entrevistas de Crisis Group, La Parada, junio de 2011. Con poca actividad de interdicción en la parte sur de la frontera, Vichada tiene muchas pistas aéreas ilegales; la península norte se usa para enviar drogas al Caribe. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango de la policía, 9 de septiembre de 2011.

¹⁵⁴ Los municipios de Tibú y Gabarra, antiguos bastiones paramilitares, ahora están bajo el control de las FARC, aunque, según fuentes informadas, el epicentro de la influencia de las FARC se ha desplazado hacia el norte, conectando con el sur del Cesar y la sierra de Perijá. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011.

¹⁵⁵ Entrevistas de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011; experto en seguridad, Cúcuta, 27 de abril de 2011. El ejército interpreta el incremento en ataques como respuesta a la presión militar. Según informes, la guerrilla también recurre a ataques para distraer la atención militar del transporte de drogas en otras partes.

¹⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, Cúcuta, 27 de abril de 2011.

¹⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, La Parada, junio de 2011. Según la Defensoría del Pueblo, al menos 16 individuos fueron asesinados en los dos municipios entre la última semana de mayo y las primeras dos semanas de junio de 2011. “Defensoría alerta por incremento de muertes violentas en Norte de Santander”, *Caracol*, 22 de junio de 2011.

¹⁵⁸ Los grupos organizan directamente el transporte y la distribución o extorsionan a los transportadores o las pequeñas empresas que venden la mercancía. Entrevistas de Crisis Group, San Antonio, La Parada, junio de 2011.

mente gozan de mayor impunidad que aquellas desarrolladas por contrabandistas menores¹⁵⁹.

Las FARC y el ELN han mantenido su poder militar y económico en Arauca pese a los hostigamientos continuos. Hasta el momento, han logrado en gran medida defender su territorio contra las incursiones de los NGAI¹⁶⁰. El cese al fuego entre los dos grupos, que sostuvieron enfrentamientos particularmente fuertes en Arauca, solamente entró en vigor en septiembre de 2010¹⁶¹. Desde entonces, han dividido el territorio, de manera que el ELN controla el norte del departamento, incluyendo la mayor parte de los puntos de tránsito ilegal hacia Venezuela, y las FARC manejan el sur¹⁶². Pese a un aumento significativo en su presencia en Arauca y en Norte de Santander, las fuerzas de seguridad no han sido capaces de obtener el control más allá de los centros urbanos¹⁶³. Las acciones de la guerrilla en Arauca, principalmente contra la infraestructura y los puestos del ejército, han aumentado desde 2007 y se han intensificado tras el acuerdo entre las FARC y el ELN¹⁶⁴. En 2009, la guerrilla paralizó el departamento durante 52 días con paros armados¹⁶⁵. La industria entorno

al yacimiento petrolífero de Caño Limón en Arauca constituye una importante fuente de ingreso para los grupos guerrilleros, quienes sistemáticamente extorsionan a funcionarios locales y a firmas contratistas¹⁶⁶.

Aunque algunos observadores afirman que el “cogobierno” del ELN en Arauca ha disminuido desde 2005, la guerrilla, particularmente el ELN, mantiene presuntamente una fuerte influencia sobre la gestión y finanzas locales¹⁶⁷. Con acceso a recursos alternos, se dice que el ELN ha mantenido su distancia tradicional frente al narcotráfico, el cual sigue siendo una importante fuente de ingresos para las FARC¹⁶⁸. Según informes de prensa, las FARC y el ELN acordaron expandir su presencia en Arauca, cooperar a fin de influir en las elecciones locales de octubre de 2011 y compartir el botín resultante¹⁶⁹.

Su extensión y sus características hacen que la frontera sea difícil de controlar. Al mismo tiempo, la presencia débil y, según informes, poca actividad de las fuerzas y agencias de seguridad al lado colombiano sugieren que el control no es una prioridad. En Norte de Santander, hay una ausencia no sólo de control migratorio en los puntos oficiales de tránsito, sino también de control tributario, según fuentes locales. La policía antinarcóticos establece retenes esporádicos que son fáciles de detectar¹⁷⁰. Parte de

¹⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, analista local, San Cristobal, 7 de julio de 2011. Véase también “Informe especial de riesgo electoral”, Defensoría del Pueblo, julio de 2011, p. 189.

¹⁶⁰ El ELN está presente a través de su frente más fuerte, Domingo Laín; varios frentes de las FARC operan en el departamento, notablemente los frentes 10, 28 y 45. Entrevista de Crisis Group, organización internacional, Bogotá, 25 de agosto de 2011. Véase también Ariel Avila, “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”, Corporación Nuevo Arco Iris, 2011, p. 21. Según informes, los NGAI han podido avanzar hasta el municipio suroccidental de Tame solamente. Entrevista de Crisis Group, Tame, agosto de 2011. Hay informes de que un NGAI, el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) avanza desde el departamento de Casanare hacia Arauca. Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 21 de septiembre de 2011.

¹⁶¹ Según la ONG Arco Iris, esto se debe a la relativa autonomía del frente Domingo Laín. “ELN: Debilitamiento”, op. cit., p. 64. Cuando luchaba contra las FARC, hay informes de que el ELN estableció alianzas con el ejército. Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011; ibídem.

¹⁶² Ibídem, p. 68; Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

¹⁶³ “Las dinámicas territoriales”, op. cit., p. 32.

¹⁶⁴ Mientras que en 2010 hubo un total de 63 acciones, hubo 127 en el primer semestre de 2011. Cifras del “Observatorio y solidaridad con Arauca, Obsar”, Caritas, Arauca, copia impresa en poder de Crisis Group.

¹⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011. Un paro armado impone fuertes restricciones de movilidad a la población local. Los comercios y otras instalaciones permanecen cerradas en muchos lugares por temor a represalias. Entre el 12 y el 15 de septiembre de 2011, el ELN llevó a cabo un paro armado en Arauca que también afectó zonas de Boyacá y Casanare, “Defensor del Pueblo rechaza las restricciones a la movilidad en departamentos del nororiente del país y solicita de las autori-

dades brindarles el acompañamiento correspondiente a las comunidades”, comunicado de prensa, Defensoría del Pueblo, 14 de septiembre de 2011.

¹⁶⁶ Se dice que algunas firmas contratantes pagan entre el 5 y el 10 por ciento del volumen contractual. Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011. El oleoducto entre Caño Limón y Coveñas (Departamento de Sucre) es el segundo más grande del país (aproximadamente 770 km). El departamento de Arauca y sus municipios recibieron cerca de \$149 millones por concepto de regalías en 2009 y cerca de \$125 millones en 2010 a finales de noviembre. Ministerio de Energía y Minas, citado en “ELN: Debilitamiento”, op. cit., p. 70.

¹⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011; organización humanitaria, Bogotá, 21 de septiembre de 2011. Al menos cuatro exgobernadores, tres exalcaldes, tres ex-asambleístas departamentales y un excongresista han estado bajo investigación por presuntos vínculos con el ELN. Fiscalía General y la Corte Suprema, citados en ibídem, p. 70. Algunos, incluyendo el excongresista José Vicente Lozano y el exgobernador Héctor Federico Gallardo, han recibido condenas.

¹⁶⁸ Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Arauca, 1 de septiembre de 2011. “Las dinámicas territoriales”, op. cit., p. 33.

¹⁶⁹ “Pactos de ilegales en Arauca”, *El Espectador*, 3 de octubre de 2011.

¹⁷⁰ La autoridad tributaria en Colombia es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Entrevistas de Crisis Group, Los Patios, La Parada, junio de 2011. Según informes, en Arauca, el control que ejerce la marina sobre el río es insuficiente, pues tienen sólo un puesto de control. Supuestamente la DIAN se centra solamente en el contrabando a pequeña escala. Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto, septiembre de 2011.

la explicación radicaría en las oportunidades de corrupción que ofrece la frontera. Un alto funcionario de la policía dijo que los esfuerzos por controlar el contrabando socavaban el objetivo de construir confianza con la población local, cuyo sustento se basa en esa actividad¹⁷¹.

A manera de contraste, la Guardia Nacional venezolana es más visible, y las inspecciones de viajeros colombianos son más frecuentes. Las incautaciones y los decomisos figuran de manera importante en sus informes¹⁷². Sin embargo, la corrupción y la complicidad con la delincuencia predominan. Esto no sólo permite que el contrabando florezca y que los grupos armados ilegales crucen la frontera libremente sino que también probablemente frustrará cualquier progreso significativo en materia de cooperación transfronteriza¹⁷³. Según informes, integrantes jóvenes de la Guardia Nacional compiten por puestos en las regiones fronterizas, atraídos por la posibilidad de sobornos, así la mayor parte sea obligatoriamente para sus superiores¹⁷⁴.

Los habitantes de los estados fronterizos de Venezuela no reportan mejoras significativas en materia de seguridad. Además de la presencia de larga data de guerrillas colombianas que, en algunas zonas, compiten con las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL) venezolanas¹⁷⁵, los lugareños confirman que las incursiones de los NGAI en Zulia, Táchira y Apure van en aumento¹⁷⁶. En vez de pelear contra la guerrilla, parece haber una política de bajar su perfil y tomar acciones en su contra sólo cuando sea necesario y conveniente. Parece que los grupos han trasladado sus campamentos y que se han organizado en unidades más pequeñas¹⁷⁷. También hay pruebas de una presencia considerable de las FARC a lo largo de la frontera sur (estado de Amazonas), donde el acceso está fuertemente

restringido por la Guardia Nacional, y pueden operar con relativa libertad¹⁷⁸.

B. SITUACIÓN HUMANITARIA

La dinámica del conflicto a lo largo de la frontera este sigue causando fuertes estragos humanitarios. Ante la ausencia de una presencia fuerte y de servicios eficaces del Estado, el control social por parte de la guerrilla ha sido una realidad durante mucho tiempo para las comunidades rurales en lugares como Arauca y la zona del Catatumbo. Los residentes de los barrios pobres de Cúcuta y de otros centros urbanos sufren cada vez más las incursiones de los grupos armados ilegales¹⁷⁹. Enfrentamientos entre las FARC y el ELN constituyeron una de las principales fuentes de peligro para la población civil, particularmente en Arauca, entre 2006 y 2010. Las comunidades en medio de la línea de fuego fueron alineadas forzosamente con un grupo, convirtiéndose así en blanco del otro¹⁸⁰. El cese al fuego en 2010 entre las guerrillas alivió en algo la situación para las comunidades, pero aún están luchando por superar las profundas divisiones que dejó la guerra en el tejido social¹⁸¹.

Arauca y Norte de Santander están entre los departamentos con mayor riesgo de reclutamiento de menores según el sistema de alerta temprana de la Defensoría del Pueblo¹⁸². Se recluta a niños como combatientes e informantes mientras que el abuso sexual contra niñas es frecuente,

¹⁷¹ Entrevista de Crisis Group, oficial de la policía de alto rango, Arauca, 1 de septiembre de 2011.

¹⁷² Véase http://frontera11.blogspot.com/2011_09_01_archive.html.

¹⁷³ Para más información sobre la presencia guerrillera en Venezuela, véase el Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit.

¹⁷⁴ Entrevista de Crisis Group, Cúcuta, 28 de abril de 2011.

¹⁷⁵ Las FBL, una organización paramilitar con supuestos nexos con el gobierno venezolano, se limitan principalmente a los estados de Apure y Barinas, junto con Táchira en el sudeste. Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit., pp. 16-17.

¹⁷⁶ C.L. Smith, "Aguilas Negras: Rising From the Ashes of Demobilisation in Colombia", Upside Down World, 13 de abril de 2011; "Seguridad Binacional: 'Las Bacrim ya operan en Venezuela': Arco Iris", video, Cablenoticias2, YouTube, 9 de abril de 2011. Entrevistas de Crisis Group, Zulia, 3-5 de marzo de 2011; y Guasdalito, 28-29 de abril de 2011.

¹⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, exoficial de inteligencia militar, Bogotá, 18 de febrero de 2011; exoficial de inteligencia militar, Maracaibo, 3 de marzo de 2011; comandante militar, Cúcuta, 27 de abril de 2011.

¹⁷⁸ Véase Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit., p. 15.

¹⁷⁹ Según informes, los NGAI y el ELN aplican su propia "ley" y matan personas en los barrios pobres de Cúcuta cuyo comportamiento no aprueban. Entrevistas de Crisis Group, Cúcuta, 5 de julio de 2011.

¹⁸⁰ "El Defensor del Pueblo registra con preocupación incremento de muertes violentas en Arauca", Defensoría del Pueblo, 2 de junio de 2010.

¹⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

¹⁸² Según informes de la dirección departamental del Ministerio de Educación, en 2010 más de 4.100 alumnos (7,4 por ciento de todos los matriculados) abandonaron la escuela en Arauca; cerca de 2.700 (4,8 por ciento) pidieron una transferencia. Aunque el riesgo de ser reclutado no figura entre las causas enumeradas en los informes oficiales, las organizaciones humanitarias creen que es una de las causas más importantes. Docentes y personal de los colegios evitan hablar del tema por temor. Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011; Bogotá, 21 de septiembre de 2011. "Conferencia Internacional relativa a las recomendaciones del sistema de Naciones Unidas sobre los niños y niñas afectados por el conflicto armado en Colombia", comunicado de prensa, COALICO, UNICEF y la Defensoría del Pueblo, 22 de junio de 2011. Las FARC, los Rastrojos y otros NGAI presuntamente reclutan menores en Cúcuta y Villa del Rosario, ofreciendo hasta \$450. "Farc y 'Los Rastrojos' hacen reclutamiento forzoso en Cúcuta y Villa del Rosario", *La Opinión*, 6 de julio de 2010.

tanto por grupos armados ilegales como por integrantes de las fuerzas de seguridad¹⁸³. Los grupos armados ilegales también operan redes de trata de personas que en el pasado han tenido el mayor impacto sobre comunidades en Norte de Santander, muchas de las cuales desplazadas¹⁸⁴. En 2010, el índice de violencia sexual en Arauca fue el segundo más alto entre todos los departamentos del país¹⁸⁵. Aunque han disminuido de manera significativa a nivel nacional, los secuestros van en aumento en Arauca, donde se han presentado 55 casos en 2010 frente a ocho en 2009 y cinco en 2008¹⁸⁶. Aprovechando la falta de controles fronterizos, las víctimas suelen ser llevadas al otro lado del río a Venezuela¹⁸⁷. Se ha reportado la participación de las FBL en estos operativos dentro de Colombia¹⁸⁸.

El gobierno colombiano le ha prestado poca atención a los problemas humanitarios, tales como los desplazamientos o la violencia sexual. Según un informe de 2009 de la ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), algunas autoridades en los departamentos fronterizos han intentado mantener las cifras de los desplazados reconocidos en niveles bajos¹⁸⁹. Las organizaciones humanitarias en el terreno afirman que las autoridades suelen tener prejuicios contra las personas desplazadas, hacer caso omiso de los procedimientos y mostrar una actitud como si se tratara de otorgar favores en vez de cumplir con sus obligaciones legales¹⁹⁰. Hay funcionarios que reconocen en privado que las agencias competentes carecen de las capacidades administrati-

vas¹⁹¹. Hacen falta programas adecuadas de prevención y de educación.

Las extorsiones abundan y afectan cada vez más a las comunidades en el lado venezolano de la frontera, pues la guerrilla y los NGAI exigen dinero de empresas, dueños de tierras y ganaderos locales, y esporádicamente secuestran a aquellos que no pagan¹⁹². En el estado de Táchira, los NGAI emplean a venezolanos y a colombianos en la extorsión de pequeños negocios en Ureña y San Antonio¹⁹³. Los habitantes de este último lugar informan que los grupos imponen violentamente su propia “ley”¹⁹⁴. En Venezuela, las disputas territoriales entre las FARC y el ELN – y en ocasiones también con las FBL y, más recientemente, con los NGAI colombianos – han dejado las comunidades locales entre los frentes, sujetas al desplazamiento forzado y al reclutamiento, particularmente en Zulia y Apure¹⁹⁵. También se dice que los casos de sicariato se están volviendo cada vez más frecuentes en la zona¹⁹⁶. En algunos municipios de Apure, las guerrillas intervienen de manera activa en la vida comunitaria¹⁹⁷. La investigación de campo de Crisis Group sugiere que esta dinámica no ha cambiado de manera sustancial tras la distensión diplomática¹⁹⁸.

Las comunidades indígenas a ambos lados de la frontera han sido particularmente golpeadas por los grupos armados

¹⁸³ Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011; y organización humanitaria, Bogotá, 12 de julio de 2011. Véase también “Procuraduría pide protección para comunidades indígenas en Arauca”, *El Tiempo*, 17 de julio de 2011.

¹⁸⁴ “Cinco niñas desplazadas raptadas para prostitución en Norte de Santander”, Codhes, 8 de julio de 2008; Crisis Group, grupo focal de discusión, Bogotá, 11 de octubre de 2011.

¹⁸⁵ 83,6 por 100.000 habitantes; esto no incluye la presunta gran cantidad de casos no reportados. “Violencia sexual contra la mujer en los conflictos armados”, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2010, p. 178. El departamento de Amazonas tiene el mayor índice (120,8/100,000). Los hospitales locales suelen no tener lo necesario para atender a las víctimas de la violencia sexual. Entrevista de Crisis Group, Tame, agosto de 2011.

¹⁸⁶ Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011. Muchas víctimas son trabajadores del sector petrolero, pero también hay ganaderos y empresarios. Según informes, a los empleados se les ordena no denunciar el delito si quieren conservar sus empleos. Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011. El 29 de septiembre de 2011, el secuestro de la hija de diez años del alcalde del municipio de Fortul (Arauca) provocó protestas nacionales, pero aún no hay claridad sobre la responsabilidad en el caso.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

¹⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, Arauca, agosto, septiembre de 2011.

¹⁸⁹ “Tensión en fronteras”, op. cit., p. 103.

¹⁹⁰ Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

¹⁹¹ Entrevista de Crisis Group, Arauca, septiembre de 2011.

¹⁹² La extorsión, que hace parte de las actividades de la guerrilla en los departamentos que hacen frontera con Venezuela desde los noventa, aumentó de manera notable después de 1999. Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit., p. 13. Un analista local de San Cristobal, Táchira, declaró que “los paramilitares y la guerrilla ejercen control en toda la zona, y todos tienen su negocio con ‘la blanca’ [cocaína] y con los militares ... aquí en San Cristobal, por ejemplo, los choferes de taxi tienen que pagar 10 Bolívares (\$1,50) por cada taxi que manejen”. Entrevista de Crisis Group, San Cristobal, julio de 2011.

¹⁹³ Entrevistas de Crisis Group, San Antonio, julio de 2011. “Acusaron de secuestro y extorsión a cinco ‘Águilas Negras’”, *La Opinión*, 15 de mayo de 2011.

¹⁹⁴ Entrevistas de Crisis Group, San Antonio, junio/julio de 2011.

¹⁹⁵ Entrevistas de Crisis Group, Guasdalito, 28-29 de abril de 2011. Véase también “Guerrilla asesina y desaloja a venezolanos en la frontera”, *El Nacional*, 20 de octubre de 2006; Casto Ocando, “Guerrilla colombiana gobierna pueblo en territorio venezolano”, *El Nuevo Herald*, 3 de octubre de 2008. Después del cese al fuego, los enfrentamientos entre las FARC y el ELN han disminuido también en el lado venezolano de la frontera. Una reciente masacre en la población venezolana fronteriza de Ureña, Táchira, fue atribuida a un enfrentamiento entre NGAI colombianos. “Masacre en Ureña, Norte de Santander, Venezuela”, *El Nuevo Día*, 17 de septiembre de 2011.

¹⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, San Antonio, julio de 2011.

¹⁹⁷ “Guerrilla colombiana gobierna pueblo en territorio venezolano”, op. cit.

¹⁹⁸ Informe de Crisis Group, *Violencia y política en Venezuela*, op. cit. p. 15.

ilegales que buscan refugio en sus tierras o hacen uso de las mismas como corredores de tráfico. Las comunidades han sufrido masacres, asesinatos, confinamiento, desplazamiento forzoso, reclutamiento y prostitución y violencia sexual¹⁹⁹. Como muchos grupos indígenas son cazadores-recolectores, las minas antipersona no sólo limitan su movilidad, sino que también amenazan su propia existencia. El impacto de la extracción de recursos naturales y de la fumigación aérea de cultivos de coca en la tierra y en las formas de vida es considerable²⁰⁰. Haciéndole seguimiento a su sentencia anterior²⁰¹, la Corte Constitucional colombiana emitió un fallo específico en 2010 señalando que el pueblo Hitnu en Arauca está “en peligro de ser exterminado cultural y físicamente” y ordenando al Ministerio de Protección Social a “diseñar e implementar de manera urgente un programa de intervención y atención en salud, nutrición y seguridad alimentaria”. En julio de 2011, la procuraduría afirmó que el ministerio no había cumplido con ese mandato²⁰².

La legitimidad de las acciones de las fuerzas de seguridad ha sufrido a raíz de violaciones de derechos humanos y del DIH cometidas por las fuerzas militares y la policía, particularmente en contra de comunidades rurales (muchas de las cuales son indígenas) en zonas de influencia guerrillera. La contrainsurgencia ha venido acompañada de la estigmatización de individuos o de comunidades, ejecuciones extrajudiciales y, en ocasiones, detenciones masivas de líderes comunitarios, basadas en parte en los testimonios de combatientes desmovilizados²⁰³. Las fuer-

zas armadas afirman que su mayor concentración en políticas, capacitación y cumplimiento en materia de derechos humanos les ha ayudado a aumentar la confianza de las comunidades en lugares como Arauca²⁰⁴. Sin embargo, incidentes como la violación de una niña de catorce años y el posterior asesinato de la misma junto con sus dos hermanos menores presuntamente a manos de un oficial del ejército en octubre de 2010 en Tame, Arauca, demuestran que persiste el legado de una cultura del abuso²⁰⁵.

C. REFUGIADOS INVISIBLES

En el primer semestre de 2011, varios municipios en la Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada aún registraban altos índices de desplazamientos de individuos y familias y muchos de ellos buscan refugio en Venezuela²⁰⁶. Según una encuesta del ACNUR, 200.000 colombianos en Venezuela – 118.000 en estados fronterizos – necesitan protección internacional²⁰⁷. En mayo de 2010, las autoridades venezolanas habían registrado apenas 2.790 refugiados de los 15.000 que habían radicado solicitudes²⁰⁸.

El gobierno venezolano se enorgullece de no discriminar entre los refugiados, aquellos que buscan ese estatus y

¹⁹⁹ “Documento interno de seguimiento de la situación de los pueblos indígenas en Colombia compartido al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. James Anaya en su misión a Colombia 22-27 Junio 2009”, ACNUR Colombia.

²⁰⁰ Codhes informa que para poder extraer carbón en Norte de Santander, el gobierno ha procurado una nueva delimitación de la reserva forestal, hogar de la comunidad Bari, mientras que en Arauca, la extracción de petróleo ha secado los ríos, amenazando particularmente a la comunidad Hitnu. “Tensión en fronteras”, op. cit., p. 88.

²⁰¹ Véase la sección II.B arriba.

²⁰² “Auto 382/10, Seguimiento Sentencia T-025/04 y auto A004/09”, Corte Constitucional, 10 de diciembre de 2010. “Procuraduría pide protección para comunidades indígenas en Arauca”, *El Tiempo*, 17 de julio de 2011.

²⁰³ Norte de Santander ha tenido el mayor número de casos de “falsos positivos” en los departamentos fronterizos. La Fiscalía, entre 1985 y 2008, registró 66 en Norte de Santander, 41 en Cesar, 34 en la Guajira, 30 en Arauca, uno en Vichada y ninguno en Guainía. “MAPA: Investigaciones de falsos positivos por departamentos”, *Semana*, 5 de junio de 2009. Véase también “Congresista denuncia captura masiva de sindicalistas en Araucuita”, *Caracol*, 4 de noviembre de 2008; “Tensión en fronteras”, op. cit., p. 70; “Denunciamos la fuerte persecución y estigmatización contra líderes campesinos en el Catatumbo”, comunicado de prensa, Asociación Campesina del Catatumbo, 24 de febrero

de 2010. Persisten altos niveles de impunidad, y algunos líderes sociales, incluyendo a líderes indígenas, aún están en prisión. Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

²⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, comandante militar, Arauca, 1 de septiembre de 2011.

²⁰⁵ “El crimen de Arauca”, *Semana*, 6 de noviembre de 2010. “¿Militar violador?”, *La Opinión*, 4 de septiembre de 2011. El asesinato en marzo de la jueza que trataba el caso de los tres hermanos muestra los desafíos para las entidades judiciales en estas regiones, lo que aumenta la impunidad. “Asesinada jueza que investigaba asesinato de los niños Torres en Tame”, RCN Radio, 22 de marzo de 2011.

²⁰⁶ “Situación Humanitaria en Colombia, sinopsis enero-junio 2011”, OCHA, p. 3.

²⁰⁷ Zulia (48 por ciento), Táchira (36 por ciento), Apure (13 por ciento) y Amazonas (3 por ciento). Según el estudio, cerca de un 40 por ciento de los refugiados vienen de los departamentos colombianos que hacen frontera con Venezuela, y en primero lugar de Norte de Santander (21 por ciento). Los demás provienen principalmente de los departamentos de la costa atlántica. Más del 40 por ciento de los desplazados tuvieron que abandonar sus hogares en Colombia al menos dos veces antes de cruzar la frontera. “El perfil de la población Colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela”, ACNUR, 2008, pp. 37-90.

²⁰⁸ ACNUR, Hoja Informativa sobre Venezuela, septiembre de 2010. Venezuela no ha aprobado la Convención de Refugiados de 1951, pero aprobó su protocolo de 1967 en mayo de 1986. En 2001 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica sobre Refugiados o refugiadas y Asilados o asiladas. “Ley Orgánica sobre Refugiados o refugiadas y Asilados o asiladas”, Gaceta Oficial, no. 37,296, 3 de octubre de 2001.

otros migrantes²⁰⁹. Independientemente de su estatus o su documento de identidad, todos reciben acceso a la educación y los servicios de salud. Sin embargo, estos derechos tienen límites. Sin cédula venezolana, no se otorgan certificados de las escuelas o las universidades. La nacionalidad venezolana es requisito esencial para ser incluido en el sistema de seguridad social, dejando a los demás limitados al mercado laboral informal²¹⁰. El acceso a los servicios sociales es un incentivo para cruzar la frontera tanto para refugiados como para migrantes económicos²¹¹. El inconveniente de esta política aparentemente generosa, no obstante, es que muchos de los que necesitan protección permanecen invisibles y vulnerables. Hasta hace poco, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) en Venezuela podría tomar cuatro años para darle trámite a una solicitud de estatus de refugiado²¹². Tras un cambio reciente en su dirección, hecho que las organizaciones humanitarias interpretaron como un indicio de que el tema de los refugiados se ha convertido más en una prioridad, CONARE no sólo se ha puesto al día con una cantidad de solicitudes atrasadas, sino que también ha iniciado campañas en las regiones fronterizas para brindar ayuda legal a personas que necesitan protección²¹³.

Este fenómeno positivo contrasta con informes de una creciente hostilidad por parte de las fuerzas de seguridad venezolanas hacia la población colombiana en las zonas fronterizas, la mayor parte de la cual no ha accedido a la nacionalidad venezolana. Según el ACNUR, la Guardia Nacional deportó a 171 colombianos a Arauca en 2008, 300 en 2009 y 323 en 2010²¹⁴. Con más de 300 deportados

para septiembre de 2011, parece que la mejora en las relaciones diplomáticas no ha implicado prácticas distintas. De regreso en su país, los colombianos desplazados de Venezuela se encuentran en efecto sin protección²¹⁵.

²⁰⁹ “La Comisión Nacional para los Refugiados y Refugiadas de la República Bolivariana de Venezuela”, 2009.

²¹⁰ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Caracas, 7 de septiembre de 2011.

²¹¹ Entrevistas de Crisis Group, organizaciones humanitarias, Caracas, 7 de septiembre de 2011; Bogotá, 15 de julio de 2011.

²¹² Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, 30 de agosto de 2011. Las solicitudes deben ser tramitadas dentro de 90 días. “Ley Orgánica sobre Refugiados”, op. cit., Artículo 17. CONARE, creada en 2003 por esa ley, está conformada por representantes (con voto) de la cancillería, el ministerio del interior y de la justicia y el ministerio de defensa, y representantes sin voto de la fiscalía, la defensoría del pueblo y la Asamblea Nacional. Tiene oficinas locales en los estados fronterizos, pero no tiene un sistema de información centralizado e integrado. Muchos colombianos no presentan solicitudes de protección internacional debido a una burocracia disfuncional. La mayoría, sin embargo, no son conscientes de sus derechos o prefieren permanecer invisibles. “El perfil”, ACNUR, op. cit., p. 15.

²¹³ Entrevistas de Crisis Group, organizaciones humanitarias, Bogotá, 15 de julio de 2011; Caracas, 7 de septiembre de 2011. Las campañas se llevan a cabo en cooperación con el ACNUR y con ONGs trabajando a favor de refugiados.

²¹⁴ En diciembre de 2009, el ejército venezolano deportó a más de 300 mineros indocumentados de la zona del Parque Nacional Yacapama en el estado de Amazonas. “Una mina de pro-

blemas”, *El Espectador*, 1 de diciembre de 2009. Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

²¹⁵ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 29 de junio de 2011.

VI. MÁS ALLÁ DE LAS GANANCIAS FÁCILES

A poco más de un año del inicio del gobierno de Juan Manuel Santos, las nuevas políticas han arrojado resultados tangibles, tales como la restauración de vínculos comerciales y la mejoría en la cooperación sobre temas de seguridad. Las deudas venezolanas con empresas colombianas se están pagando, y, en un sentido más amplio, Colombia le ha puesto fin a su aislamiento diplomático en la región. Sin embargo, han sido lentos los avances para tratar de resolver los problemas más estructurales de las regiones fronterizas. Esto aún reconociendo que aspectos importantes de la agenda, en los que se incluye la redistribución de regalías, sólo tendrá un impacto en el mediano plazo. Para ir más allá de las ganancias fáciles que se han logrado y sentar las bases para la resolución del conflicto y el desarrollo sostenible en las regiones fronterizas, hay que abordar tres temas críticos: primero, se debe fortalecer la presencia del Estado; segundo, la situación humanitaria tiene que convertirse en asunto central a nivel nacional y bilateral, y tercero, hay que construir instituciones eficaces para atacar problemas compartidos y fomentar el desarrollo. Para todo ello, Colombia y sus vecinos requieren del apoyo continuo de la comunidad internacional²¹⁶.

El avance contundente en esta agenda cobra una importancia aún mayor teniendo en cuenta que existen riesgos latentes de que otra crisis diplomática podría eliminar, abruptamente, las posibilidades creadas en esta nueva etapa. La probabilidad de turbulencia con Ecuador es menor, pero las demandas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) podrían menoscabar las relaciones²¹⁷. En

²¹⁶ Los avances que ha logrado el gobierno de Santos, ejemplificados en una ley de 2011 que tiene por objeto la reparación de un gran número de víctimas y la devolución de tierras robadas por los paramilitares y sus asociados, al igual que un proyecto de ley para crear un marco jurídico para futuras conversaciones de paz con la guerrilla, han fortalecido la impresión en el exterior de que Colombia por fin está haciéndole frente al conflicto y entrando a una etapa de posconflicto en la que ya no necesita apoyo en materia de ayuda humanitaria. Sin embargo, lo anterior queda en duda ante la dinámica del conflicto que continúa en las regiones fronterizas.

²¹⁷ La demanda ante la CIDH tiene que ver con la muerte de Franklin Aisalla, un ciudadano ecuatoriano, en el ataque de 2008 contra el campamento de Reyes, el cual, según afirmaciones de Ecuador, contravino la Convención Americana sobre Derechos Humanos al violar los derechos de Aisalla, incluyendo su derecho a la vida, a un trato humano y a las garantías judiciales. “Informe no. 112/10, Petición Interestatal IP-02, Admisibilidad”, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.140, 21 de octubre de 2010. Ecuador llevó el caso ante la CIJ en 2008, presentando reclamaciones por fumigaciones en lugares ubicados “cerca de la frontera, en la frontera propiamente dicha y del otro lado de su

menor grado, los procesos en un juzgado ecuatoriano contra los comandantes de las fuerzas armadas de Colombia y los policías que autorizaron el ataque de 2008 contra el campamento de las FARC podrían provocar tensiones²¹⁸. Los riesgos son mayores con Venezuela, cuya volátil situación política ha sido exacerbada por la enfermedad de su presidente. Además, Santos se enfrenta cada vez más a presiones internas. Estimulados por una campaña electoral, ciertos sectores en Colombia han comenzado a manifestar públicamente su preocupación por una política de luna de miel que, según las percepciones de algunos, no ha arrojado resultados en el terreno²¹⁹.

A. FORTALECER LA PRESENCIA DEL ESTADO

La presencia del Estado es aún precaria a lo largo de las fronteras sur y este. Algunas comunidades fronterizas en Nariño y Arauca no tienen acceso permanente a servicios médicos o educativos²²⁰. Hay algunos puestos de salud pública, pero sin enfermeros o médicos, y hay escuelas, pero sin maestros. El acceso a servicios de salud no es mejor en Putumayo, y los trabajadores locales no reciben

frontera.” Las partes presentaron alegatos iniciales, y en 2010 el tribunal los ordenó a presentar más materiales escritos durante 2011. Véase Comunicado de Prensa, 2010/20, Corte Internacional de Justicia, 2 de julio de 2010.

²¹⁸ En septiembre de 2011, el tribunal provincial de Sucumbíos ordenó la detención del director de la policía colombiana, Óscar Naranjo, y de los excomandantes de las fuerzas armadas colombianas, Freddy Padilla (comandante general), Mario Montoya (ejército), Guillermo Barrera (armada) y Jorge Ballesteros (fuerza aérea). También decretó la detención del Coronel Camilo Álvarez. Esta orden fue fuertemente criticada por el gobierno colombiano. Véase “Decisión del tribunal de Sucumbíos es absurda: Angelino Garzón”, *El Espectador*, 9 de septiembre de 2011. Durante mucho tiempo Colombia ha rechazado la competencia de los tribunales ecuatorianos para juzgar el ataque de Angostura; el gobierno ecuatoriano alega que no puede interferir en los procesos de tribunales independientes.

²¹⁹ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011. En agosto de 2011, el entonces director de las fuerzas armadas, Almirante Edgar Cely, dijo “lo que se había demostrado al final del gobierno del presidente Uribe [campamentos de las FARC en territorio venezolano] aún está allí”. “Las Farc y el ELN siguen en Venezuela: Almirante Cely”, Caracol, 1 de agosto de 2011. En septiembre de 2011, el gobernador de Arauca, Luis Fernando Ataya, denunció la presencia guerrillera al otro lado de la frontera, agregando que la frontera constituía el principal problema en su departamento. Juan Carlos Monroy Giraldo, “La guerrilla sigue en Venezuela, dice Ataya”, *El Colombiano*, 16 de septiembre de 2011. Se llevaron a cabo elecciones departamentales y municipales en Colombia el 30 de octubre de 2011. Las presiones internas están asociadas principalmente con la bancada uribista. “Roces Santos-Uribe”, *El Espectador*, 12 de abril de 2011.

²²⁰ Entrevistas de Crisis Group, Ipiales y Tame, agosto de 2011.

remuneración con regularidad²²¹. Otros servicios públicos, incluyendo la rama judicial, son igualmente remotos e inaccesibles. En un sentido más amplio, en los departamentos fronterizos del sur y del oriente del país, el acceso a los empleos formales sigue tan limitado como siempre, de manera que el narcotráfico o la integración a un grupo armado parecen, con frecuencia, ser las únicas opciones viables²²².

Algunas zonas de la frontera, en particular algunos grandes centros urbanos, podrían ofrecer las condiciones para la implementación de programas tendientes a fortalecer los servicios públicos o a mejorar el desarrollo social. Sin embargo, el reto verdadero es fomentar la presencia estatal en los municipios más pequeños donde los problemas de orden público complican o amenazan la implementación de estas iniciativas. No es fácil ganar una guerra y fortalecer la presencia del Estado al mismo tiempo, pero el fracaso en la consecución de cualquiera de estos dos objetivos durante la mayor parte de la última década obliga a reconsiderar el equilibrio y el enfoque de los componentes militares y civiles de la intervención estatal. Cuatro consideraciones deben dirigir estas labores.

Distinguir apropiadamente las agendas militares y civiles. A lo largo de las regiones fronterizas, las actividades de fortalecimiento del Estado en zonas de conflicto se han manifestado, con frecuencia, en forma de brigadas cívico militares en las cuales los médicos, enfermeros y otros prestadores de servicios sociales van acompañados de tropas. La combinación de las acciones militares y civiles se ha vuelto más sofisticada en el marco de la política de consolidación, aunque la transferencia gradual de responsabilidades a las instituciones civiles ha sido dispareja, y las políticas han permanecido dominadas en gran medida por la institución militar²²³. Los funcionarios de gobierno dicen que la protección militar suele ser la única forma de asegurar que los prestadores de servicios puedan acceder a las poblaciones remotas²²⁴.

El acompañamiento militar a las misiones civiles, sin embargo, conlleva varios inconvenientes. Primero, si bien amplía el acceso a algunos servicios básicos, las brigadas exponen potencialmente a las comunidades a retaliaciones de los actores armados ilegales²²⁵. Segundo, las formas combinadas dejan a las instituciones civiles, como a

los hospitales, dependiendo de la protección militar y frenan el desarrollo de sus propias capacidades²²⁶. Tercero, la participación de tropas en la prestación de servicios sociales constriñe a los actores humanitarios, para quienes la independencia es vital para sus operaciones en zonas de conflicto. Los funcionarios en Bogotá que trabajan en la implementación de la política de consolidación están plenamente conscientes de las debilidades del pasado y de las complejidades que implican las acciones conjuntas entre civiles y militares²²⁷. Lo que ahora se necesita es una revisión crítica de los modelos operativos heredados en aras de eliminar las consecuencias indirectas no deseables.

Centrarse en la seguridad ciudadana. Tumaco es un buen ejemplo. Pese a la masiva intervención militar de los últimos años, el municipio sigue siendo escenario de una violencia extrema y tiene la mayor cantidad de cultivos de coca en el país²²⁸. Además, cuenta con 150 policías por 100.000 habitantes, aproximadamente la mitad del promedio nacional, lo cual indica que la mejora de la seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en la agenda²²⁹. Para que el Estado recupere su legitimidad en las zonas fronterizas, los ciudadanos deben recibir los beneficios de seguridad y gozar de éstos con mayor rapidez. Así mismo, demandas que compiten en materia de seguridad deben ser mejor balanceadas. Según informes, las labores de protección de las vías y los yacimientos e instalaciones petrolíferos absorben el 70 por ciento de la capacidad militar en Arauca y una cantidad similar en Putumayo²³⁰. Es innegable la necesidad de velar por la seguridad de estos lugares, pero el aparente sesgo en la asignación de recursos ha generado desconfianza de la población local hacia las fuerzas de seguridad²³¹.

Fomentar el desarrollo económico con base en las necesidades de la gente. La confianza ha estado flaqueando a raíz de señalamientos de que los proyectos de infraes-

²²¹ Entrevista de Crisis Group, Mocoa, agosto de 2011.

²²² Entrevistas de Crisis Group, Pasto y Mocoa, agosto de 2011.

²²³ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 5 de octubre de 2011.

²²⁴ Entrevistas de Crisis Group, CCAI, Mocoa, 18 de agosto de 2011; cancillería, Bogotá, 26 de septiembre de 2011.

²²⁵ Entrevista de Crisis Group, ONG, Bogotá, 30 de agosto de 2011. Según una fuente de Crisis Group, en un incidente fueron asesinadas varias personas que colaboraban con la organización de una brigada en Piñuña Negra (Puerto Leguizamo, Putumayo).

²²⁶ Entrevista de Crisis Group, Mocoa, agosto de 2011.

²²⁷ Entrevista de Crisis Group, CCAI, Bogotá, 14 de octubre de 2011.

²²⁸ Entrevistas de Crisis Group, policía antinarcóticos, Bogotá, 9 de septiembre de 2011; ONG, Bogotá, 5 de octubre de 2011. Desde 2004, la Política de Consolidación en Tumaco ha tenido resultados igual de ambiguos. Sólo 9 por ciento de las 262 zonas afectadas habían sido declaradas “estabilizadas”; falta recuperar el 60 por ciento. “En Tumaco: La marcha de la desesoperación”, Indepaz, 17 de septiembre de 2011.

²²⁹ Esta cifra ha sido citada por el gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolff. Véase, “‘Aumento del pie de fuerza no es suficiente’: Gobernador de Nariño”, *El Tiempo*, 28 de septiembre de 2011. El despliegue de otros 380 policías, anunciado por Santos en septiembre de 2011, duplicaría el número actual.

²³⁰ Entrevistas de Crisis Group, Putumayo, agosto de 2011; León Valencia, Ariel Avila, “La nueva realidad de las Farc”, Corporación Nuevo Arco Iris, 2011, p. 11.

²³¹ Entrevista de Crisis Group, Puerto Asís, agosto de 2011.

estructura y minería se llevan a cabo en contra de las prioridades de la comunidad. Los avances en infraestructura se necesitan con urgencia para habilitar un mejor acceso a los servicios del Estado, impulsar el crecimiento económico y ampliar las bases de las actividades económicas legales en las regiones fronterizas²³². Elevar el nivel de la infraestructura es un componente importante del Plan Nacional de Desarrollo. Los países vecinos comparten un interés en el estímulo de las conexiones de transporte, por lo cual hay un enfoque particular en los proyectos binacionales con Ecuador y Venezuela. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) aporta una dimensión transregional explícita dentro del marco de la cual deben ser ejecutados varios proyectos importantes con el objetivo de mejorar la movilidad²³³.

No obstante, con frecuencia los proyectos de infraestructura avanzan a paso muy lento, están contaminados de corrupción y no logran cumplir con las expectativas²³⁴. En lugares como Putumayo, hay quejas recurrentes que señalan que los proyectos de infraestructura tienen por objeto principal beneficiar a la industria petrolera en vez de mejorar la movilidad de la población civil²³⁵. Los proyectos necesitan una clara orientación hacia esa movilidad, y debe haber consultas extensas sobre los mismos con las comunidades indígenas y afrocolombianas que en el pasado han sido críticas de estos proyectos²³⁶. Sus preocupaciones deben servir de orientación para las decisiones políticas para que una oportunidad de desarrollo no se convierta en otro factor de vulnerabilidad y conflicto.

Lo anterior también es cierto con respecto a los proyectos de minería, los cuales son considerados por el gobierno

una “locomotora del crecimiento”. Hay crecientes pruebas de que el fomento de la minería en zonas de conflicto puede hacer más daño que bien. A lo largo de las regiones fronterizas, los grupos armados ilegales controlan cada vez más los proyectos de minería ilegal, creando nuevos riesgos para la población y fomentando tanto la corrupción local como las amenazas ambientales contra las comunidades indígenas. Si bien el desarrollo económico en las regiones fronterizas es parte de la solución, debe ser sometido a consultas con las bases sociales y cumplir con criterios ambientales y de transparencia. De lo contrario, impulsar el desarrollo lograría poco salvo prolongar y acelerar el círculo de violencia y desplazamiento para las comunidades indígenas.

Incrementar las labores de fortalecimiento de las capacidades del Estado y el empoderamiento local en los proyectos de desarrollo. La debilidad del gobierno local, la corrupción y la falta de capacidad técnica perjudican seriamente los servicios sociales claves, incluyendo la educación y la salud, que son en gran medida responsabilidades locales y regionales. Es necesario aumentar los esfuerzos por asegurar la transparencia en temas que tienen implícito un riesgo alto, como la contratación pública o el gasto social, sobre todo ante las posibilidades de un incremento en el flujo de regalías hacia las arcas locales en regiones periféricas²³⁷. Hay que fortalecer además los mecanismos para detectar la infiltración de los grupos ilegales en las autoridades locales o en las fuerzas de seguridad, y toda denuncia debe ser rápidamente investigada y sometida a proceso judicial y administrativo. Los representantes locales de la Procuraduría, de la Fiscalía y de la Defensoría, al igual que los contralores departamentales y municipales, tienen que estar en la posición de asumir plenamente sus responsabilidades. También se debe alentar la supervisión de los presupuestos y la ejecución de proyectos por parte de la sociedad civil.

Asimismo, el fortalecimiento del gobierno local es importante para garantizar la sostenibilidad de iniciativas como la Política de Consolidación o el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP). Este último contribuye al estímulo de las capacidades locales de planeación, pero se centra, en gran medida, en proyectos específicos y no en políticas públicas a largo plazo. Incluso si se logra una implementación exitosa, estos proyectos impulsarán un desarrollo más amplio y crearán efectos externos positivos sólo si el

²³² La infraestructura colombiana se ubica en el puesto 79 entre 139 países evaluados por el Foro Económico Mundial. Véase “The Global Competitiveness Report 2010-2011”, 2010; también “Colombia’s Infrastructure, Bridging the Gaps”, *The Economist*, 17 de septiembre de 2011. El difícil acceso a los mercados es una razón por la cual cambiar de coca a cultivos alternativos, tales como los frutos o el cacao, puede ser problemático. Los grupos armados ilegales suelen recibir la hoja de coca directamente del productor.

²³³ La IIRSA fue lanzada en la Primera Cumbre de presidentes sudamericanos, Brasilia, 2000. Para mediados de 2010, esta iniciativa apoyaba 524 proyectos de infraestructura en transporte, energía y comunicación que valían unos \$96.000 millones. Los proyectos con relevancia para las regiones fronterizas colombianas incluyen las mejoras a la carretera Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís, la construcción del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en el puente internacional de Rumichaca y mejoras en los cruces fronterizos en Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela). Véase <http://www.iirsa.org/Cartera.asp?CodIdioma=ESP>.

²³⁴ Entrevista de Crisis Group, gobierno departamental de Nariño, Pasto, 4 de agosto de 2011.

²³⁵ Entrevista de Crisis Group, Puerto Asís, agosto de 2011.

²³⁶ Véase “Palabra dulce”, op. cit., pp. 15-19.

²³⁷ En el pasado, las regalías no han logrado mejorar el desarrollo social y económico en regiones receptoras en gran medida debido a la corrupción y otras irregularidades. Para contrarrestar el uso indebido de las regalías, la reforma constitucional prevé la creación de nuevas “instituciones colegiales”, las cuales deben contar con la presencia de funcionarios del gobierno central para la definición de proyectos.

gobierno local y la sociedad son capaces de dirigirlos²³⁸. A menos que las instituciones nacionales al igual que los gobiernos departamentales y municipales tengan recursos destinados para implementar programas de desarrollo fronterizo durante varios años, estos programas no arrojarán un impacto duradero. En los municipios donde se está ejecutando la Política de Consolidación, las autoridades también tienen que asegurarse de que el fortalecimiento de su presencia administrativa no mine aún más el empoderamiento local en los proyectos, situación que posiblemente exacerbaría una debilidad que ya ha sido visible durante la primera fase.

El fortalecimiento de la presencia del Estado y el fomento de la movilidad social son retos que se deben tomar más en serio en Venezuela y en Ecuador, pues la dinámica en sus regiones fronterizas se está pareciendo cada vez más a la del lado colombiano²³⁹. Ecuador ha emprendido esfuerzos más sistemáticos por equilibrar la militarización de la frontera con una presencia más fuerte del Estado. Su mecanismo principal, el Plan Ecuador de 2007, sucesor de la infructuosa Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR)²⁴⁰, ha logrado pocos resultados concretos²⁴¹. Esto refleja una serie de factores: el plan tiene recursos monetarios y humanos insuficientes; los cambios de personal en la dirección (cinco coordinadores desde 2007) socavan la coherencia política, y su estatus como secretaria técnica implica

que carece del peso institucional que se necesita para promover políticas. El fortalecimiento de capacidades es un tema en el que los donantes deben afirmar sus ventajas comparativas de manera más completa. Algunos proyectos ya tienen por objetivo el fortalecimiento de la capacidad institucional, incluyendo la referida a la seguridad ciudadana, pero dadas las dificultades fundamentales para lograr una mejor gestión y la debilidad de las instituciones locales, los donantes reconocen que se necesitan más de estos proyectos²⁴².

B. MEJORAR LA SITUACIÓN HUMANITARIA

A fin de mitigar el severo impacto de la dinámica del conflicto en las regiones fronterizas, la agenda humanitaria tiene que ser priorizada, tanto en el ámbito interno como en el bilateral. Investigaciones de Crisis Group han revelado importantes vacíos de protección en el terreno. Los problemas de las capacidades de las agencias locales han sido agravados por el aumento en los desplazamientos en lugares como Nariño y Putumayo, donde hay poca confianza en el Estado, y muchas personas no quieren declarar su situación por temor a represalias²⁴³. En ocasiones, las medidas de protección no se ajustan a las circunstancias y necesidades locales²⁴⁴, y las víctimas frecuentemente son objetos de prejuicios y estigmatización²⁴⁵.

Frenar la escalada violenta debe ser la primera prioridad de las fuerzas del Estado. Esto incluye ponerle fin al uso de informantes civiles, respetar los derechos humanos bajo todas las circunstancias e investigar de manera ágil todos los presuntos abusos. Las obligaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) se aplican a todas las partes del conflicto, incluyendo los grupos armados ilegales responsables de violaciones severas, como el reclutamiento forzoso y el uso de minas terrestres. Para las fuerzas de seguridad, el cumplimiento de las normas internacionales no es sólo una obligación, sino que también le conviene al Estado en el largo plazo. Si las fuerzas de seguridad no respetan estas reglas, seguirá siendo muy difícil mejorar las relaciones con la población y construir de manera conjunta un gobierno local funcional.

Con el fin de responder de manera eficaz a las víctimas, el gobierno debe darles prioridad a las regiones fronterizas al implementar las disposiciones humanitarias de la nueva

²³⁸ Las debilidades locales se ven reflejadas en el hecho de que en algunas regiones del PFP, las comunidades y los gobiernos encontraron dificultades en la formulación de proyectos. Esto se ha interpretado como una evidencia de que la "cultura de la informalidad y la ilegalidad" que prevalece no crea incentivos para el desarrollo alternativo. Entrevista de Crisis Group, analista, Bogotá, 28 de septiembre de 2011. En algunos lugares, sus representantes están cansados de participar en talleres que, a su juicio, no conducen a un avance a largo plazo. Entrevistas de Crisis Group, Arauca, septiembre de 2011; Cúcuta, 5 de julio de 2011.

²³⁹ En Sucumbíos hay sólo una escuela secundaria en la región fronteriza; la mayoría de las familias a duras penas logran pagar la matrícula y el costoso transporte fluvial. Los niños que trabajan como "mulas" al servicio del narcotráfico pueden ganar hasta \$80 en dos horas, varias veces el monto de los ingresos familiares de una semana, pero esto crea tensiones al interior de las familias y las comunidades fronterizas. También hay una práctica cada vez más común de darles droga como remuneración, fomentando así la dependencia y el consumo local. Entrevista de Crisis Group, Sucumbíos, septiembre de 2011.

²⁴⁰ El objetivo de la UDENOR, que fue desarrollada abiertamente en contraste al Plan Colombia estimulado por Washington, era el fomento del desarrollo económico y el mejoramiento en materia de seguridad en las regiones fronterizas. Cada vez más fue instrumentalizado con fines políticos y objeto de disputas en los municipios fronterizos. El Presidente Correa la abolió en 2007. Entrevista de Crisis Group, agencia de cooperación internacional, Quito, 23 de septiembre de 2011.

²⁴¹ Entrevista de Crisis Group, ONG, Quito, 15 de septiembre de 2011.

²⁴² Entrevistas de Crisis Group, agencias de cooperación internacional, Quito, 14-15, 23 de septiembre de 2011.

²⁴³ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 29 de julio de 2011.

²⁴⁴ Según informes, en algunos lugares remotos las personas recibían teléfonos móviles para denunciar amenazas, pero no los podían usar por falta de cobertura. Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 29 de julio de 2011.

²⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, Arauca, agosto de 2011.

Ley de Víctimas. Las consideraciones humanitarias necesitan su propio espacio en las políticas y planes de desarrollo municipales y departamentales, que deben ser preparados por las nuevas autoridades elegidas en las pasadas elecciones de octubre de 2011. Esos planes y políticas tienen que reconocer la naturaleza especial y conflictiva de las regiones que son objeto de los mismos, reflejando así que el desarrollo debe incluir tanto la atención como el empoderamiento de los más vulnerables. Los mecanismos de protección deben ser diseñados e implementados previa consulta con las comunidades afectadas, y deben atender a las necesidades de los individuos mientras fortalecen a las comunidades²⁴⁶.

Ecuador debe revisar y mejorar la implementación de su proceso de dos etapas para la determinación del estatus de refugiado. Los funcionarios tienen que estar mejor capacitados para realizar las entrevistas de admisibilidad. La DR debe dotar de una mayor claridad al proceso de apelación y aumentar la supervisión de las oficinas de campo con el fin de asegurar que las normas se implementen de manera coherente. Se debe acelerar el fortalecimiento de la presencia en el campo de la DR a fin de evitar una demora mayor de los procesos. La DR también debe evaluar el proceso de admisibilidad con regularidad, tomando en cuenta la experiencia y conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de la protección de los derechos de los refugiados. En un sentido más amplio, los funcionarios y los medios deben dejar de señalar a los refugiados como responsables de los índices de delincuencia.

En Venezuela, decenas de miles de colombianos que necesitan protección internacional no deben permanecer invisibles y vulnerables. Si bien el acceso a servicios sociales, aunque limitado, es bien recibido, no debe confundirse con la responsabilidad que tienen las autoridades venezolanas de promover y asegurar el acceso de las personas que necesitan protección a procesos ágiles y eficaces de determinación de estatus de refugiado. Las campañas recientemente puestas en marcha por CONARE en las regiones fronterizas y sus esfuerzos para acelerar los trámites son hechos positivos sobre los cuales hay que avanzar. Al mismo tiempo, son inaceptables las deportaciones arbitrarias que ponen en peligro la vida de las personas que necesitan protección.

La situación humanitaria debe recibir atención prioritaria en las relaciones de Colombia con ambos vecinos. Los temas han formado parte de la agenda inicial de reconciliación con Ecuador²⁴⁷, pero los avances han sido limita-

dos. Un importante obstáculo es la insistencia de Quito en que Bogotá reconozca formalmente que comparte la responsabilidad en los asuntos de refugiados, algo que los diplomáticos colombianos han descartado²⁴⁸. Aunque Colombia prometió recientemente \$500.000 para financiar las operaciones del ACNUR en apoyo a los refugiados colombianos en Ecuador²⁴⁹, son pocas las perspectivas de que el debate vaya más allá de tratar de minimizar el número y la importancia de los refugiados. Las discusiones sobre soluciones duraderas deben ir más allá del retorno voluntario, el cual, en vista de la dinámica del conflicto, es una opción para relativamente pocos²⁵⁰. Los representantes del ACNUR deben participar en todas estas conversaciones y hacer sugerencias acordes con los criterios internacionales y las mejores prácticas.

Los problemas humanitarios también han estado ausentes, en gran medida, de la agenda con Venezuela, la cual se ha mantenido centrada en la seguridad y el comercio²⁵¹. Ha habido excepciones, incluyendo un convenio de entendimiento de 2003 que reconoció el problema del desplazamiento masivo de colombianos y una misión conjunta en 2007 a la Guajira que examinó las condiciones para el retorno de 300 indígenas Wayúu que se encontraban bajo protección temporal en Zulia²⁵². Pero los diplomáticos colombianos cuidadosamente alegan que el número pequeño de refugiados reconocidos no justifica la inclusión de

cual hace referencia a mecanismos para mejorar la situación humanitaria de los refugiados colombianos en Ecuador. Colombia también prometió proveer “junto con otras naciones y organismos, el apoyo apropiado en fondos y servicios para sus nacionales en condición de refugio.”

²⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011.

²⁴⁹ Véase Juan Francisco Valbuena, “Colombia girará 500 mil dólares para atender a refugiados en Ecuador”, *El Tiempo*, 29 de septiembre de 2011.

²⁵⁰ En el marco de este plan, unos 16.500 refugiados colombianos regresarían para 2014. Catalina Oquendo, “Colombia y Ecuador discuten plan de retorno de refugiados”, *El Tiempo*, 14 de noviembre de 2010. Algunos observadores notan que el número de colombianos dispuestos a regresar parece ir en aumento a medida que se enfrentan a un mercado laboral que empeora. Entrevista de Crisis Group, Iglesia Católica, Ipiales, 8 de agosto de 2011. Sin embargo, un estudio reciente de refugiados urbanos donde se revela que 84 por ciento de los refugiados no están dispuestos a regresar, indica que el objetivo del plan es demasiado optimista. Véase “Refugiados Urbanos en Ecuador”, Flacso Ecuador, febrero de 2011.

²⁵¹ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 29 de julio de 2011.

²⁵² Véase “Memorandum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el tratamiento de las personas desplazadas en territorio Colombiano que llegan a la frontera Venezolana”, 23 de abril de 2003; y “Dadas las garantías para retorno de indígenas wayú al país”, comunicado de prensa, Acción Social, 4 de mayo de 2007.

²⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, organización humanitaria, Bogotá, 29 de julio de 2011.

²⁴⁷ Véase “Comunicado Conjunto Ecuador-Colombia”, comunicado de prensa, Nueva York, 24 de septiembre de 2009, el

un tema altamente sensible que podría complicar una relación que aún es difícil de manejar²⁵³. Hacer caso omiso de la situación, sin embargo, prolongará la vulnerabilidad de un gran número de colombianos que necesitan protección internacional, y las consecuencias a largo plazo podrían ser severas.

El apoyo internacional sigue siendo crítico para el mejoramiento de la situación. En vista de que la probabilidad de retorno voluntario será muy poca y de que las condiciones de vida de los refugiados son cada vez más difíciles, por la hostilidad a la que se enfrentan y el acceso limitado a los servicios públicos, es imperativo hacer más esfuerzos para fomentar la integración local²⁵⁴. En ese propósito ayudaría integrar el apoyo para los refugiados con el dirigido a las comunidades receptoras, pues esto contribuiría a contrarrestar la percepción generalizada, aunque errónea, de que los refugiados gozan de privilegios especiales. Otros países también tienen que recibir a más refugiados colombianos con fines de reasentamiento²⁵⁵.

C. CONSTRUIR CAPACIDADES PARA LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE PROBLEMAS

No se pueden resolver unilateralmente muchos de los asuntos más espinosos que atizan el conflicto en las regiones fronterizas. Los problemas como el narcotráfico y el contrabando son transnacionales, por lo que necesitan ser abordados con una respuesta política coordinada. La promoción del desarrollo fronterizo también sería más fructífera si los planes fueran compatibles y hubiera un fuerte componente de integración. La rehabilitación de las relaciones diplomáticas le ha dado un nuevo ímpetu al fortalecimiento bilateral de instituciones, pero los foros para la resolución de problemas siguen siendo insuficientes, particularmente aquellos con Venezuela.

La ausencia de plataformas de cooperación lo suficientemente robustas son el reflejo de que los vecinos de Colombia han sido lentos en reconocer su parte de la responsabilidad de cara a la dinámica del conflicto en las regiones fronterizas. Con demasiada frecuencia, sus diplomáticos siguen describiendo el problema como un efecto o consecuencia del conflicto armado en Colombia. El conflicto es el principal motivo de los problemas que aquejan a las fronteras, pero la situación se agrava por las operaciones de los grupos armados colombianos en ambos países vecinos, la complicidad de segmentos de las fuerzas de seguridad de los países vecinos con el crimen organizado y la existencia de rutas de narcotráfico en Venezuela y en Ecuador que alimentan el conflicto con armas, precursores para drogas y dineros procedentes del narcotráfico.

Las relaciones con Ecuador han logrado el mayor avance en materia de fortalecimiento institucional. Los funcionarios elogian el nivel de comunicación y reconocen el aumento en la capacidad de dar respuestas coordinadas a los problemas de seguridad debido a la reactivación de la comisión fronteriza (Combifron) y a la firma del acuerdo de seguridad fronteriza. En julio de 2011 se reestructuró la comisión de vecindad (COVIEC), encargada de promover la integración, la cooperación y el desarrollo particularmente en la región fronteriza, a fin de darles a los cancilleres un papel más importante²⁵⁶. En septiembre, delegaciones numerosas de funcionarios se reunieron en el pueblo fronterizo colombiano de Ipiales con el objeto de elaborar propuestas políticas que conduzcan a acuerdos bilaterales para finales del año²⁵⁷.

El avance ha sido menor con Venezuela, donde instituciones nuevas han reemplazado las antiguas que tenían problemas profundos. No obstante, comenzar de nuevo implica algunas limitaciones. Mientras que Bogotá celebra el “clima magnífico”, oficiales de alto rango reconocen que la implementación de los compromisos es lenta y compleja. Aún falta poner en operación el acuerdo anti-narcóticos. Los cinco grupos de trabajo constituidos en agosto de 2010 se reúnen sólo esporádicamente. Los funcionarios colombianos deploran la falta de interlocutores

²⁵³ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011. Una organización humanitaria sugirió que los gobiernos tienen poco interés en tratar un asunto que podría “aguar la fiesta”. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 29 de julio de 2011.

²⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, agencia de cooperación internacional, Quito, 15 de septiembre de 2011.

²⁵⁵ Solo en Esmeraldas (Ecuador), once refugiados o personas que solicitaban estatus de refugiado, incluyendo a ocho menores, fueron asesinados en los primeros ocho meses de 2011. Entrevista de Crisis Group, Esmeraldas, septiembre de 2011. Los motivos no son claros. También hay muchos reportes de reencontros entre las víctimas del conflicto y los agresores en Ecuador. Entrevistas de Crisis Group. ONGs, Tulcán y Quito, agosto de 2011. Los números de refugiados colombianos aceptados para reasentamiento en EE.UU. han bajado de 524 en 2004 a 24 (para mayo de 2011). Véase Ana Guglielmelli White, “In the Shoes of Refugees: Providing Protection and Solutions for Displaced Colombians in Ecuador”, UNHCR Research Paper no. 217 (ACNUR, Trabajo de Investigación no. 217), agosto de 2011, pp. 7-11.

²⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011. Véase también “Ecuador y Colombia reestructuran comisión de vecindad”, comunicado de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ecuador, 25 de julio de 2011.

²⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011. Los comités técnicos están trabajando en asuntos migratorios; extensión de la zona de integración fronteriza (ZIF); trata de personas; infraestructuras petrolíferas e interconexiones; prevención de desastres y alivio; y bibliotecas. “Reestructuración de la COVIEC marca un hito histórico en las relaciones Ecuador-Colombia”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Ecuador, 29 de septiembre de 2011.

“quienes te resuelvan las cosas”²⁵⁸. Conscientes de los puntos sensibles en Caracas, las autoridades regionales y locales de Colombia no han obtenido el permiso de forjar vínculos con sus homólogos al otro lado de la frontera, muchos de los cuales forman parte de la oposición política. Ante crecientes presiones contra Santos, provenientes del bando uribista y de segmentos de la oposición venezolana, para que se aborde el tema de la presencia continua de grupos armados ilegales colombianos en territorio venezolano, pronto podrá comenzar a pasar la oportunidad para la construcción de instituciones robustas.

Aún quedan desafíos importantes. En el pasado se tomaron decisiones de arriba hacia abajo con demasiada frecuencia. Algunos instrumentos de políticas, como el PFP, usan un modelo de participación, pero su alcance es limitado a los proyectos específicos. El manejo de los vínculos con Venezuela, en particular, siguen bajo el control firme de los presidentes y cancilleres²⁵⁹. Es crucial involucrar a las comunidades fronterizas como pilares claves para sostener las relaciones bilaterales, por lo cual es necesario la creación y apoyo de iniciativas de cooperación e integración desde abajo e incluir en ellas a la sociedad civil y al sector privado²⁶⁰. Los objetivos de los instrumentos bilaterales tienen que quedar mejor definidos, evitando así que se traslapen como ocurría en el pasado. Dichos instrumentos deben centrarse en el desarrollo y la integración en la frontera con el fin de mejorar el acceso a empleos formales y de esa manera reducir los incentivos para recurrir al contrabando.

En el ámbito multilateral, UNASUR podría desempeñar un papel cada vez más importante en la estabilización de las relaciones regionales y en el fomento de la confianza mutua. Su rol en estos temas se convierte en una prioridad toda vez que otros mecanismos de cooperación intergubernamental, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), van cuesta abajo²⁶¹. UNASUR ya ha ayudado a

atenuar la crisis con respecto al acuerdo sobre bases militares suscrito entre Estados Unidos y Colombia. El exsecretario general, Kirchner, fue clave en la reconciliación de Colombia con Venezuela en agosto de 2010. En 2009, UNASUR lanzó el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como una nueva plataforma para el intercambio de información de políticas militares y de defensa²⁶². A UNASUR aún le falta mucho camino por recorrer, pero, con el papel más activo que ahora asume Colombia, puede convertirse en un importante foro regional.

²⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 14 de julio de 2011; policía antinarcóticos, 9 de septiembre de 2011.

²⁵⁹ Entrevista de Crisis Group, cancillería, Bogotá, 4 de octubre de 2011.

²⁶⁰ Como el llamado “Grupo Promotor Binacional” en Norte de Santander, una iniciativa binacional de la sociedad civil para promover el desarrollo y la integración a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela. www.parc comun.org/institucional/452/grupo-motor-binacional-publico-memorias-de-seminario-taller. Creado en 2009 por el antiguo Obispo de Cúcuta Jaime Prieto Amaya, continúa operando de nuevo, pero sólo a paso lento, tras su muerte en agosto de 2010.

²⁶¹ El retiro de Venezuela de la CAN, anunciado en 2006, se hizo efectivo en abril de 2011. Aldo Rodríguez Villouta, “Venezuela sella su salida de la CAN y busca la entrada en el Mercosur”, Agencia EFE, 22 de abril de 2011. La salida es significativa para la CAN, pues el comercio entre Colombia y Venezuela, que ahora está siendo reglamentada de forma bilateral, repre-

sentaba el grueso de su actividad comercial. También provocó el colapso de la iniciativa colombo-venezolana ZIF. En octubre de 2011, Ecuador amenazó con abandonar la CAN a raíz de un bloqueo de la frontera realizado por transportadores colombianos. “Ecuador amenaza con retirarse de la CAN por lío camiónero con Colombia”, *El País* (Colombia), 17 de octubre de 2011.

²⁶² Es vital una mayor transparencia e información mutua en el gasto en defensa para mejorar las relaciones regionales. El creciente gasto militar en América del Sur ha provocado especulaciones sobre la posibilidad de que la región esté ad portas de una nueva carrera armamentista. Véase Naomi Mapstone y Benedict Mander, “Fears grow of South American arms race”, *Financial Times*, 2 de enero de 2010. Estas preocupaciones se basan en tendencias en varios países, incluyendo Chile y Brasil, pero el gasto militar colombiano y una serie de adquisiciones de armamento realizados por Venezuela también han sido parte de ese fenómeno.

VII. CONCLUSIÓN

El mejoramiento de las relaciones bilaterales entre Colombia y sus vecinos es un gran paso hacia adelante para enfrentar los problemas en las zonas fronterizas. Pero a más de un año del inicio del gobierno del Presidente Santos, la luna de miel diplomática resulta insuficiente en la medida en que no ha alcanzado a cambiar las realidades en el terreno. Hay más comunicación entre las fuerzas de seguridad, pero los avances resultantes son mínimos frente a la intensidad del conflicto. Por el lado colombiano, la violencia en la región fronteriza sigue por encima del promedio nacional, y en algunos lugares, incluyendo partes de Arauca, Norte de Santander y Nariño, la situación de seguridad se deteriora de nuevo. La dinámica en las regiones fronterizas de Ecuador y Venezuela se asemeja cada vez más a la situación en Colombia. Como consecuencia de ello, la situación humanitaria en ambos lados de la frontera sigue tan crítica como siempre.

Las respuestas de todos los gobiernos ante ello siguen siendo insuficientes. Buena parte de la responsabilidad recae sobre Colombia. Este país debe prestar más atención a los desafíos humanitarios y estimular las medidas para fortalecer la capacidad del Estado en sus zonas fronterizas. Sin embargo, Ecuador y Venezuela también tienen que hacer más para afrontar el narcotráfico y el crimen organizado y cumplir mejor con sus obligaciones internacionales de protección a los refugiados. Todos los gobiernos tienen que aprovechar esta oportunidad para construir confianza y plataformas que sean capaces de brindar soluciones a problemas conjuntos y que sean más resistentes a los altibajos de las relaciones presidenciales y diplomáticas. En vista de la escala y la urgencia de los problemas, la comunidad internacional debe brindar un apoyo mucho mayor a las frágiles y aquejadas regiones fronterizas.

Enfrentar los problemas espinosos que alimentan el conflicto en estas regiones requerirá de mucha determinación y capital político, pero la incapacidad de actuar conjuntamente implicará la aceptación de una guerra prolongada que tiene potencial para intensificarse. Esto no les convendría a ninguno de los tres gobiernos en el largo plazo, y haría aún más difícil la resolución de la emergencia humanitaria. La seguridad interna tanto en Ecuador como en Venezuela empeoraría, pues el crimen organizado y las organizaciones del narcotráfico sacarían mayor provecho de la situación. Colombia no verá el fin de la violencia sin negociar un acuerdo con las guerrillas. Dada la importancia de la región fronteriza para la dinámica más amplia del conflicto, sentar las bases allí para el desarrollo sostenible, prepararía el escenario para esas negociaciones y por tanto para una paz duradera.

Bogotá/Bruselas, 31 de octubre de 2011

APÉNDICE A

MAPA DE COLOMBIA



Cortesía de The General Library, Universidad de Texas, Austin

- International Boundary = límite internacional
- Department Boundary = límite departamental
- National capital = capital nacional
- Department capital = capital departamental
- Railroad = vía férrea
- Road = carretera

APÉNDICE B

MAPA DE LA FRONTERA COLOMBIA-ECUADOR



International border = frontera internacional
State/regional border = frontera estatal/regional
City = ciudad
Main road = carretera principal
Secondary road = carretera secundaria

APÉNDICE C

MAPA DE LA FRONTERA COLOMBIA-VENEZUELA



APÉNDICE D

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
BACRIM	Bandas criminales, término usado por el gobierno para referirse a los grupos armados ilegales formados después de la desmovilización paramilitar.
CAN	Comunidad Andina de Naciones, organismo regional formado por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, debilitada por la salida de Venezuela, a partir de 2011.
CCAI	Centro de Coordinación de la Acción Integral, mecanismo central de coordinación para las instituciones responsables de la ejecución de la política de consolidación.
CDS	Consejo de Defensa Suramericano, institución vinculada a UNASUR encargada de mejorar la medición de la compra de armas en la región y de la coordinación para las misiones humanitarias y de paz.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo autónomo de la OEA encargado de promover y proteger los derechos humanos.
CIJ	Corte Internacional de Justicia.
Codhes	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento.
COMBIFRON	Comisión Binacional de Frontera, mecanismo bilateral de cooperación en seguridad.
CONARE	Comisión Nacional de Refugiados, organismo venezolano creado en 2003 con la responsabilidad de tramitar solicitudes de refugiados..
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, asesor técnico para el Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
COPAF	Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos, plataforma para la coordinación política entre Venezuela y Colombia.
COPIAF	Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos, sucesor de las COPAF, reemplazadas en agosto de 2010 por cinco grupos de trabajo.
COVIEC	Comisión de Vecindad e Integración Ecuador-Colombia, mecanismo bilateral para promover la integración, cooperación y desarrollo binacionales en las zonas fronterizas.
DER	Determinación de Estatus de Refugiado.
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes, organismo antinarcóticos en Colombia que se está liquidando debido a malos manejos de bienes incautados de narcotraficantes.
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
DR	Dirección General de Refugiados, unidad de la cancillería ecuatoriana a cargo de dar trámite a solicitudes de refugiados.
ELN	Ejército de Liberación Nacional, el segundo en tamaño de los grupos guerrilleros en Colombia.
EPL	Ejército de Liberación Popular, el más pequeño de los grupos guerrilleros en Colombia, cuyos milicianos, en su mayoría, se desmovilizaron en 1991 y formaron un partido político.
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia, un NGAI y a la vez una organización narcotraficante con sede en los llanos orientales.

FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el principal grupo insurgente en Colombia y la fuerza guerrillera más antigua de las Américas.
FBL	Fuerzas Bolivarianas de Liberación, organización paramilitar en Venezuela.
INDEPAZ	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, esquema regional que promueve la integración en materia de infraestructura de transporte, de energía y de comunicaciones.
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas, término que equivale a pobreza.
NGAI	Nuevos Grupos Armados Ilegales y sucesores del paramilitarismo, término genérico para describir a los grupos armados ilegales que han emergido tras el fin de la desmovilización de los paramilitares en 2006.
OCAH	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).
OEA	Organización de Estados Americanos.
PFP	Plan Fronteras para la Prosperidad, iniciativa dirigida por la cancillería colombiana para estimular el desarrollo económico y social en los municipios fronterizos.
PID	Personas Internamente Desplazadas.
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial, la estrategia del gobierno colombiano para recuperar el control sobre determinadas zonas de conflicto y mejorar la presencia del Estado en las mismas.
UDENOR	Unidad de Desarrollo Norte, entidad gubernamental ecuatoriana que tiene por objeto promover proyectos de producción y de seguridad a lo largo de la frontera con Colombia, abolida en 2007.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas, organismo regional fundado en 2008 y conformado por doce países.
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza, iniciativa dentro del marco de la CAN a fin de fomentar el desarrollo en las zonas fronterizas de los Estados miembro.

APÉNDICE E

ACERCA DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

El International Crisis Group (Crisis Group) es una organización no gubernamental independiente sin ánimo de lucro, con cerca de 130 funcionarios en cinco continentes, que combina el análisis sobre el terreno con labores de sensibilización al más alto nivel, con el objetivo de prevenir y solucionar conflictos graves.

El trabajo de Crisis Group se basa en investigaciones realizadas sobre el terreno. Cuenta con equipos de analistas políticos con su sede en o cerca de los países en riesgo de crisis, escalada o recurrencia de conflictos violentos. Con base en la información y las evaluaciones sobre el terreno, produce informes analíticos con recomendaciones prácticas dirigidas a quienes toman decisiones fundamentales en el ámbito internacional. Crisis Group también publica *CrisisWatch*, un boletín mensual de 12 páginas, que actualiza sucintamente con regularidad la coyuntura en las situaciones de conflicto o conflicto potencial más sensibles del mundo.

Los informes y los boletines informativos de Crisis Group son distribuidos por correo electrónico y también se publican simultáneamente en el sitio web de la organización, www.crisisgroup.org. Crisis Group trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y con grupos influyentes, incluidos los medios, para llamar la atención sobre sus análisis de crisis y buscar apoyo para sus recomendaciones en materia de políticas.

El Consejo de Administración de Crisis Group – cuyos miembros incluyen figuras prominentes en las esferas de la política, la diplomacia, los negocios y los medios de comunicación – participa de forma directa en la promoción de los informes y recomendaciones de la organización, buscando su consideración por parte de formuladores de políticas en el mundo. Crisis Group es presidido por Thomas Pickering, ex embajador de Estados Unidos. Su presidenta y directora ejecutiva desde julio de 2009 es Louise Arbour, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda.

La sede internacional de Crisis Group se encuentra en Bruselas, y el grupo tiene también oficinas de sensibilización en Washington D.C. (en donde es entidad jurídica) y Nueva York, una más pequeña en Londres y enlaces en Moscú y Beijing. En la actualidad, la organización cuenta con nueve oficinas regionales (en Bishkek, Bogotá, Dakar, Estambul, Islamabad, Nairobi, Pristina, Tbilisi y Yakarta) y tiene representaciones sobre el terreno en otras catorce localidades (Baku, Bangkok, Beirut, Bujumbura, Damasco, Dili, Jerusalén, Kabul, Katmandú, Kinshasa, Puerto Príncipe, Pretoria, Sarajevo y Seúl). Crisis Group cubre en la actualidad cerca de 60 zonas de conflicto actual o potencial en cuatro continentes. En África, estos países incluyen Burundi, Camerún, Chad, Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y Zimbabwe; en Asia, Afganistán, Bangladesh, Birmania/Myanmar, Cashemi-

ra, Corea del Norte, Estrecho de Taiwán, Filipinas, Indonesia, Kazajstán, Kirgizistán, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Leste, Turkmenistán y Uzbekistán; en Europa, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Chipre, Georgia, Kosovo, Macedonia, Rusia (Cáucaso Norte), Serbia y Turquía; en el Oriente Medio y África septentrional, Arabia Saudita, Argelia, Egipto, Estados del Golfo, Irán, Iraq, Israel-Palestina, Líbano, Marruecos, Siria y Yemen; y en América Latina y el Caribe, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití y Venezuela.

Crisis Group recibe apoyo financiero de una amplia gama de gobiernos, fundaciones institucionales y fuentes privadas. En los últimos años, ha recibido recursos de los siguientes departamentos y organismos gubernamentales: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Australia, Agencia Austriaca para el Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Centro Canadiense de Investigación y Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Checa, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Comisión Europea, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, Irish Aid, Agencia de Cooperación Internacional de Japón, Principado de Liechtenstein, Ministerio de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Agencia de Nueva Zelanda para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores Real de Noruega, Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, Ministerio de Relaciones Exteriores de Turquía, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Consejo para el Desarrollo Económico y Social del Reino Unido y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Las siguientes fundaciones institucionales y privadas han aportado recursos en los últimos años: Carnegie Corporation of New York, The Charitable Foundation, Clifford Chance Foundation, Connect U.S. Fund, The Elders Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Humanity United, Hunt Alternatives Fund, Jewish World Watch, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Open Society Institute, Victor Pinchuk Foundation, Ploughshares Fund, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Brothers Fund y VIVA Trust.

Octubre de 2011

APÉNDICE F

INFORMES Y BOLETINES INFORMATIVOS DE CRISIS GROUP SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 2008

- La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*, Informe sobre América Latina N°25, 14 de marzo de 2008.
- La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños*, Informe sobre América Latina N°26, 14 de marzo de 2008.
- Colombia: lograr que el avance militar rinda frutos*, Boletín informativo sobre América Latina N°17, 29 de abril de 2008.
- Bolivia: rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática*, Boletín informativo sobre América Latina N°19, 19 de junio de 2008.
- Venezuela: ¿Reforma política o colapso del régimen?*, Informe sobre América Latina N°27, 23 de julio de 2008.
- Reforming Haiti's Security Sector*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°28, 18 de septiembre de 2008.
- Rectificar el curso: las víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia*, Informe sobre América Latina N°29, 30 de octubre de 2008.
- Haiti 2009: Stability at Risk*, Boletín informativo sobre América Latina y el Caribe N°19, 3 de marzo de 2009.
- Poner fin al conflicto con las FARC en Colombia: jugar la carta correcta*, Informe sobre América Latina N°30, 26 de marzo de 2009.
- Haiti: Saving the Environment, Preventing Instability and Conflict*, Boletín informativo sobre América Latina y el Caribe N°20, 28 de abril de 2009.
- Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°21, 25 de mayo de 2009.
- Venezuela: la Revolución Bolivariana acelerada*, Boletín informativo sobre América Latina N°22, 5 de noviembre de 2009.
- Un posible tercer período de Uribe y la resolución del conflicto en Colombia*, Informe sobre América Latina N°31, 18 de diciembre de 2009.
- Haiti: Stabilisation and Reconstruction after the Quake*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°32, 31 de marzo de 2010.
- Guatemala: asfixiada entre el crimen y la impunidad*, Informe sobre América Latina N°33, 22 de junio de 2010.
- Mejorar la política de seguridad en Colombia*, Boletín informativo sobre América Latina N°23, 29 de junio de 2010.
- Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto*, Informe sobre América Latina N°34, 13 de octubre de 2010.
- Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, Informe sobre América Latina y el Caribe N°35, 27 de octubre de 2010.
- Caminar sin muletas: un balance de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*, Informe sobre América Latina N°36, 31 de mayo de 2011.
- Elecciones en Guatemala: voto limpio, política sucia*, Boletín informativo sobre América Latina N°24, 16 de junio de 2011.
- Romper los nexos entre crimen y política local: Las elecciones de 2011 en Colombia*, Informe sobre América Latina N°37, 25 de julio de 2011.
- Violencia y política en Venezuela*, Informe sobre América Latina N°38, 17 de agosto de 2011.
- Preservar la seguridad en Haití: la reforma policial*, Boletín informativo sobre América Latina N°26, 8 de septiembre de 2011.
- Guatemala, narcotráfico y violencia*, Informe sobre América Latina N°39, 11 de octubre de 2011.

APÉNDICE G

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE INTERNATIONAL CRISIS GROUP

DIRECTOR

Thomas R. Pickering

Ex embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Rusia, India, Israel, Jordania, El Salvador y Nigeria; vicepresidente de Hills&Company

PRESIDENTA Y DIRECTORA EJECUTIVA

Louise Arbour

Ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos y fiscal principal en los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda

CONSEJO DIRECTIVO

Morton Abramowitz

Ex secretario de Estado adjunto de los Estados Unidos y embajador en Turquía

Cheryl Carolus

Ex alta comisionada de Sudáfrica ante el Reino Unido; ex secretaria general del ANC

Maria Livanos Cattau

Miembro de la junta directiva, Petroplus Holdings, Suiza

Yoichi Funabashi

Editor en jefe de *The Asahi Shimbun*, Japón

Frank Giustra

Presidente y director ejecutivo de Fiore Capital

Ghassan Salamé

Decano, Escuela de Relaciones Internacionales de París, Ciencias Políticas

George Soros

Presidente de Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Finlandia

OTROS MIEMBROS DEL CONSEJO

Adnan Abu-Odeh

Ex consejero político del rey Abdullah II y del rey Hussein; representante permanente de Jordania ante las Naciones Unidas

Kenneth Adelman

Ex embajador de los Estados Unidos y director del Organismo para el Control de Armas y Desarme

Kofi Annan

Ex secretario general de las Naciones Unidas; Premio Nobel de la Paz (2001)

Nahum Barnea

Columnista principal de *Yedioth Ahronoth*, Israel

Samuel Berger

Presidente, Albright Stonebridge Group LLC; ex consejero de seguridad nacional de los Estados Unidos

Emma Bonino

Vicepresidenta del Senado; ex ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos de Italia y comisionada europea para Ayuda Humanitaria

Wesley Clark

Ex comandante supremo aliado de la OTAN, Europa

Sheila Coronel

Toni Stabile, profesora de prácticas de periodismo investigativo; directora, Toni Stabile Center for Investigative Journalism, Columbia University, Estados Unidos.

Jan Egeland

Director, Norwegian Institute of International Affairs; ex Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas

Uffe Ellemann-Jensen

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Dinamarca

Gareth Evans

Presidente emérito de Crisis Group; ex ministro de Relaciones Exteriores de Australia

Mark Eyskens

Ex primer ministro de Bélgica

Joshua Fink

Director ejecutivo & director de inversiones, ENSO Capital Management LLC

Joschka Fischer

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Alemania

Jean-Marie Guéhenno

Profesor Arnold Saltzman de práctica profesional en relaciones internacionales y asuntos públicos, Columbia University; ex secretario general adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Carla Hills

Ex secretaria de Vivienda de los Estados Unidos; ex representante de comercio de los Estados Unidos

Lena Hjelm-Wallén

Ex viceprimera ministra y ex ministra de Relaciones Exteriores de Suecia

Swanee Hunt

Ex embajadora de los Estados Unidos en Austria; presidenta del Institute for Inclusive Security; presidenta de Hunt Alternatives Fund

Mo Ibrahim

Fundador y presidente de Mo Ibrahim Foundation; fundador de Celtel International

Igor Ivanov

Ex ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia

Asma Jahangir

Relatora especial de las Naciones Unidas sobre la libertad religiosa o de creencias; presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán

Wim Kok

Ex primer ministro de los Países Bajos

Ricardo Lagos

Ex presidente de Chile

Joanne Leedom-Ackerman

Ex secretaria internacional de International PEN; novelista y periodista, Estados Unidos

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ex administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y secretario general adjunto de las Naciones Unidas

Lalit Mansingh

Ex secretario de Relaciones Exteriores de la India, embajador ante los Estados Unidos y alto comisionado ante el Reino Unido

Jessica Tuchman Mathews

Presidenta del Carnegie Endowment for International Peace

Benjamin Mkapa

Ex presidente de Tanzania

Moisés Naím

Asociado principal, International Economics Program, Carnegie Endowment for International Peace; ex redactor en jefe, *Foreign Policy*

Ayo Obe

Experto jurídico, Lagos, Nigeria

Paul Reynolds

Presidente & director ejecutivo, Canaccord Financial Inc.; vice chair, Global Head of Canaccord Genuity

Güler Sabanci

Presidente de Sabanci Holding, Turquía

Javier Solana

Ex alto representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, ex secretario general de la OTAN y ex ministro de Relaciones Exteriores de España

Lawrence Summers

Ex director del Consejo Económico Nacional de los Estados Unidos y ex secretario del Tesoro de EEUU; presidente emérito de la Universidad de Harvard

CÍRCULO DEL PRESIDENTE

El Círculo del Presidente de Crisis Group es un distinguido grupo de grandes donantes particulares y corporativos que brindan apoyo esencial, tiempo y pericia a Crisis Group para el cumplimiento de su misión.

Mala Gaonkar
Frank Holmes
Steve Killelea

George Landegger
Ford Nicholson & Lisa Wolverton
Harry Pokrant

Ian Telfer
White & Case LLP
Neil Woodyer

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

El Consejo Asesor Internacional de Crisis Group está integrado por importantes donantes particulares y corporativos que aportan regularmente a la organización sus consejos y experiencia.

APCO Worldwide Inc.
Ed Bachrach
Stanley Bergman & Edward Bergman
Harry Bookey & Pamela Bass-Bookey
BP
Chevron
Neil & Sandra DeFeo Family Foundation
Equinox Partners
Fares I. Fares
Neemat Frem

Seth & Jane Ginns
Rita E. Hauser
Sir Joseph Hotung
Iara Lee & George Gund III Foundation
George Kellner
Amed Khan
Faisal Khan
Zelmira Koch Polk
Elliott Kulick
Liquidnet
Jean Manas & Rebecca Haile

McKinsey & Company
Harriet Mouchly-Weiss
Näringslivets Internationella Råd (NIR) – International Council of Swedish Industry
Griff Norquist
Ana Luisa Ponti & Geoffrey R. Hoguet
Kerry Propper
Michael L. Riordan
Shell
Statoil

Belinda Stronach
Talisman Energy
Tilleke & Gibbins
Kevin Torudag
VIVA Trust
Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.
Stelios S. Zavvos

ASESORES SENIOR

Los asesores senior de Crisis Group son ex miembros del Consejo de Administración que mantienen una relación con Crisis Group y a quienes se recurre ocasionalmente en busca de apoyo y asesoría (en la medida en que sean consistentes con cualquier otro cargo que puedan estar desempeñando en ese momento).

Martti Ahtisaari
Presidente emérito
George Mitchell
Presidente emérito
HRH Prince Turki al-Faisal
Hushang Ansary
Óscar Arias
Ersin Arioğlu
Richard Armitage
Diego Arria
Zainab Bangura
Shlomo Ben-Ami
Christoph Bertram
Alan Blinken
Lakhdar Brahimi
Zbigniew Brzezinski
Kim Campbell
Jorge Castañeda
Naresh Chandra

Eugene Chien
Joaquim Alberto Chissano
Victor Chu
Mong Joon Chung
Pat Cox
Gianfranco Dell'Alba
Jacques Delors
Alain Destexhe
Mou-Shih Ding
Gernot Erler
Marika Fahlén
Stanley Fischer
Malcolm Fraser
I.K. Gujral
Max Jakobson
James V. Kimsey
Aleksander Kwaśniewski
Todung Mulya Lubis

Allan J. MacEachen
Graça Machel
Nobuo Matsunaga
Barbara McDougall
Matthew McHugh
Miklós Németh
Christine Ockrent
Timothy Ong
Olara Otunnu
Lord (Christopher) Patten
Shimon Peres
Victor Pinchuk
Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
Fidel V. Ramos
George Robertson
Michel Rocard
Volker Rühle

Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim
Douglas Schoen
Christian Schwarz-Schilling
Michael Sohlman
Thorvald Stoltenberg
Leo Tindemans
Ed van Thijn
Simone Veil
Shirley Williams
Grigory Yavlinski
Uta Zapf
Ernesto Zedillo