

resumen

Este artículo presenta los resultados del proyecto denominado "Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía", en la perspectiva de involucrar la gestión cultural como aspecto importante en los tratados y acuerdos fronterizos, gestión que fundamentalmente hace referencia a la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro del ámbito fronterizo estudiado. El documento, que presenta una estructura tipo artículo científico y tecnológico, explora la diferencia entre el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera, demuestra que aunque la cultura es un aspecto pilar en los tratados y acuerdos fronterizos, estos no la incluyen suficientemente como sí son incluidos temas educativos, de salud, de control a la movilidad y la seguridad, e incluye una breve caracterización de las zonas de frontera de Vaupés y Guainía. La conclusión principal sugiere que es importante involucrar la gestión cultural en el desarrollo fronterizo de ambos departamentos para poder superar problemas de pobreza, exclusión y marginalidad.

Palabras clave: fronteras, gestión, cultura, indígenas, tratados, desarrollo.

abstract

Approaches to the Relation between Borders and Cultural Management: the Case of the Departments of Vaupés and Guainía

This article presents the results of the project titled "Borders and Cultural Management, Analysis of Borderland and Cultural Dynamics in the Departments of Vaupés and Guainía", from the perspective of involving cultural management as an important aspect of treaties and border agreements, which fundamentally refers to the participation of indigenous communities in the problems that afflict them within the borderlands studied. The document, which is presented in the form of a scientific and technological article, explores the difference between the traditional concept of "border" and the new concept of "border", and demonstrates that although culture is a crucial aspect in treaties and border agreements, they do not include it sufficiently, as they do include topics of education, health, control of mobility and security. It also includes a brief characterization of the borderlands of Vaupés and Guainía. The main conclusion suggests that it is important to involve cultural management in developing the borderlands in both departments in order to overcome problems of poverty, exclusion and marginality.

Key words: borders, management, culture, indigenous people, treaties, development.

resumo

Aproximações à relação entre fronteiras e gestão cultural: o caso dos estados de Vaupés e Guainía

Este artigo apresenta os resultados do projeto denominado "fronteiras e gestão cultural, análise das dinâmicas fronteiriças e culturais nos estados de Vaupés e Guainía", na perspectiva de envolver a gestão cultural como aspecto relevante nos tratados e acordos fronteiriços, gestão que fundamentalmente faz referência à participação das comunidades indígenas nos problemas que os afetam dentro do âmbito fronteiriço estudado. O documento, que apresenta uma estrutura tipo artigo científico e tecnológico, explora a diferença entre o conceito tradicional de fronteira e o novo conceito de fronteira, demonstra que ainda que a cultura seja um aspecto fundamental nos tratados e acordos fronteiriços, estes não a incluem suficientemente como são realmente incluídos temas educativos, de saúde, de controle à mobilidade e à segurança, e inclui uma breve caracterização das zonas de fronteira de Vaupés e Guainía. A conclusão principal sugere que é importante envolver a gestão cultural no desenvolvimento fronteiriço de ambos os estados para poder superar problemas de pobreza, exclusão e marginalidade.

Palavras chave: fronteiras, gestão, cultura, indígenas, tratados, desenvolvimento.

Recibido: julio de 2011 / Aprobado: mayo de 2012

CORREO IMPRESO: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Meta, Carrera 31 No. 34-23, San Fernando.

Rey Anacona, Ómar. 2012. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". *Administración & Desarrollo* 40(55): 7-18.

Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural

El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía

ÓMAR REY ANACONA*

1. Introducción

Sobre el concepto tradicional de frontera

Al hacer referencia al concepto de fronteras, por lo general se alude a una línea divisoria internacional entre dos países con diferencias marcadas en lo económico, en lo social, político y cultural (Zárate y Ahumada 2008). Así por ejemplo, la frontera entre Colombia y Venezuela en el municipio de Puerto Carreño está definida por una línea divisoria que sigue el curso del río Orinoco y separa la capital de Vichada del municipio de Puerto Ayacucho. En ambos municipios existen marcadas diferencias en cuanto al uso de la moneda, las normas, la dirección estatal, los precios, entre otros aspectos (Ladino y Duarte 2010).

También se alude a la defensa de recursos estratégicos o territorios estratégicos que se encuentran en poder de un Estado y que en vista de la presencia de otro, lleva en unos casos a continuos conflictos por la posesión de estos recursos y en otros casos a conflictos por la invasión o poblamiento del territorio (Guhl 1991).

Adicionalmente, el concepto de frontera está asociado a la división política y administrativa de un país, que se conforma de regiones, estados o provincias, municipios, localidades o municipalidades, introduciendo de esta forma el concepto de frontera interna o nacional, que, a diferencia de la frontera internacional, demarca nuevas líneas divisorias entre territorios con marcadas similitudes económicas, sociales, políticas y culturales (Rausch 2011).

* El autor es economista de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios en gestión pública y finanzas públicas de la ESAP, se ha desempeñado como consultor de la OIT, Fescol, el Programa Ondas de Colciencias, Cordepaz, entre otras entidades, y entre sus publicaciones se destacan *Conceptos y herramientas básicas para crear empresa exitosa* (Ismac, 2003), *El neoliberalismo económico: origen y evolución* (Unimeta, 2008) y *Gestión ambiental y fronteras: un análisis a las dinámicas de los actores locales en el departamento de Amazonas* (ESAP, 2010). ESAP Territorial Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas. CORREO-E: reyomar28@hotmail.com

En síntesis, se tiene un concepto tradicional de frontera como línea divisoria entre países, dentro de un territorio defendido por un Estado, para conservar los recursos contenidos allí o por su posición estratégica frente a la amenaza de invasión o poblamiento de otro Estado, conformando así la frontera internacional tal como aparece en los tratados fronterizos internacionales de Colombia con sus vecinos; pero dentro del territorio de un país se tiene el concepto de frontera interna o nacional, que se asocia con la división política administrativa (departamentos, municipios y corregimientos). La diferencia entre los dos conceptos consiste en que la frontera internacional incluye aspectos diferenciados de forma profunda como el idioma, la religión, la moneda y las normas, mientras que la frontera interna incluye similitudes por hacer referencia a una misma nación o país (Rey y Ladino 2011).

Sin embargo, a partir de la legislación sobre fronteras que varios países han aprobado o adoptado, incluida la Ley 191 de 1995 en Colombia y teniendo en cuenta el concepto de globalización o internacionalización, así como los cambios culturales en el mundo, las fronteras han dejado de ser líneas divisorias que separan a dos o más países, para convertirse en un escenario de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas dinámicas, aunque también con posibilidades y dificultades para el desarrollo, y con tensiones y conflictos nuevos (Zárate y Ahumada 2008).

Así por ejemplo, en la trifrontera Colombia-Perú-Brasil, entre los municipios de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil), se viven relaciones sociales, económicas y culturales que han conformado una zona homogénea, donde la concepción de frontera no existe estrictamente entre los pobladores de este ámbito fronterizo, pues los habitantes de los tres países se movilizan sin ninguna restricción, utilizan indistintamente el peso, el real o el nuevo sol para realizar sus transacciones y mantienen relaciones familiares que involucran las tres nacionalidades; solo el idioma y el acento recuerdan que se está en una zona de frontera (Rey y Ladino 2011).

Aunque se heredan los conflictos y las tensiones originados del concepto tradicional de frontera, lo nuevo en este concepto son los instrumentos y mecanismos que se pueden utilizar para resolver los problemas comunes que aparecen en las zonas y ámbitos fronterizos; así por ejemplo, se tienen los acuerdos de vecindad, las legislaciones comunes, las

zonas de desarrollo fronterizo, los acuerdos entre alcaldes o autoridades regionales y locales, etc. Lo nuevo también son las similitudes culturales, geográficas, económicas, sociales, políticas y los problemas comunes en los territorios fronterizos, como ocurre por ejemplo en los ámbitos fronterizos Puerto Carreño-Puerto Ayacucho, Leticia-Tabatinga-Santa Rosa, Cúcuta-Táchira, Ipiales-Tulcán o en la zona de frontera del Río de la Plata entre Argentina y Uruguay.

Así mismo, la nueva presencia estatal o institucional complementa el concepto actual de frontera, haciendo que se reconozcan nacional o internacionalmente las regiones o municipios fronterizos. Esta nueva presencia ya no es solo militar, sino también institucional (más entidades), social (campañas) y cultural (eventos).

Hoy día, las zonas de frontera en Colombia y en los países vecinos cuentan con un mayor número de entidades públicas, mixtas y privadas que llevan a cabo acciones estatales de carácter militar y civil, que aunque no son completas en el sentido de cubrir las nuevas demandas de las regiones fronterizas, al menos acercan al ciudadano con el Estado o estas entidades se acercan al ciudadano, quien ya no tiene necesidad de ir hasta Bogotá, São Paulo, Lima o Caracas a resolver todos sus problemas, aunque esto no quiere decir que el proceso de descentralización en el caso de Colombia y Perú no esté lleno de dificultades, ni menos que se hayan superado los problemas de marginación en Brasil y Venezuela a pesar de sus modelos económicos distintos al capitalismo.

Por último, el nuevo concepto de fronteras está muy ligado al desarrollo, es decir, se complementa con la gestión pública, la legitimidad del Estado, los temas ambientales, la cultura, la democracia local, la calidad de vida, la movilidad, entre otros temas urbanos (Guhl 1991). En esta oportunidad se presenta la relación entre fronteras y gestión cultural, entendida esta gestión como la participación de las comunidades indígenas en la solución de los problemas fronterizos, su capacidad de responder a los problemas que ocurren en las zonas de frontera (Vaupés y Guainía), el peso que tienen en la Administración Pública y el conocimiento que tienen de la normativa indígena y particularmente de la frontera.

2. Metodología

La investigación en fronteras

En la Territorial Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas, la investigación, y en particular la investigación en fronteras, ha estado a cargo del grupo de investigación consolidado *Estado y Poder* y como resultado de ello se cuenta con dos publicaciones en el tema de fronteras y el proyecto de investigación concluido *Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía*, del cual nace el presente artículo. Se cumple así con una trilogía en el tema fronterizo concebida desde el año 2006 por los integrantes del grupo.

En las investigaciones adelantadas por el grupo se evidencia que abordar el tema fronterizo es importante para analizar el desarrollo del país, su proceso de integración económica y el desarrollo regional. Por eso se han investigado los temas de legitimidad del Estado, el medio ambiente y la cultura dentro del concepto de frontera, a partir de la Ley 191 de 1995. Los resultados adelantados han mostrado que el tema fronterizo es aún precario entre los habitantes y las mismas autoridades y que no se utilizan plenamente los instrumentos fronterizos para el desarrollo de los departamentos y municipios involucrados, cuyos habitantes siguen viviendo profundos problemas estructurales.

Lo más destacado del proceso investigativo ha sido la realización de entrevistas semiestructuradas hechas a los distintos actores identificados previamente, así como el trabajo de campo y la visita a los municipios por parte de los investigadores. De esta forma se cuenta tanto con fuente secundaria como con fuente primaria y se vive cada problema en particular a manera de proceso reflexivo del conocimiento que se imparte en las aulas de clase. De esta forma el grupo *Estado y Poder* involucra a los actores fronterizos, sus necesidades y sus dinámicas locales, pretendiendo dar a conocer el grado de apropiación de los instrumentos fronterizos en los departamentos estudiados.

El proyecto *Fronteras y gestión cultural, análisis de las dinámicas fronterizas y culturales en los departamentos de Vaupés y Guainía* es un esfuerzo más para acercar la ESAP a las comunidades que pretende beneficiar e indagar sobre el grado de apropiación de los instrumentos fronterizos y culturales, con miras a aportar a la discusión nacional sobre el avance en

el desarrollo fronterizo y la gestión cultural. Y se diferencia de los dos anteriores por indagar en la relación entre fronteras y gestión cultural, involucrando nuevos actores, que desde su visión cultural entienden el proceso fronterizo como posibilidad de proyectarse al mundo y no como una obligación de los Gobiernos por defender sus territorios.

De otro lado, el proyecto aporta la discusión sobre el concepto de frontera, profundiza en el tema indígena, ya que la mayoría de la población del ámbito fronterizo hace parte de alguna comunidad indígena y demuestra la necesidad de incluir el tema cultural e indígena en los acuerdos y tratados fronterizos e internacionales de Colombia con Brasil y Venezuela.

Hipótesis de trabajo

Una vez diferenciado el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera, lo que sigue es llegar a explicar la relación entre fronteras y la gestión cultural que fundamentalmente hace referencia a la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro de la zona de frontera, que en el caso del proyecto *Fronteras y gestión cultural* está representada por los municipios de Mitú e Inírida.

También se involucran en esta relación el grado de conocimiento que tienen estas comunidades sobre los instrumentos fronterizos, que en muchas ocasiones son aprobados desde los ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados que intervienen; el reconocimiento social y político de las comunidades; los motivos y las formas de visualización, protesta o lucha de las comunidades y los factores clave para la edificación de una sociedad cohesionada o fragmentada según sea el caso y que se debate en medio de problemas comunes e históricos (pobreza, tensiones, violencia y contrabando principalmente).

La cultura es un aspecto pilar en los tratados y acuerdos fronterizos (Zárate y Ahumada 2008); concretamente se traduce en intercambios académicos entre docentes y estudiantes, en cursos para aprender una segunda lengua, en el ofrecimiento de carreras profesionales y posgrados, en encuentros de expresión artística, en programas conjuntos en educación primaria y secundaria, en capacitación de docentes, en jornadas de vacunación de ganado y animales, entre otros tópicos, que vienen a complementar los temas económicos, de seguridad y de control al delito que se tratan en los acuerdos

internacionales. Debido a que son temas que afectan o tocan a las comunidades locales, se requieren instrumentos fronterizos que sean un complemento a la legislación fronteriza internacional, que en muchos casos no tiene herramientas precisas para resolver las necesidades de estas comunidades, como lo muestra el caso colombiano con la Ley 191 de 1995.

De otro lado, son las mismas comunidades las que realizan intercambios culturales, es decir, relaciones, costumbres y hábitos, que influyen o se quedan en una zona de frontera, y que se relacionan con el lenguaje, las expresiones urbanas, la comida, las técnicas de cultivo, el baile, la forma de administrar los recursos, la música y la participación política.

Así por ejemplo, en el caso de las comunidades indígenas desde Vaupés hasta Leticia, se consume la faríña o yuca seca molida como el alimento de las familias populares; se realiza el comercio mediante el trueque o mediante formas distintas a las del sistema financiero; se cultiva en pequeñas parcelas denominadas chagras, donde predomina el autoconsumo; en el círculo familiar domina la figura materna; las comunidades no sólo tienen sus dioses y supersticiones, sino además sus propios códigos penales, sus formas de castigo ejemplar y sus autoridades. Todos estos elementos culturales se han visto también en las comunidades fronterizas de Brasil, Venezuela y Perú, según se desprende de las investigaciones hechas por el grupo *Estado y Poder* de la Territorial Meta de la ESAP.

Un aspecto importante en la relación entre fronteras y la gestión cultural alude a los programas de promoción y desarrollo de las expresiones de las comunidades indígenas en los ministerios colombianos de Cultura y del Interior y con la elección de indígenas en corporaciones públicas o su designación en entidades estatales, donde pueden tener algún poder de influencia y decisión a favor de las comunidades indígenas.

Si bien la cultura representa un concepto muy amplio, aquí se pretende delimitarlo a todo lo anteriormente expuesto, de modo que permita dar elementos para que en los acuerdos y tratados fronterizos se incluyan nuevos aspectos que estén a la par con los aspectos económicos, de educación, salud y seguridad, que se presentan como los más representativos y los típicos aspectos.

Procedimiento y metodología utilizada

La metodología utilizada incluyó tanto revisión bibliográfica como la realización de 45 entrevistas semiestructuradas en los municipios de Mitú e Inírida, información que es insumo principal de los resultados finales de la investigación. En los cuatro meses del proyecto de investigación, las actividades adelantadas fueron:

- **Conformación del equipo de trabajo**

El equipo de trabajo estuvo conformado por un investigador principal, economista, profesor catedrático de la ESAP y miembro del grupo *Estado y Poder* de la Territorial Meta, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés y Amazonas, y una auxiliar de investigación, estudiante de la ESAP quien fue vinculada mediante convocatoria pública. Fue elaborado un plan de trabajo que implicó reuniones para la realización del resto de las actividades contempladas en el proyecto.

- **Discusión teórica**

Se adelantó un trabajo de análisis conceptual y revisión bibliográfica en el CDIM de la Territorial que permitió profundizar en el tema fronterizo al nivel internacional, nacional y local y relacionarlo con la gestión cultural, siguiendo la línea establecida en las dos anteriores investigaciones. De esta discusión teórica se alimentó el contenido de las entrevistas realizadas a los actores en Inírida y Mitú. También se analizó el tema indígena, en la perspectiva de la situación particular de las comunidades de los departamentos de Guainía y Vaupés y su participación en la administración pública y el desarrollo.

- **Caracterizaciones**

Se realizaron caracterizaciones tanto del ámbito fronterizo como de los departamentos de Guainía y Vaupés en lo relacionado con sus aspectos principales, en especial dentro del ámbito fronterizo.

- **Base de datos**

En esta actividad se identificaron previamente algunos actores para ser entrevistados, y una vez se llevó a cabo el trabajo de campo fue elaborada una base de datos de los actores fronterizos.

- **Búsqueda de documentos y fuente bibliográfica**

Ligada con la discusión teórica, se llevó a cabo la búsqueda y recolección de documentos, libros, investigaciones y monografías sobre el tema

fronterizo, a partir del material contenido en el CDIM de la Territorial.

- **Diseño y elaboración del instrumento de aplicación**

Desde un comienzo y a partir del problema de investigación planteado, se elaboraron distintas preguntas e inquietudes para la aplicación de las entrevistas semiestructuradas, que confirmaron las hipótesis planteadas en el proyecto y complementaron el contenido de la fuente secundaria.

- **Socialización de resultados**

Por último, fueron realizados tres eventos de socialización de resultados del proyecto, en Villavicencio, Mitú e Inírida.

3. Resultados

Caracterización del ámbito fronterizo

Los departamentos de Vaupés y Guainía representan zonas de frontera internacional para Colombia. Sumadas las poblaciones de ambos, alcanza una mayoría indígena, así como lo es en los ámbitos fronterizos con Venezuela y Brasil. La zona de frontera internacional que involucra a ambos departamentos colombianos es territorio de la Amazonia con presencia de bastantes recursos hídricos y naturales aún sin explotar, lo que la hace susceptible de tensiones entre el crecimiento y el desarrollo sostenible.

Gráfico 1. Límites del Vaupés



Fuente: www.vaupes.gov.co

El departamento de Vaupés limita con Brasil y tiene a los municipios de Mitú y Taraira y al corregimiento de Yavaraté como zonas de frontera; Mitú es además una unidad de desarrollo fronterizo en los términos de la Ley 191 de 1995. Para el año 2010, su producto interno bruto a precios corrientes fue de \$128.000 millones, siendo las principales actividades la administración pública, los servicios, el comercio y la construcción. Su aporte al PIB nacional es de 0%. Sus exportaciones en el 2010 fueron de USD105.000.

La zona de frontera internacional cubre por el lado de Brasil al estado de Amazonas, siendo Manaus la principal ciudad fronteriza, aunque está más cerca de Leticia que de Mitú, y desde la cual se puede llegar a Mitú a través del río Negro y el río Vaupés; por estos mismos ríos es posible llegar al municipio brasileiro San Gabriel de Cachoeira, que está mucho más cerca de Mitú que Manaus.

Esta zona de frontera se caracteriza por su riqueza hídrica, por la presencia de minerales y recursos maderables y por su actividad agropecuaria y comercial en los cascos urbanos de los municipios y corregimientos fronterizos. Sin embargo, no es significativa la zona en cuanto a la cantidad o porcentaje de población en relación con la población nacional y en cuanto al aporte al producto interno bruto o ingreso nacional, comparativamente con otros municipios de similares características, lo que la ubica como zona marginal con problemas de pobreza, informalidad y fragmentación social (dispersión de la sociedad).

De otro lado, Vaupés tiene una población proyectada a 2010 de 41.534 personas, de las cuales 18.972 pertenecen a resguardos indígenas, es decir, el 46,3%. Administrativamente cuenta con los municipios de Mitú, Carurú y Taraira y los corregimientos de Pacoa, Papunahua y Yavaraté. El 72% de la población se concentra en Mitú. En un territorio de 4.120.987 hectáreas se encuentran cinco resguardos indígenas, distribuidas en 26 pueblos y 217 comunidades. El Incora sólo reconoce tres resguardos para efectos de la asignación de los recursos del sistema general de participaciones. El territorio del departamento se encuentra en zona de reserva forestal de la Amazonia (Ley 2ª de 1959), la cual el Gobierno nacional siempre ha querido levantar y no ha podido legalmente.

Gráfico 2: Departamento de Guainía



Fuente: www.colombiassh.org

Por su parte, el departamento de Guainía limita con Venezuela y con Brasil; su capital, Inírida, único municipio, es zona de frontera y unidad de desarrollo fronterizo. De los siete corregimientos que tiene, San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia son zonas de frontera. Este corredor fronterizo está bañado de ríos importantes que hacen que la pesca sea una de las principales actividades económicas de las comunidades, al lado de la agricultura, la ganadería y el comercio. El turismo empieza a ser explorado como sector económico.

El aporte del departamento al PIB nacional es de 0%. A precios corrientes, en el año 2010 el PIB departamental fue de \$168.000 millones, siendo la administración pública, el comercio, los servicios y la construcción los principales sectores generadores de empleo e ingresos. El departamento exporta principalmente productos agrícolas. El valor de sus exportaciones no tradicionales fue de USD379.000 en el año 2008, USD930.000 en el 2009 y USD26.000 en el 2010. Desde el año 2006 ha venido creciendo el monto recaudado por impuestos de renta e IVA.

De otro lado, de sus 43.194 habitantes (Censo DANE 2005), el 80% pertenece a alguna comunidad indígena (34.556), distribuidos en 13 resguardos. Para las comunidades indígenas de Guainía no existe el concepto de frontera, sólo la presencia de organismos de seguridad de ambos países en las líneas divisorias que separan a Colombia de Brasil o a Colombia de Venezuela, presencia que permite recordar que existe una frontera y que deben acatarse las leyes internas de cada país. Guainía se ha vuelto importante para la explotación de recursos mineros

como el coltan, mineral sobre el cual se ha especulado como importante fuente de riqueza departamental. El ámbito fronterizo que cubre a Guainía se caracteriza por sus actividades económicas extractivas, vinculadas al sector primario de la economía y de allí su poco valor agregado.

Situación de las comunidades indígenas en la frontera

Abordar el análisis de la calidad de vida de las comunidades indígenas en la zona de frontera de Vaupés y Guainía exigió revisar la situación en materia de salud, educación, ingresos y empleo.

Así por ejemplo, en el tema de salud, tanto Guainía como Vaupés cuentan con un hospital departamental de primer y segundo nivel, aunque en la práctica operan como de primer nivel dados problemas financieros, de gestión y de falta de especialistas. Los hospitales se encuentran en las capitales y a estos son remitidos los enfermos, heridos y pacientes de los otros municipios y corregimientos; el costo de transporte lo asume la respectiva EPS con los recursos de las transferencias de la nación. En cada corregimiento de los dos departamentos existe un puesto de salud y se realizan brigadas de salud.

Sin embargo, son frecuentes en las zonas de frontera los casos de muerte y enfermedad por infecciones intestinales y respiratorias; es alto el número de casos de desnutrición; hace falta mayor vacunación, y en términos generales las comunidades presentan cuadros de enfermedades que son tratadas mejor en la zona de Brasil que en las zonas de Venezuela y Colombia. En la frontera con Brasil, en el corregimiento de Yavaraté, las comunidades de Colombia se pasan al vecino país, que cuenta con un hospital de primer, segundo y tercer grado y la consulta les sale gratis, ya que ellos pueden argumentar que son paisanos brasileños. En el caso de Inírida, la salud en San Fernando de Atabapo es gratis, pero existen restricciones para la atención de comunidades colombianas.

De la misma forma, el hospital departamental en Inírida atiende ciudadanos venezolanos radicados en el municipio, que en total alberga alrededor de 350 venezolanos de forma permanente, pero se presenta la dificultad del costo que implica en Colombia la consulta externa y muchas veces prefieren trasladarse hacia San Fernando de Atabapo.

En materia de educación la cobertura en primaria y secundaria en ambos departamentos es baja para las comunidades fronterizas, que, como ya se sabe, son en su mayoría indígenas. También es baja la calidad educativa y no existen universidades ni colegios técnicos en las zonas de frontera.

En Vaupés la cobertura departamental neta de menores entre 5 y 16 años es de 7.813 personas, mientras que en la zona de frontera es de apenas 513 personas en este mismo rango de edad. El número de establecimientos educativos en el departamento es de 111 sedes educativas, mientras que en la zona de frontera es de siete. Y la matrícula departamental en primaria cubre a 5.307 menores en el mismo rango de edad, en secundaria alcanza los 2.171, 546 en educación media y 49 en técnica; pero en la zona de frontera la matrícula en primaria solo cubre a 345 menores, 163 en secundaria, 35 en media, para un total de 590 matriculados en el año 2009. Es decir, la cobertura educativa bruta en la zona de frontera es del 6.4% con respecto a un universo de 9.106 en el departamento. Similar situación ocurre en Guainía, donde las coberturas para las zonas de frontera son bajas, debido a la situación de las comunidades indígenas.

Y en materia de ingresos y empleo se conoce la situación socioeconómica de las comunidades fronterizas, que viven del autoconsumo y del comercio. Se habla de un desempleo del 95% entre los indígenas, entendiendo que no se refieren a la categoría establecida por el DANE, sino al hecho de que los indígenas de la frontera, a pesar de que se dedican a labores como la pesca, el comercio y la agricultura, destinan el fruto de su labor para el autoconsumo y por tanto no puede medirse un valor agregado o un aporte en términos de ingreso y productividad, como sí puede hacerse a un empleado del sector público o privado, o a un comerciante que paga alquiler e impuesto, o a un independiente.

Al no contar con un empleo formal o informal, la cobertura en seguridad social es baja, agravando aún más la situación de las comunidades. En parte es por esta razón que los indígenas de la frontera y en general los habitantes de las zonas de frontera se encuentran registrados en el Sisbén, o participan en las jornadas de salud del Estado, o simplemente se convierten en usuarios de los programas gratuitos dados por la Gobernación o la Alcaldía.

Acuerdos fronterizos

Con relación a la investigación y el trabajo de campo realizado en ambos departamentos, sólo se encontró un acuerdo fronterizo establecido entre la Gobernación de Vaupés y la Prefectura de San Gabriel de Cachoeira (Brasil) sobre etnoeducación según el cual se establece una cooperación en este tipo de educación en materia de docentes y contenidos para las escuelas primarias de las zonas fronterizas, el cual fue firmado en el año 2008. Su alcance es local, es decir, no pueden participar otras comunidades distintas a las ubicadas en la zona de influencia de los corregimientos fronterizos de Vaupés y del municipio brasileño.

Aunque no media un acuerdo o tratado, por iniciativa del alcalde de Mitú se viene realizando el encuentro cultural de Iparané, que reúne las danzas de las comunidades de Vaupés y Brasil. De la misma forma, por iniciativa de las alcaldías de Inírida y San Fernando de Atabapo (Venezuela) se viene realizando un encuentro cultural para las comunidades fronterizas desde el año 2008.

Previo al acuerdo sobre etnoeducación, la Alcaldía de Mitú en el año 2006 inició un acercamiento con la Prefectura de San Gabriel de Cochaieira para la realización de un acuerdo comercial, pero en aquella ocasión hubo dificultades alegadas por la Gobernación. En 1997 la Asamblea departamental creó un comité de asuntos fronterizos que en la práctica nunca ha operado y aún sigue vigente. Y en tres ocasiones la misma Asamblea ha debatido un proyecto de ordenanza para aprobar la creación de una estampilla para recaudar recursos por Ley 191 de 1995, pero no ha sido sacada adelante esta iniciativa por dificultades de forma.

Por su parte, la Gobernación de Guainía cuenta desde el año 1998 con estampilla para recaudo de recursos por Ley 191, los cuales fueron embargados o retenidos debido a que el departamento se declaró en quiebra y solo hasta el año 2006 se restauró el respectivo cobro. Estos recursos han sido utilizados y seguirán utilizándose durante el 2011 en el sector de educación, concretamente en obras y mejoramiento de establecimientos educativos.

Sin embargo, como puede concluirse, no es suficiente la actividad de integración fronteriza con relación a las intenciones programadas desde las cancillerías y ministerios de Relaciones Exteriores, aun teniendo en cuenta el restablecimiento de las relaciones con

Venezuela desde agosto de 2010 y el gran reto que implica establecer un acuerdo comercial entre Colombia y Brasil.

Se considera que para ambos departamentos y para el desarrollo del ámbito fronterizo, es necesario al menos establecer acuerdos fronterizos sobre los siguientes aspectos:

1. Tecnologías limpias, transferencia de tecnología productiva y segunda lengua (caso frontera brasilera).
2. Piscicultura.
3. Infraestructura aérea, fluvial y terrestre.
4. Exención de impuestos y de tasas comerciales y aduaneras.
5. Explotación de recursos naturales.
6. Atención en salud, educación y servicios públicos.
7. Buen gobierno y participación ciudadana.
8. Medio ambiente, conservación y protección.
9. Comercio y desarrollo industrial y tecnológico.
10. Intercambio universitario, posgrados y formación técnica.

La problemática fronteriza vista por los actores locales

• **La problemática económica**

Para empezar, en la zona fronteriza tanto de Vaupés como de Inírida no se tiene un intercambio comercial ni existe un mercado de divisas, es decir, para comprar artículos en Inírida, los ciudadanos venezolanos deben pagar en pesos y los colombianos que quieran comprar mercancías en San Fernando de Atabapo deben pagar en bolívares fuertes. De hecho, la DIAN tiene un control sobre la cantidad de mercancía que se puede traer de Venezuela, pues sólo autoriza la importación de mercancías de dicho país hasta por USD5.000, mientras que en Mitú está prohibida la importación de mercancías de Brasil; igual situación ocurre con respecto a la cantidad que se puede entrar desde Inírida hacia San Fernando de Atabapo y la que ocurre en Yavaraté y Mitú con respecto a los productos brasileiros.

Pero en ambos, Inírida y Mitú, se afronta un dilema con respecto al uso del combustible, cuyo precio en

Inírida es de \$10.000 el galón y en Mitú de \$15.000. Es más económico traerlo de Venezuela o de Brasil según sea el caso.

Al respecto, uno de los actores de Inírida considera que

(...) el problema del combustible venezolano es que es demasiado barato, en cambio el colombiano es costoso, entonces la gente trae sus pimpinas de gasolina para venderlas. La policía dice que es para el narcotráfico; cuando estuvo el Presidente de la República, fue uno de los temas que se llevó, él manifestó que al menos por persona, ellos (las comunidades) vendieran 18 galones, pero la verdad es que el municipio es pobre, pues la generación de empleo se da a través del Estado o de la Gobernación, pues no hay empresas. Imagínese que un galón de gasolina cuesta entre \$9.000 y \$10.000, y la Policía se los quita a las comunidades, entonces ellos la ingresan por otro lado. Además, para llegar aquí, es todo por avión y vía fluvial, lo cual hace que se incrementen los costos. Lo del tema de fronteras, los comerciantes dicen que aquí no se ha podido llevar a cabo la ley de fronteras, como ocurre en otros municipios.

• **La problemática de movilidad**

Otro problema identificado es la distancia que hay entre Inírida y Mitú con el interior del país y aun entre ambos municipios con los principales centros urbanos de Brasil y Venezuela.

Al respecto, un actor de Mitú afirmó que

(...) por frontera solo hay una aerolínea, Satena, no es mala, es pésima, ya se ha hablado con el Ministerio de Comercio y Turismo para que ponga otra aerolínea, como que ya aprobaron otra aerolínea porque aquí es costoso como se desarrolla el comercio y el potencial que le veo es grandísimo. Como hicieron en Leticia, tiene tres aerolíneas, el trayecto, que es más lejos de Bogotá a Leticia, cuesta el pasaje \$150.000 y aquí vale entre \$300.000 y \$340.000 y eso sí hay cupo porque Satena deja pasajeros porque cambia pasajeros por carga.

En el caso de Mitú, uno de los actores entrevistados hace un recorrido por la ruta fronteriza desde este municipio hacia el sur del departamento de Vaupés:

Para coger la ruta Mitú a Monfort, es un trayecto de 30 minutos en una avioneta tipo Cessna 182,

otro avión, tipo 206, se gastará 25 minutos aproximadamente. Monfort es la comunidad que está ubicada en la parte de arriba del río Papurí; luego sigue Piracuara, que está a cinco minutos de vuelo de Monfort, y de Piracuara a Teresita aproximadamente unos siete minutos de vuelo; de Teresita a Yavaraté, bajando por el río Papurí, esa es la zona que se establece como frontera, en la zona baja del río Vaupés. Tenemos otra zona de frontera que es Taraira, la empresa tiene una ruta establecida Mitú- Taraira y el tiempo de vuelo es aproximadamente de una hora según el clima.

- **La problemática social**

Sin lugar a dudas, uno de los grandes problemas que se vive en la zona de frontera es el bajo acceso a salud. Con respecto a Inírida, uno de los actores evidenció que en cuanto a salud la situación es

(...) mal, estamos muy mal, no estamos certificados, pues nuestro municipio es categoría seis. A nosotros nos compete lo de salud pública, servicio colectivo y vigilancia; lo de la prestación del servicio es de carácter departamental. La intervención por la Superintendencia de Salud ha comprobado que el servicio es de segundo nivel para unas zonas y para otras de primer nivel. La única IPS que hay es la Manuel Elkin Patarroyo, que es el hospital de aquí y cuenta con una infraestructura, dotación, organizada y recurso humano. Pero la intervención por parte de la Supersalud ha sido un desastre, pues ha tenido tres interventores este año, entra uno sale el otro”.

En el caso de Mitú y el departamento de Vaupés, uno de los actores manifestó:

(...) Cada municipio tiene su presupuesto para salud; en Carurú tenemos un centro de salud con el siguiente personal: un odontólogo, un bacteriólogo, un enfermero jefe, un auxiliar de enfermería asistencial; pero aparte tenemos un auxiliar de enfermería que haga lo que nos contratan salud pública y vacunación. En el centro de salud tenemos nuestro equipo multidisciplinario que nos contrata Caprecom, lo mismo en Taraira. Se tienen los grupos camorales, con cuatro se conforma de médico y odontólogo según el nivel de la zona, si tenemos para Taraira que enviar un bacteriólogo, donde hay enfermedades como dengue, paludismo.

- **La problemática institucional**

Otro problema se relaciona con la baja respuesta del Estado frente a las demandas de las comunidades en las zonas de frontera; en particular, un actor de Mitú manifestó que

(...) el tema de fronteras es muy complejo y extenso. Si nosotros vamos a hablar de la presencia del Estado, es una gran mentira, es una muy simbólica, por ejemplo Yavaraté del Brasil tiene comercio, tiene presencia militar, eclesiástica, autoridades civiles; pero en el caso de Colombia, en el mismo Yavaraté, se tiene un corregidor y algunos comerciantes. Años atrás, por la desatención del Gobierno central, algunas comunidades iban a reclamar como aborígenes de Brasil; el Gobierno nacional solo pañitos de agua tibia, nunca una investigación seria, una motivación, para que la presencia del Estado no sea simbólica, sino real, tangible, que resuelve los problemas de las comunidades, que proyecte el desarrollo hacia el futuro, planee. El desarrollo urbano, el turismo, el etnoturismo son apenas mencionados cuando viene una persona importante; de resto, quedan archivados.

- **La problemática indígena**

La aculturación o el cambio de hábitos, costumbres y estilo de vida de la población indígena relacionados con el consumismo capitalista y la vida moderna no es el único factor generador de una problemática indígena, sino también los altos niveles de pobreza, exclusión social e inseguridad contribuyen a explicar que exista tal problemática. En Inírida, según uno de los actores, “el 80% de la población es indígena, ellos antes vivían en conucos, tenían su mañoco, su casabe; ellos se vienen (a la zona urbana) para que sus hijos estudien y para mandarlos a la universidad, entonces ellos ya no quieren volver, van cambiando sus costumbres, van perdiendo sus cultura”.

A pesar de ello, tanto en Inírida como en Mitú se llevan a cabo importantes esfuerzos por reivindicar las tradiciones culturales indígenas. Es así que, siguiendo con Inírida, se promueven “el festival etnocultural, donde se invitan comunidades de San Fernando de Atabapo (Venezuela) y el festival de colonias, donde se invita a las comunidades de Venezuela, y se hace una congregación a orar a la Biblia. Los adultos son lo que manejan todavía la tradición ancestral”.

4. Conclusiones

En el documento se ha hecho una diferenciación entre el concepto tradicional de frontera y el nuevo concepto de frontera. El primero, relacionado con líneas divisorias que excluyen relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, que son dinámicas; y el segundo, relacionado con temas de tendencia como la legitimidad del Estado, el medio ambiente, la gestión cultural, entre otros. Sin embargo, aún estos temas no son predominantes en los tratados y acuerdos fronterizos.

Dentro del nuevo concepto de frontera, cobra importancia particular la gestión cultural entendida como la participación de las comunidades indígenas en los problemas que los aquejan dentro de la zona de frontera, su capacidad de responder a los problemas que ocurren en las zonas de frontera (Vaupés y Guainía), el peso que tienen en la administración pública y el conocimiento que tienen de la normativa indígena y particularmente de la fronteriza, dentro de dos departamentos que siguen afrontando problemas de pobreza, exclusión y marginalidad, a pesar de sus abundantes recursos naturales.

Con la investigación, se evidenció el desconocimiento de buena parte de los actores locales en cuanto a los instrumentos fronterizos (Ley 191 de 1995, Conpes fronteras 2002, documentos de la CAN) y en cuanto a las acciones y tratados fronterizos y la legislación indígena. Sin embargo, los actores conocen las distintas realidades de la zona de frontera. Sólo se tiene el acuerdo fronterizo en materia de etnoeducación en Mitú y los encuentros de expresión artística indígena en Mitú e Inírida, como experiencias de acercamiento entre las autoridades locales, al margen de las comisiones de vecindad, que son uno de los dos mecanismos utilizados para la realización de los acuerdos fronterizos en ambos departamentos.

De otro lado, el tema fronterizo y la cultura se incluyen en los planes de desarrollo de Vaupés y Guainía. Sin embargo, no hay una política nacional, departamental ni municipal en fronteras y tampoco existe una educación hacia el pensar y sentir fronterizo en los municipios estudiados.

Las visiones de los actores sobre el desarrollo en las zonas de frontera pueden dividirse en dos: la de región amazónica o desarrollo sostenible, que

es más ajustada a los deseos y planes de vida de las comunidades indígenas, y la de crecimiento económico dada la presencia de la minería, los recursos naturales y la necesidad de emprender los megaproyectos de infraestructura para el crecimiento de Vaupés y Guainía.

Teniendo en cuenta el cambio en las leyes, el avance en la internacionalización de la economía y la globalización, es posible evidenciar tanto efectos positivos como negativos sobre las zonas de frontera estudiadas; entre los primeros están las posibilidades de integración económica, social y cultural, el acceso a información y la visualización de actores a través de los encuentros culturales y de integración fronteriza e indígena; entre los segundos están la concentración del poder (caso minero y turismo), el conflicto por recursos y la reducción del capital cultural indígena, más conocido como aculturización.

En cuanto a los instrumentos fronterizos, se hace evidente la necesidad de hacer operativa y modificar la Ley 191 de 1995, para que incluya lo municipal, lo minero, lo ambiental y lo cultural, además para diferenciar las distintas fronteras, así como para que permita resolver los problemas encontrados en la zona de frontera, a saber: pobreza, desnutrición, dificultades en cobertura, acceso y calidad en educación, seguridad social y servicios públicos, violencia intrafamiliar, conflictos resueltos de forma privada, altos costos, falta de infraestructura, desempleo, contaminación, entre otros.

Por último, a pesar del número de instituciones en ambos departamentos, es bajo el grado de legitimidad del Estado. Esta baja legitimidad se evidencia en la baja capacidad de respuesta estatal frente a los distintos problemas y demandas de las comunidades fronterizas, en la presencia de narcotráfico, contrabando y actores armados y en el poco reconocimiento y confianza que tienen los ciudadanos con respecto a sus instituciones.

Los actores ven la necesidad de ejecutar grandes proyectos municipales y departamentales que en conjunto pueden superar los dos billones de pesos (infraestructura, obras públicas, construcción y mejoramiento de establecimientos educativos y de salud, proyectos fluviales, dotación de servicios públicos, entre otros). Así mismo, ven la necesidad de crear un estatuto fiscal especial para

los departamentos fronterizos de la Amazonia que permita poner en práctica el principio de la compensación, es decir, si Vaupés y Guainía aportan al medio ambiente, a la conservación del patrimonio

indígena y a la biodiversidad, ¿por qué no reciben un tratamiento especial en materia de transferencias, regalías e impuestos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boisier, Sergio. 1995. *El desafío territorial de la globalización*. Santiago de Chile: Cepal.

Botero, María Helena. 2004. *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Documentos de investigación 3, Bogotá: Universidad del Rosario.

Cadena, José. 2007. "Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno". *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia, Seguridad* 2 (2):93-126.

Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Relaciones Exteriores. 2002. Documento Conpes 3155: Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo, Bogotá.

González, J y Ramírez, R. 1998. *Conflictos regionales Amazonia y Orinoquia*. Bogotá: Fescol-IEPRI.

Guhl, Ernesto. 1991. *Las fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá: Fondo FEN.

Kohmae, Kenichi. 2008. *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. México: Grupo editorial Norma.

Ladino, Wilson y Duarte, Pedro. 2010. *Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de comunidades locales y proceso de internacionalización. El caso del departamento de Vichada*. Bogotá: ESAP.

Ladino, Wilson; Benjumea, Henry y Rey, Ómar. 2010. *Gestión ambiental y fronteras, un análisis de las dinámicas de los actores locales en el departamento del Amazonas*. Bogotá: ESAP.

Rey, Ómar. 2008. "Las dificultades de la competitividad en las zonas de frontera: el caso del municipio de Leticia en el departamento de Amazonas". *Revista Pase*: 14-15.

Zárate, Carlos y Ahumada, Consuelo. 2008. *Fronteras en la globalización: localidad, biodiversidad y comercio en la Amazonia*. Bogotá: Universidad Nacional.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Rey Anacona, Ómar. 2012. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". <i>Administración & Desarrollo</i> 40(55): 7-18.	Rey Anacona, O. (2012). Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía. <i>Administración & Desarrollo</i> , 40(55), 7-18.	Rey Anacona, O. "Aproximaciones a la relación entre fronteras y gestión cultural. El caso de los departamentos de Vaupés y Guainía". <i>Administración & Desarrollo</i> 40.55 (2012): 7-18.