



# OPRIC

## **DESARROLLO FRONTERIZO: EL CONCEPTO CLAVE PARA LAS FRONTERAS**

*Adriana Mayela Hurtado Bautista<sup>1</sup>*

### **INTRODUCCIÓN**

El desarrollo fronterizo ha cobrado diversos significados dependiendo de las acciones que se lleven a cabo en la frontera y a su vez, estas acciones desarrolladas en la frontera, dependen de la concepción que se tenga de dicho territorio. Es decir, la frontera ante todo, es un espacio físico pero su significado ha estado ligado a diferentes funciones.

Cuando las acciones que se pretenden generar en la frontera se limitan a reivindicar la soberanía estatal haciendo presencia institucional es porque la frontera es únicamente un mojón que delimita el territorio correspondiente a un Estado. En ese sentido, el desarrollo fronterizo se reduce a generar presencia estatal en el territorio periférico para reclamar y defender la soberanía nacional, sin importar las dinámicas sociales, económicas ni culturales que se den en la frontera.

De otra parte, cuando la concepción de frontera parte de un significado meramente económico, siendo esta un lugar donde ocurre la intersección de economías de dos países vecinos, el desarrollo fronterizo se enfocará en añadir estas dinámicas económicas fronterizas a los espacios nacionales, para generar un beneficio en todo el territorio. Entonces tendrán lugar planes desde el nivel central que omitirán las especificidades del nivel local fronterizo para priorizar el desarrollo general del país. En un caso excepcional podría ocurrir que se tuviera este enfoque fronterizo pero se prescindiera de la idea de generar una reivindicación de soberanía territorial frente al otro país; en este caso las estrategias de desarrollo fronterizo podrían considerar

---

<sup>1</sup> Integrante del Observatorio de Política y Relaciones Internacionales Colombianas OPRIC.

planes binacionales, establecidos desde el nivel central que potenciaran las dinámicas entre las dos zonas.

Nuestro país ha sido una muestra de cómo pueden existir diferentes concepciones de frontera y de cómo algunas de estas pueden ser funcionales a los objetivos que se tengan desde el poder estatal. Es el caso, por ejemplo, de la defensa de la soberanía nacional y la concepción de frontera como límite: esta definición es completamente coherente con el deseo de la reivindicación de soberanía. Sin embargo el asunto se convierte en algo más importante que eso cuando las zonas de frontera se reclaman como territorios que no han sido reconocidos desde sus problemáticas internas y que han sido objeto de una vinculación nacional “a las malas” que realmente genera una brecha entre su desarrollo y el desarrollo del resto del territorio. Las zonas fronterizas tienen problemáticas sociales, económicas y políticas únicas en su condición ya que no afrontan simplemente los problemas de su localidad sino también aquellos problemas que devienen de la relación con la localidad del vecino país.

Es decir, se podrían seguir describiendo muchas concepciones de la frontera, definiendo el desarrollo fronterizo que les corresponde, las estrategias que se asumen y ninguna podría ser la adecuada para resolver los problemas esenciales que se generan en estas zonas ni para potencializar las diferentes cualidades que puedan tener.

Estas diferentes estrategias que se piensan para las zonas de frontera, constituyen las diferentes políticas fronterizas que se han generado. Por lo cual de manera coherente se podría decir que una política de frontera tiene como objetivo principal generar un desarrollo fronterizo favorable a la concepción de frontera que se asuma. Entonces, si partimos de lo que anteriormente se mencionó, que las fronteras no han sido asumidas en su complejidad espacial, social, económica y política y lo relacionamos con lo dicho respecto de las políticas fronterizas, se podría advertir que éstas no han sido apropiadas para asumir los retos que se generan en los espacios fronterizos.

Socorro Ramírez hace un aporte a esta problemática de las políticas fronterizas, al mencionar que existen dos desfases esenciales que explican estas dificultades. Por un lado está el desfase entre lo local y lo nacional: cada uno de estos espacios tiene una concepción diferente de frontera, por lo tanto tienen percepciones encontradas entre la concepción de desarrollo fronterizo y la concepción de políticas fronterizas. Desde lo nacional, la frontera es reducida al concepto de límite, lo que le da un carácter de defensa y soberanía, por lo tanto el desarrollo de esta zona estaría marcado por el combate a la ilegalidad, el contrabando y la inseguridad. Desde lo local se tiene presente que la frontera es una dinámica que está en constante cambio y que es

atravesada por procesos que si bien no se enmarcan en lo legal, muchas veces constituyen la base de su desarrollo fronterizo. (Ramírez, 2011)

Por otro lado está el desfase entre lo nacional y lo binacional que consiste básicamente en que no se puede pretender resolver las problemáticas fronterizas de manera unilateral. Las dinámicas de estos espacios requieren acciones conjuntas de los países a los cuales pertenecen administrativamente hablando, pues en sus dinámicas internas muchas veces estos espacios no se sienten parte de uno u otro lado sino que se constituyen en su relación binacional como un uno. Entonces es aquí donde entra el concepto de integración fronteriza.

En relación con todo lo anterior la importancia del presente documento radica en ver las diferentes construcciones que actualmente se están dando en el país bajo el gobierno del presidente Santos, en torno a las políticas fronterizas, teniendo como referente crítico todos los elementos mencionados anteriormente. Para esto es necesario considerar los lineamientos y acciones estratégicas de los cuales parte el gobierno para formular la política fronteriza<sup>2</sup>:

1. Definición del ámbito fronterizo, reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera
2. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo: Promover políticas diferenciadas regionalmente y focalizar recursos favoreciendo sectores estratégicos a través de la inclusión de los asuntos fronterizos en la estrategia de cooperación internacional del país. Promover el desarrollo empresarial mejorando el ambiente de negocios.
3. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales.
4. Fortalecimiento de la seguridad fronteriza y la soberanía nacional.

Así, a partir de lo anterior se van a revisar tres procesos fundamentales que se han estado desarrollando durante el gobierno actual:

Un primer elemento a mencionar es la reformulación de la Ley de Fronteras ¿Cómo se está construyendo? ¿Cuáles son los ejes de la reforma? ¿Quiénes están participando en su construcción? Para caracterizar esto, se debe partir de los elementos problemáticos que se encuentran en la actual ley y los argumentos que se generan desde las instituciones centrales encargadas del tema fronterizo en todo el país especialmente la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores. Además se revisarán los aportes que la sociedad civil hace en torno a la reforma de la Ley de Fronteras.

---

<sup>2</sup> Tomados del PND 2010-2014.

Un segundo elemento se configura en el desarrollo del Plan Fronteras para la Prosperidad manejado directamente desde la oficina de la Canciller. Aparte de describir sus objetivos, procesos, logros y ver si su impacto ha sido positivo o no se hace necesario cuestionar si este Plan Fronteras se constituye como el eje central de las políticas fronterizas en el actual gobierno, reemplazando la tarea de las instituciones centrales encargadas del desarrollo de políticas fronterizas como la Secretaría de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo. Además se tratará de responder una pregunta esencial: ¿Qué tipo de desarrollo fronterizo está fomentando este proyecto?

Finalmente se hará una rápida mirada a los procesos de integración fronteriza manejados por Colombia en el marco de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) lo que significa que sólo se tendrán en cuenta Ecuador, Perú y Venezuela, que a pesar de retirarse del espacio de integración, juega un papel importante en la caracterización de los procesos de integración fronteriza.

## **REFORMA DE LA LEY DE FRONTERAS**

La ley vigente que reglamenta las disposiciones en las zonas de fronteras colombianas es la Ley 191 de 1995. En ella se definen las Zonas de Frontera, las Unidades de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza del país. Además de establecen disposiciones en lo económico y lo institucional para estos territorios. Sin embargo este marco legal ha sido criticado en muchas ocasiones porque no genera unas disposiciones adecuadas para las dinámicas fronterizas que afrontan las zonas ubicadas en los límites del país.

Sus principales problemáticas se pueden reducir a cuatro elementos:

- Tratamiento homogéneo de las diferentes regiones fronterizas: Si bien se plantean 3 unidades diferenciadas para catalogar a las regiones fronterizas, se debe tener en cuenta que aun así éstas no logran abarcar las diferentes dinámicas existentes en las fronteras colombianas. Es decir, no todas las Unidades de Desarrollo Fronterizo presentan las mismas características, pero la ley las contempla en un marco normativo único.
- Debilidad y confusión Institucional: En la ley se formula la creación de una Conserjería Nacional de Fronteras, sin embargo ésta como otras dependencias no salieron a flote. Además entre las instituciones que han logrado mantenerse, no existe una marcada diferenciación de funciones.

- Se convierte en un “catálogo de exenciones tributarias”<sup>3</sup>: La mayoría de sus disposiciones son privilegios y exoneraciones de tipo económico que sólo favorecen a regiones de frontera con alta presencia de dinámicas comerciales, como Cúcuta, dejando por fuera a zonas fronterizas que presentan en mayor medida dinámicas de tipo ambiental o social.
- La implementación de sus consideraciones se reduce a voluntades políticas: Ligado a lo anterior, parece que la Ley de Fronteras solo estuviera formulada para las regiones de mayor importancia política y económica para el nivel central. Poco se formula sobre regiones fronterizas de la Amazonía.

En referencia a estas problemáticas de la Ley 191 de 1995, el actual gobierno contempla en su PND 2010-2014 lo siguiente:

*“El Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, su actualización y la revisión de alternativas jurídicas que contemplen los mandatos constitucionales y la diversidad de ámbitos fronterizos. Esta revisión promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres y precisará regulaciones en materia de seguridad fronteriza y soberanía”(Planeación Nacional de Desarrollo, 2010 .p 63)*

Lo anterior, sustentado en la idea de que el concepto de territorio fronterizo tiene que contemplarse más allá de una línea límite y que por lo tanto se deben definir escenarios territoriales adecuados a esta ampliación del concepto.

Además se contempla que es necesario formular propuestas de subregionalización fronteriza y propuestas de armonización normativa con los países vecinos para facilitar las actuaciones sectoriales conjuntas.

En esta tarea, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo representa una figura central. Según su director, Francisco Coy, ésta es la única oficina en el Estado que

*“tiene una temática fronteriza en su mandato, de resto es un tema que aparece residualmente en el resto de ejes del Estado, entonces todo el Estado central tiene algo que ver. Salud debe tener unas cosas que tocan frontera, educación igual, medio ambiente; todo el mundo, pero digamos hace tiempo no se piensa sistemáticamente el tema fronterizo” (F. Coy, Comunicación personal, Marzo 01, 2012).*

---

<sup>3</sup> Esta expresión, “catalogo de exenciones tributarias” fue utilizada por Francisco Coy, director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería en una entrevista realizada por OPRIC el 1 de Marzo del 2012.

Lo cual aporta otro elemento importante para la reforma de la ley: edificar una política fronteriza interinstitucional, pero que a su vez tenga una centralidad institucional clara, que no permita que el tema fronterizo se convierta en un tema residual para los demás sectores estatales.

Además de lo anterior, el director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, afirma que para la construcción de esta Ley de Fronteras es indispensable mantener un criterio de políticas públicas diferenciadas que no se confunda con “una cosa caprichosa”. Es decir, que no se den aprobaciones de la Ley dependiendo de las presiones que se hagan para lograr diferentes estímulos en las fronteras:

*“El tratamiento que se ha hecho a todas estas poblaciones de fronteras es absolutamente caprichoso. ¿Por qué Maicao tiene un régimen distinto de Cúcuta? O ¿Por qué Ipiales tiene uno distinto de Puerto Asís? Porque alguien en su momento pujó por la región y le metió la diferencia, entonces lo que se tiene es una colcha de retazos sin mucha consistencia” (F. Coy, comunicación personal, 01 de Marzo del 2012)*

Y con muchas exenciones y estímulos que terminan siendo inaplicables. Entonces el criterio de política pública diferenciada hace referencia la construcción de disposiciones según las características específicas de las fronteras, lo que aportaría un sentido mucho más institucional a la Ley y menos improvisado según la importancia que se le conceda a cada región fronteriza.

En el gobierno actual la hoja de ruta para la reforma de la Ley de Fronteras la marca el capítulo séptimo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Soportes Transversales de la prosperidad democrática*, específicamente su numeral tercero: Políticas de desarrollo fronterizo.

A partir del diagnóstico y las sugerencias aportadas en dicho documento, se contempla como una segunda etapa dentro de la reforma de la Ley de Fronteras la construcción de un Documento Conpes, el cual según Francisco Coy :

*“Se está trabajando actualmente en dos aspectos para la construcción de este documento. Por un lado el aspecto Interinstitucional, todas las entidades que tengan que ver con el tema fronterizo, lideradas por planeación nacional, la Cancillería y el Ministerio de Defensa. Por otro lado unos talleres en las regiones, donde se está trabajando con actores sociales locales. Este documento debería estar para el mes de Octubre” (F. Coy, Comunicación personal, 01 de Marzo del 2012)*

Finalmente la etapa de la formulación de un borrador de la Ley de Fronteras, se considera que podría estar lista para Junio o Julio del siguiente año.

Vale la pena resaltar la importancia que esta forma de concebir una reforma para la Ley de Fronteras intenta articular a los sectores involucrados en la temática. En sus diferentes etapas, el proyecto se concibe de una manera bastante racional y coherente. Sin embargo se debe tener especial atención en la actual construcción del Conpes y la real participación y aporte de la sociedad civil de frontera en este asunto.

Haciendo una revisión general, a la fecha, no existe un documento de la Cancillería que reúna los aportes que se han venido generando en los diferentes seminarios y talleres de participación y que contemple la posibilidad real de integrarlos a la construcción del documento. Pero sí existen documentos generados por la sociedad civil fronteriza que reúnen sus principales propuestas y aportes.

En la Tabla 1 se podrá detallar lo se está pensando desde la sociedad civil, a través de las propuestas generadas desde el Seminario Taller Binacional realizado en Cúcuta entre el 25 y 27 de Noviembre de 2010. Estos aportes se encuentran consignados en un documento de carácter público titulado *“Aportes a la construcción de una Política de Desarrollo Fronterizo desde la Sociedad Civil”*.

Como es de suponer, estas propuestas se plantean desde y para la zona de frontera de Norte de Santander- Táchira.

Aportes a la construcción de una Política de Desarrollo Fronterizo desde la Sociedad Civil- Frontera Táchira-Norte de Santander				
Temas	Gente y Sociedad-Convivencia y Ciudadanía en la frontera	Infraestructura social e institucionalidad-Oportunidades y crecimiento	Desarrollo económico-Generación de recursos propios y formalidad	Conectividad-Logística e infraestructura
Problemas	*Desarrollar programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y la regulación social.	*En educación, promover el diseño de un currículo binacional que incluya temas relevantes para la frontera y homologar títulos académicos en los tres niveles de educación para facilitar el tránsito de personas en la frontera.	*Desarrollar los sectores líderes en la frontera (arcilla, carbón, calzado...)	*Concretar un sistema de transporte vial interconectado entre los dos países.
	*Creación de un manual de procedimientos para el paso de la frontera por parte de los ciudadanos. Trato especial para las etnias.		*Fortalecer la política de promoción de inversión privada teniendo en cuenta las particularidades de la región.	*Promover el manejo conjunto de cuencas hidrográficas binacionales.
	*Constituir una red de observatorios binacionales en las regiones fronterizas que hagan un seguimiento para garantizar el respeto de los Derechos Humanos y el DIH.	*Promover una cultura del ciudadano de frontera, a través de la propuesta de una cultura común de la región fronteriza con elementos que colectivizan como sociedad a sus habitantes.	*Estrategia para combatir la informalidad y el contrabando en la región: Permitir el comercio interfronterizo sin la presentación de la declaración de exportación para transacciones comerciales inferiores a 20 salarios mínimos legales mensuales para personas naturales e inferiores a 40 salarios mínimos legales mensuales para las personas jurídicas.	* Promover un sistema de transporte masivo binacional.
	*Incorporar el tema de promoción, cultura de paz y derechos humanos en las escuelas de frontera.		* Diseñar y ejecutar proyectos que desarrollen el potencial productivo de las regiones.	
	*Reactivar la Comisión Binacional en la frontera.			

Tabla 1. Aportes de la sociedad civil a la construcción de política de desarrollo fronterizo. Elaboración propia

En mayor medida las propuestas contemplan proyectos que requieren de la integración de los dos países, haciendo evidente que las dinámicas fronterizas no se pueden solucionar de manera unilateral, pues cualquier elemento ligado a los municipios o localidades fronterizas debe abordar necesariamente la parte del vecino país.

Es así como este aporte de la sociedad civil fronteriza deja claras las dinámicas que se presentan en la región a través de los enfoques principales de sus propuestas. Falta ver cómo son integradas por las instituciones a cargo de la formulación de la política.

## **EL PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD**

El PFP se define como una política de desarrollo fronterizo manejada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente la cancillería, y el Departamento Nacional de Planeación. Su objetivo es “impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos”. Sus acciones y procesos se dan en el marco de seis elementos que pretenden ser los principios rectores del plan: El desarrollo sustentable, el desarrollo humano, la política pública diferenciada: no ver la frontera como una sola, cada una tiene sus potencialidades, problemáticas y particularidades; coordinación y liderazgo central con visión local: articular las distintas entidades de gobierno nacional en su accionar en las fronteras de la mano con la visión central; y por último, un enfoque local y sostenible con una amplia participación.

Este plan consiste, a grandes rasgos, en generar proyecto de política pública para las diferentes zonas de frontera a partir del diagnóstico de las demandas sociales, políticas, económicas y culturales que se den por parte de la sociedad civil. Este diagnóstico de demandas se hace a partir del desarrollo de talleres participativos en donde se encuentran actores sociales con los diferentes coordinadores asignados por la oficina de la Canciller.

A continuación se desarrollarán algunas características técnicas del plan para luego poder generar una respuesta a la pregunta por el desarrollo fronterizo.

Las zonas de fronteras colombianas están repartidas en 13 departamentos, 77 municipios y 12 corregimientos. En ellas habitan 3,9 colombianos, es decir, aproximadamente un 10% de la población total del país. De este total de la población fronteriza, un 94,5% se concentra en las zonas de fronteras de Venezuela y Ecuador, razón por la cual se vuelven estas zonas las prioridades para el PFP.

Teniendo estas cifras básicas sobre la población fronteriza, el PFP hace una categorización de los 13 departamentos fronterizos en 6 subregiones a partir de 4

criterios: Región Natural, Integración con el país vecino, Zona étnico-territorial y compensación regional.

Luego del diagnóstico en el que participan actores sociales, gobiernos locales, centrales y empresas privadas, se definieron unas líneas de acción en las cuales se enfocarán los programas y proyectos a realizar: Agricultura, turismo, salud e identificación, educación, agua y saneamiento básico, energía, deporte, cultura y vivienda rural.



1. Alta Guajira-Venezuela
2. Serranía de Perijá-Venezuela
3. Catatumbo-Venezuela
4. Andina-Venezuela
5. Orinoquía-Venezuela
6. Amazonía-Venezuela
7. Amazonía-Brasil
8. Amazonía-Perú
9. Amazonía-Ecuador
10. Andina-Ecuador
11. Pacífica-Ecuador
12. Pacífica-Panamá
13. San Andrés y Providencia

Mapa 1  
Subregiones fronterizas PFP  
Tomado de Presentación PFP,  
facilitado por Jorge Guzmán  
Coordinador.

En total se han formulado 104 proyectos, entre los hay una mayor cantidad enfocados en la línea de acción de agua y saneamiento básico: 21 proyectos. Las líneas de vivienda y de comercio, industria y turismo representan las de menor cantidad de proyectos formulados: En total 4.

Nariño es el departamento con mayor cantidad de proyectos formulados (30) y le sigue Norte de Santander (17). Los departamentos con menor cantidad de proyectos formulados son Boyacá (3) y Arauca (6).

Luego de la formulación de proyectos para cada subregión, se entra a la etapa de gestión y consecución de recursos para la realización de los mismos. Esta financiación de recursos se pretende conseguir a través del aporte de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, dependiendo del tipo de proyecto que se quiera financiar;

Responsabilidad social corporativa con la estrategia del *fundraising*; cooperación internacional, entre Estados y organismos cooperantes; cofinanciación de gobiernos regionales y locales con la incorporación de Planes de Desarrollo municipal y departamental y finalmente a través del sistema general de regalías, específicamente de los fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

Para la fecha se ha conseguido financiación para un 27% de los proyectos formulados, dejando un 73% de los proyectos todavía sin financiación. De este porcentaje de los proyectos que ya han conseguido financiación, la mayor parte de ésta, un 41% del total, ha venido directamente del Gobierno Nacional y sus diferentes entidades. Las entidades territoriales, a través de la cofinanciación ha generado un porcentaje 27%, seguido por el sector privado y la Responsabilidad Social Corporativa con una financiación del 17% de los proyectos, un 12 % aportado por las regalías y finalmente la cooperación internacional ha aportado financiación a un 3% de los proyectos formulados por PFP .

A partir de esta información descriptiva del plan, se puede hacer varias consideraciones:

Una de ellas es el tipo de desarrollo fronterizo que se está concibiendo desde este plan. Es claro que se pretende un mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes fronterizos, ligada a la intención de hacer que el Estado tenga mayor presencia en estas zonas. Esto daría como resultado unas acciones en frontera encaminadas a la defensa de soberanía y reivindicación de poder del Estado central, ligado con la consecución de proyectos que apunten a mejorar las estadísticas de necesidades básicas insatisfechas de calidad de vida en las fronteras, con el fin de reducir la brecha entre el promedio de éstas y el del resto del país.

Sin duda alguna, la realización de talleres participativos con la presencia de actores sociales, empresas privadas y gobiernos locales y central marca un cambio en cuanto al procedimiento que se quiere llevar a cabo para integrar a las fronteras. Sin embargo puede que la concepción fronteriza todavía siga limitada a la de una zona que necesita ser integrada con el nivel central. Esta concepción no es errada, sino que es todavía muy limitada y no tiene en cuenta que el mayor avance que se puede hacer en este ámbito es reconocer y entender las dinámicas fronterizas y potencializarlas en un marco legal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La concepción de desarrollo es vista desde el ámbito nacional como el proceso que se da a partir del combate a la ilegalidad, la inseguridad y el contrabando, dinámicas presentes en la cotidianidad fronteriza. Esto choca con el nivel nacional, pues son dichas dinámicas las que constituyen sus construcciones sociales, culturales y económicas. “Las políticas fronterizas están de ordinario dirigidas desde los Estados centrales a

Una segunda consideración apunta a señalar que el Plan Fronteras para la Prosperidad está concentrándose en la etapa de desarrollo fronterizo hacia adentro para generar un fortalecimiento de las poblaciones con el fin de que éstas puedan entrar como un ente consolidado, en las dinámicas de integración fronteriza con las localidades vecinas.

*“En la medida en que se mejoren las condiciones de vida en las poblaciones de frontera, vamos a fortalecer el proceso de integración con los países vecinos. No se desarrollan proyectos con un carácter binacional que incluyan comunidades del vecino país, o interacción con autoridades del vecino país.” (J. Guzmán, Comunicación personal, Jueves 06 de Septiembre del 2012)*

Una tercera consideración tiene que ver con el aporte que hace el PFP a la construcción de la reforma de la Ley de Fronteras. Jorge Guzmán, el coordinador encargado del Plan Fronteras, afirma que de 60 talleres participativos que se han desarrollado en las zonas de frontera, 16 de éstos han sido para la formulación del nuevo Conpes de fronteras. Estos talleres han sido acompañados por 9 entidades del gobierno nacional y se trabajaron en mesas sectoriales a partir de las problemáticas estructurales de la Ley de Fronteras.

Finalmente hay que considerar que la existencia de este proyecto en sí mismo indica ya una falta grave en la estructura organizativa que se tiene desde el nivel central para el desarrollo de las fronteras. Un elemento para sustentar esto es que se supone que existen unas instituciones creadas para generar este tipo de proyectos en la frontera, concebidas en la Ley 191 de 1995 pero la creación de un plan como el PFP desde el despacho de la Canciller, supone pensar que tales instituciones no están cumpliendo con sus funciones específicas, bien sea por falta de voluntad política de los diferentes gobiernos (aunque debe suponerse que por ser instituciones creadas por una Ley, los cambios de gobierno no deberían afectar su funcionalidad) o por un debilitamiento estructural de fondo que viene desde la formulación misma de tales instituciones. Además debe agregarse que debido a esto se da un solapamiento de funciones entre las instituciones existentes que finalmente podría generar inmovilismo en el desarrollo de políticas de fronteras.

## **LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBIANA EN EL MARCO DE LA CAN.**

En relación con el objetivo que se propone en la introducción, revisar las diferentes construcciones que actualmente se están dando en el país bajo el gobierno del

---

regular la vida local e integrar a sus habitantes al país, pero estos suelen percibirlos, más bien, como medidas que destruyen la integración espontánea e informal con sus vecinos.”(Ramírez, 2011)

presidente Santos, el elemento de la integración fronteriza debe ser visto luego de hacer un recuento por los procesos encaminados al desarrollo fronterizo.

La integración fronteriza de Colombia se ha dado de dos maneras: Una, es bajo la formulación y consecución de proyectos de integración fronteriza de manera binacional, por iniciativa de ambas partes. La segunda, tiene que ver con una integración fronteriza liderada por un proceso de integración que genera unos lineamientos básicos para que sus países miembros formulen sus proyectos de integración en el marco de la consecución de unos objetivos comunes.

En ese sentido, se toma la segunda forma de integración fronteriza, específicamente bajo el proceso de integración conocido como CAN (Comunidad Andina de Naciones) ya que permite ver el proceso de integración que ha tenido Colombia con tres países específicos: Ecuador, Perú y Venezuela. Éste último país no hace parte de la CAN desde el 2006, así que se podrá dar un vistazo a la integración binacional que se ha dado entre los dos países, tanto en el marco de la CAN, como después de su salida.

Para esto se debe hacer un recuento de las decisiones 459, 501 y 502 de la CAN que regulan y definen la integración fronteriza entre sus países miembros:

#### Decisión 459

Firmada el 25 de Mayo de 1999 en Cartagena, es la decisión que propone la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. En esta se contemplan acciones bilaterales armonizadas con las políticas nacionales, contribución al desarrollo de la subregión, respeto a la identidad cultural de las comunidades en las zonas de frontera y la delimitación y diseño de las ZIF (Zonas de Integración Fronteriza). El objetivo fundamental de esta Política Comunitaria es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión.

#### Decisión 501

Dada en Valencia, Venezuela el 22 de Junio de 2001, esta decisión define el concepto de Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina: Son “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.” (Art.1 Decisión 501, CAN)

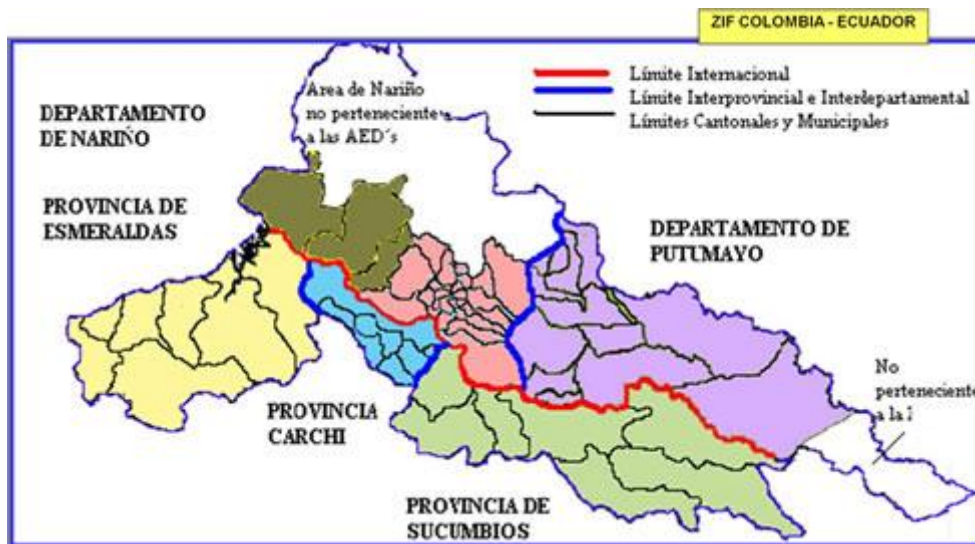
El concepto de desarrollo fronterizo en estas zonas se contempla en múltiples dimensiones. En la dimensión social como satisfacción de necesidades básicas de sus

pobladores, en la dimensión económica como el fomento del crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva en las zonas de frontera, en la dimensión de la sostenibilidad ambiental considerando las limitaciones del medio ambiente y potencializando sus ventajas, en la dimensión institucional promoviendo la participación de las instituciones de la ZIF en la planificación, seguimiento y evaluación de los procesos y finalmente en la dimensión de la integración promoviendo el libre tránsito de vehículos, personas, mercancías y servicios y la armonización de procedimientos migratorios y aduaneros.

Es importante tener en cuenta que los procesos de integración fronteriza generados desde un mecanismo de integración regional tienen el objetivo de afianzar las fronteras comunes para fortalecer el bloque regional. Entonces estos proyectos van más allá de generar desarrollo de uno o de otro lado. Su intención es potencializar las dinámicas fronterizas, es decir trabajar con los fenómenos que se dan en la intersección entre los dos países. Por esto es importante que cada país tenga específicamente una política de fronteras para generar su desarrollo fronterizo hacia adentro y en tanto se de este primer elemento, las zonas de frontera puedan fortalecerse aún más en los procesos de integración.

A continuación se caracterizarán las tres ZIF que actualmente comparte Colombia con otros países:

#### *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana*



Mapa 1. ZIF Colombia-Ecuador

Esta Zona de Integración fronteriza es conformada únicamente por los departamentos adyacentes a la línea limítrofe. Además se incluyen zonas despobladas en las que se generan interacciones ambientales y étnicas.





zona de frontera en términos comerciales para ambos países, en el mismo año que Venezuela se retira de la CAN, la Comisión Binacional de Alto Nivel para los dos países, utiliza el proyecto generado en 2005 de delimitación de la ZIF y es acordada. Esta zona se da entre el estado de Táchira en Venezuela y el departamento de Norte de Santander en Colombia. Es decir únicamente los municipios adyacentes a la línea limítrofe.

Al igual que la ZIF colombo-ecuatoriana, ésta zona se ha visto paralizada debido a las tensiones que han existido entre los gobiernos de los dos países.

Durante el gobierno de Santos se restablecen las relaciones diplomáticas con Venezuela y se generan acuerdos para normalizar el comercio bilateral.

Así, podría decirse que durante el actual gobierno se han retomado los procesos de integración fronteriza. Sin embargo estos proyectos de integración son altamente vulnerables ya que dependen de las relaciones políticas entre los gobiernos centrales. En algunos casos no existe institucionalidad local establecida para manejar estos procesos, pero en los que si hay, como en el caso de la frontera colombo-venezolana, específicamente el paso entre San Antonio y Cúcuta, las relaciones entre los gobiernos centrales han obviado su existencia.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Si bien el tema fronterizo ha cobrado importancia durante el gobierno de Santos, a partir de los tres elementos descritos, la reforma de la Ley de Fronteras, el Plan Fronteras para la Prosperidad y los procesos de integración fronteriza, todavía siguen existiendo dificultades a la hora de enfocar proyectos y generar conceptos para estas zonas.

En cuanto a la construcción de la política pública, es importante que ésta reconozca los elementos básicos que deben desarrollarse en las zonas de fronteras. El desfase entre la concepción local de frontera y la concepción nacional puede superarse en tanto los talleres participativos propuestos desde el PFP sean desarrollados en conjunto y los aportes y demandas hechas por los actores sociales convocados sean tomados de manera seria. Es de vital importancia que el nivel central esté abierto a considerar las concepciones hechas por estos actores. Lo importante de esto es también, que las dinámicas sociales y políticas que construyen lo fronterizo no sean eliminadas por las estrategias que se desarrollen, sino que por el contrario sean potenciadas y ampliadas.

Además los elementos que surjan en torno al desarrollo fronterizo deben ser asumidos como un objetivo nacional que no dependa de las relaciones políticas entre

los niveles centrales y que permitan un avance real y propicio para poder generar los procesos de integración necesarios para las zonas de fronteras. En ese sentido es que el establecimiento de una institucionalidad efectiva es muy importante. Canalizar los esfuerzos y no dispersar funciones en oficinas centrales que no pueden reconocer las verdaderas problemáticas fronterizas.

Cabe resaltar que la concepción que se tiene en Colombia de las fronteras se ha ido ampliando. Ya no es solo un mojón que delimita la frontera, sino un espacio integrado por dinámicas locales y binacionales. Sin embargo estamos en la etapa de solucionar cómo comprender y entender estas dinámicas para integrarlas y armonizarlas en pro de un desarrollo fronterizo apropiados y no verlas como elementos problemáticos que tienen que ser eliminados para poder generar un tipo de progreso que no sería efectivo en estas zonas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALVAREZ, R.; GIACALONE, R. & SANDOVAL, J. (s.f.). *Globalización, integración y fronteras en América Latina*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

BARRAGÁN, E.; MUÑOZ, V. (2003) *La frontera como espacio dinámico de la integración. Colombia y sus fronteras en el marco de la Comunidad Andina*. Universidad Javeriana, Bogotá.

Conpes 3155. Departamento Nacional de Planeación (2002) *Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo*. Bogotá

Documentos para el desarrollo territorial N° 42 (2001) *Colombia y sus fronteras: Políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*. Dirección de Desarrollo Territorial y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

GUERRERO, M. (s.f.). *El derecho de participación de los pueblos fronterizos en la integración y desarrollo en la zona*. Ecuador

ITURRIZA, J. (1986) *Integración fronteriza. Un enfoque metodológico*. Revista Integración Latinoamericana N° 118

MENDOZA, A. (1997) *Política de Fronteras*. Sociedad geográfica de Colombia, Bogotá.

OSORIO, D. (2004) *Análisis Legislativo. Zonas de Fronteras en Colombia: Régimen, Situación Actual y Legislación Extranjera*. Congreso de la República de Colombia, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Bogotá.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 VII. *Soportes transversales de la prosperidad democrática*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Presentación *PLAN FRONTERAS PARA LA PROSPERIDAD*. Facilitado por: Jorge Guzman, Coordinador PFP. Jueves 06 de Septiembre del 2012.

RAMÍREZ, S. (2008) *Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances*. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.

RAMÍREZ, S. (s.f.). *Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana*. Universidad Nacional de Colombia. En *Siete Cátedras para la integración (2005)*, Convenio Andrés Bello, Bogotá.

RAMÍREZ, S. (2011) *Las políticas en las Zonas de Frontera*. Seminario “Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas. Quito, Ecuador.

Seminario Taller Binacional Noviembre 25 al 27 de 2010 “*Aportes a la construcción de una Política de Desarrollo Fronterizo desde la Sociedad Civil*”

VARGAS, G. (s.f.). *Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía*. En *Fronteras, territorios y metáforas*. (2003) Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia.

ZULUAGA, R. (s.f.). *Régimen Jurídico de las entidades territoriales de frontera*. En *Fronteras, territorios y metáforas*. (2003) Instituto de Estudios Regionales, INER, Universidad de Antioquia.

