



# Consolidación de las fronteras terrestres de Colombia

**Olivert Cárdenas Gil**  
**José Martínez Mercado**  
**Julio Saldaña Vásquez**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Especialización en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**  
Bogotá D.C., Colombia

TE SB 2016  
320.15  
C172  
Ej 2

Ministerio de Defensa Nacional  
Comando General de las Fuerzas Militares  
Escuela Superior de Guerra  
Seguridad y Defensa Nacionales



## CONSOLIDACIÓN DE LAS FRONTERAS TERRESTRES DE COLOMBIA

MY. Olivert Cárdenas Gil  
MY. Jose Martínez Mercado  
MY. Julio Saldaña Vásquez

Director

TC (RA). Manuel Guillermo Carrascal Jácome.

SEGURIDAD CIUDADANA

ESPECIALIZACIÓN  
Trabajo de grado  
Bogotá - Colombia  
2016

**Tabla de contenido.**

Resumen .....	3
Abstract .....	4
Introducción .....	5
Fronteras porosas en Colombia .....	9
Marco jurídico en las fronteras colombianas .....	21
Estrategias para la integración fronteriza .....	31
Conclusiones .....	40
Referencias .....	42
Graficas .....	46

## Resumen

A través de la historia Colombia se ha caracterizado por tener fronteras débiles, permeables, porosas y descuidadas, estas características se han acentuado por el conflicto armado interno la falta de control y poca cohesión del centro hacia la periferia. Lo anterior ha provocado que el Estado no pueda ejercer una soberanía plena y llevar la figura estatal a estas zonas, haciendo que la población se sienta relegada y genere poco sentido de pertenencia hacia este. A pesar de su importancia geoestratégica las fronteras no han recibido la atención que merecen por parte del gobierno, cuestión que pone en peligro la integridad y los intereses de los colombianos, puesto que los territorios de frontera se caracterizan por tener altos grados de biodiversidad, la multiculturalidad de la población y grandes riquezas.

Desde los años 80 se han creado diversos mecanismos para hacerle frente a las problemáticas presentes en las fronteras, entre estos darles mayor autonomía a los gobiernos locales con el propósito de crear lazos con las comunidades de los países vecinos. Estas políticas han sido deficientes para generar soluciones a estas problemáticas, lo que no ha permitido que las brechas y diferencias con el resto del país, especialmente con la región andina, sean reducidas, permitiendo un mayor desarrollo y mejor bienestar para sus habitantes.

Ha existido un gran interés por parte del gobierno de potencializar el desarrollo de las regiones en las fronteras. Es importante que las Fuerzas Militares retomen su rol constitucional de proteger la integridad y soberanía del territorio, sirviendo de puente entre las instituciones nacionales y las instituciones vecinas, que permitan generar desarrollo sostenible, bienestar ciudadano, neutralización de las amenazas transnacionales y disminución de las brechas sociales.

**Palabras Claves:** Frontera, Fuerzas Militares, Ejército, Conflicto, Países vecinos, Colombia, Desatención y Políticas.

### **Abstract.**

Through history Colombia has been characterized by weak, permeable, porous borders and careless, these features have been accentuated by the internal armed conflict, lack of control and little cohesion the center to the periphery. This has meant that the state can not exercise full sovereignty and state figure out these areas, making people feel neglected and generate little sense of belonging to this. Despite its geostrategic importance borders have not received the attention they deserve from the government, an issue that threatens the integrity and interests of Colombians, since the border territories are characterized by high levels of biodiversity, multicultural population and great wealth.

Since the 80s have created various mechanisms to address the issues within the borders among these give greater autonomy to local governments for the purpose of creating links with communities of neighboring countries. These policies have been inadequate to generate solutions to these problems, which has not allowed gaps and differences with the rest of the country, especially in the Andean region are reduced, allowing further development and better welfare for its inhabitants.

There has been great interest by the government to potentiate the development of border regions. It is important that the military forces resume their constitutional role to protect the integrity and sovereignty of the territory, serving as a bridge between national institutions and neighboring institutions, in order to generate sustainable development, welfare citizen, neutralization of transnational threats and decrease gaps social.

Keywords: Border, Armed Forces, Army, Conflict, neighboring countries, Colombia, Neglect and Police.

## Introducción

La delimitación fronteriza ha sido uno de los elementos más importantes para el adecuado funcionamiento del Estado moderno, reconociendo así sus límites jurisdiccionales e institucionales, como se evidencia en los aportes de Ratzel, quien según Andrés Bazzana es, junto con Frederik Jackson Turner, quienes investigaron sobre las fronteras e identidad nacional, “proporcionado la reflexión geohistórica más profunda y más rica” (Bazzana, 1997, p. 26) siendo sus escritos de gran importancia en la conceptualización de las fronteras.

Colombia cuenta con cinco fronteras terrestres: Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú y Panamá, las cuales se encuentran distribuidas a lo largo de 13 departamentos y 77 municipios, caracterizados por la biodiversidad y multiculturalidad.

Con el paso del tiempo el Estado colombiano no ha logrado consolidar su poder a lo largo de sus fronteras, mostrándose débil, puesto que fueron establecidas mediante el derecho internacional, la defensa que realiza a sus intereses nacionales generalmente se fundamenta en la diplomacia, y no acude a una combinación de poder duro y blando, lo que perjudica enormemente su desarrollo y cohesión, lo que produce zonas abandonadas y olvidadas por parte de las instituciones estatales, caracterizadas por tener altos niveles de necesidades básicas insatisfechas e índice de desarrollo humano muy por debajo de la media (Conpes 3805, 2014).

Sumado a eso durante más de 50 años se ha vivido un conflicto armado interno que cobra vital importancia durante los años 90, década en la que las fronteras adquieren gran valor estratégico para los intereses de los Grupos Armados Organizados, especialmente por parte de las Farc-ep y Eln, por ser regiones donde la presencia estatal se concentra en las cabeceras municipales y con fácil acceso a los ingresos que proporciona el crimen transnacional, esto en un contexto donde las Fuerzas Militares de los países vecinos no están dispuestas a enfrentarlos.

La permeabilidad producto de la presencia estatal que aprovechan los Grupos Armados Organizados en las fronteras ha desembocado que existan graves conflictos con países vecinos por amenazas comunes, un ejemplo de esto es

el crimen organizado transnacional es una amenaza para la sociedad global, pues se trata de grupos que no reconocen fronteras ni ley, que siguen la dinámica del comercio internacional, del desarrollo tecnológico y de las comunicaciones para el logro de sus fines, los Estados deben adelantar todo lo necesario para controlar dicho fenómeno, y ello incluye la disposición a establecer frentes comunes de batalla a lo interno de cada Estado, y de éste con otros países y Organismos Multilaterales (Duque, S.F, p.35).

Frente a lo anterior en el caso de Colombia, las amenazas comunes también están ligadas a la violencia, el narcotráfico, la crisis humanitaria producto del desplazamiento, los refugiados y la existencia de economías ilegales. Esto hace que se dificulte la cooperación entre Colombia y los países vecinos fomentando las diversas dinámicas entorno al conflicto armado sosteniendo que estas deben ser solucionadas únicamente por el gobierno colombiano, dejando de lado las características transnacionales frente a esto.

Por la desatención histórica por parte del Estado colombiano hacia sus fronteras, es de vital importancia que este efectúe mayor presencia en estas zonas para consolidar la figura estatal y evitar que estas fronteras sean porosas y puedan ser modificadas por otros Estados. Esto se haría bajo la implementación de una estrategia que este apoyada por las Fuerza Militares de Colombia, empleando la doctrina de acción unificada; ya que este organismo cuenta con las capacidades necesarias para llegar a los lugares más apartados del territorio nacional, cuestión que conlleva a preguntar: ¿Cómo el Estado colombiano con el apoyo de las Fuerzas Militares

puede llegar a consolidar su presencia y reducir las problemáticas existentes en las zonas de frontera?

De acuerdo a estas problemáticas el objetivo de este artículo es determinar la forma por la cual se puede ejercer mayor control estatal en las zonas de frontera para que estas dejen de ser porosas y no puedan ser modificadas por otros Estados.

Para llegar a esto, en la primera parte se analizará la problemática entorno a las fronteras en Colombia. En la segunda parte se identificarán los diversos mecanismos creados por Colombia frente al tema fronterizo. En la tercera parte se formularán posibles soluciones ante la situación fronteriza con el apoyo de las Fuerzas Militares y las instituciones estatales. Por último se presentaran unas conclusiones.

A partir de los años 80 el gobierno empieza a crear políticas relacionadas con la problemática fronteriza dentro del ámbito nacional y es desde este momento donde se empieza a generar diferentes normatividades que buscan dar solución a estas situaciones. Con la Constitución de 1991 se da una priorización a dicho tema que se materializa con la ley 191 de 1995, donde se le da mayor autonomía a las comunidades de estas zonas; a pesar de estos esfuerzos nunca se logró consolidar la figura del Estado y la creación de una política que tuviera en cuenta las diferentes necesidades de las fronteras.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se ve un gran interés en la recuperación de las zonas fronterizas empezando por reconocer los diferentes problemas sociales, políticos y económicos de las regiones. Lo anterior se hizo por medio de la formulación del Conpes 3805 del 2014, que sentó las bases para establecer el plan de fronteras para la prosperidad, con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar de la población mediante la integración y el fortalecimiento de las instituciones estatales y de los países vecinos.

Ante cualquier solución al tema fronterizo se debería tener en cuenta la participación de las Fuerzas Militares, pues este es un organismo que tiene las capacidades, conocimientos y herramientas necesarias para llevar a cabo la consolidación del territorio nacional junto a las instituciones estatales. En virtud a esto es necesario que se cree una estructura que sirva de puente entre las instituciones nacionales y las instituciones de los países vecinos con el fin de ampliar los mecanismos de cooperación.

Esto con el propósito de fomentar conversaciones para la hermandad y la consolidación fronteriza, generando diversos canales de cooperación y desarrollo integral en las dos partes y a lo largo de la frontera. La cooperación debe ser un elemento de gran importancia dentro de las relaciones bilaterales, ya que este es un medio para disminuir las problemáticas transnacionales y las consecuencias de la internacionalización de diversos factores relacionados al conflicto armado interno.

## Fronteras porosas en Colombia

*Un Estado no es imaginable sin una base de espacio territorial y son el poder político y militar estatales los que determinan el dominio territorial del mismo, fijando sus fronteras como una realidad política.*

GUHL, 1991.

En el siglo XIX se entendió la frontera como una franja o terreno deshabitado, ya que se encontraban lejos de los centros de poder, estos espacios eran vistos como punto de enfriamiento entre grupos humanos hostiles, haciendo que la frontera fuera vista con un carácter bélico dando una concepción diferente a la actual (Cadena, 2007).

Actualmente la frontera es el resultado de diferentes procesos de negociación y actos de consolidación producto de las tendencias expansionistas de los Estados modernos; es importante tener en cuenta que la frontera se construye en la medida en que avanza el Estado moderno y sirve para determinar sus propios límites jurisdiccionales. Hoy en día las fronteras son consideradas como espacios comunes para el desarrollo, teniendo en cuenta que estas líneas demarcadas no pueden dividir sociedades que comparten las mismas características, donde el Estado tiene que adaptarse con el fin de permitir la supervivencia de los pueblos. Un ejemplo de lo anterior en el caso colombiano, es la manera como han conurbanado<sup>1</sup> Cúcuta con San Antonio y San Cristóbal (Venezuela), Ipiales con Tulcán (Ecuador) y Leticia con Tabatinga (Brasil).

Se ve la frontera como producto de una dualidad, la cual se manifiesta en un entorno humano externo y otro interno. El entorno humano externo refiere al medioambiente natural que rodea y

---

<sup>1</sup>“Fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran dando lugar a una nueva territorialidad con dinámicas de interrelación social, cultural, económica, política, etc” (Moreno, 2008, p.1)

con el cual interactúa, en términos físico-químicos, el hombre. Por otra parte, el entorno humano interno —no bien definido a mediados del siglo XX, reconocía Gottmann— es el sistema complejo integrado por elementos históricos, étnicos, sociales, religiosos, culturales y económicos que condicionan la vida de una comunidad (Gottman en Cardin y Colognese, 2014, p.16)

La ubicación geográfica de Colombia es de gran importancia para los intereses del país, sin embargo, las dinámicas internas influyen en las situaciones externas, causando que estas sean conflictivas. Para explicar lo anterior se tomarán los supuestos teóricos de Ratzel que centra su estudio en crecimiento y desarrollo de los Estados, en el desarrollo el autor menciona la ley del menor esfuerzo, la cual se dirige hacia las líneas de menor resistencia física o demográfica del vecino y la ley de la oportunidad donde se aprovecha un momento político favorable o una debilidad interna del Estado o de los Estados vecinos (Rosales, 2005). En caso colombiano esto se aplicaría desde los países vecinos al ver en Colombia debilidad en sus zonas de fronteras, puesto que estas no tienen presencia estatal y son olvidadas, haciendo que otros Estados puedan hacer presencia y suplir las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes, para generar un sentimiento de apego y pertenencia hacia el gobierno que brinden soluciones inmediatas.

Colombia se identifica por ser un país con varias fronteras, entre estas están las terrestres que comparte con Venezuela (2.219 Km<sup>2</sup>), Ecuador (586 Km<sup>2</sup>), Brasil (1.645 Km<sup>2</sup>), Perú (1.626Km<sup>2</sup>) y Panamá (266 Km<sup>2</sup>) (Mendoza, 1997). Con respecto a las dos primeras, concentran el 95% de la población fronteriza. De los 32 departamentos nacionales, 13 de estos son fronterizos, así como 77 municipios. En el 2013 la población de las fronteras era de 4.295.781 que representaba casi el 9.1% de la población; por otra parte los departamentos contaban con

6.641.722 habitantes que correspondían al 14.1% de la población, de los cuales el 38% habitan en zonas rurales. La población fronteriza, está compuesta por gran diversidad étnica y cultural, teniendo en cuenta que el 21.7% corresponde a grupos étnicos, donde el 49% son indígenas y el 22% afro descendientes (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Debido a la ubicación geográfica de las zonas fronterizas, existen 70 resguardos indígenas, con 9 áreas protegidas del sistema de parques nacionales y hay una gran disponibilidad de recursos naturales.

En la mitad de la década de los 90 las fronteras en Colombia, empezaron a adquirir cierta relevancia porque se vieron involucradas en el conflicto armado, convirtiéndose en escenarios importantes para los GAO, provocando que estas fronteras adquirieran la característica de frontera porosa<sup>2</sup>, ofreciendo a estos grupos grandes ventajas estratégicas por ser una periferia<sup>3</sup>; a su vez ha permitido la implementación de economías ilegales, trayendo graves consecuencias a la población de estas zonas. Lo anterior, hace que se acentúe la problemática fronteriza por la débil presencia de las instituciones estatales. “Todas las zonas fronterizas han sido afectadas por las tendencias centrifugas<sup>4</sup> del conflicto armado, pero en grados distintos” (Crisis Group, 2011, p.1).

El desarrollo económico colombiano en los últimos 50 años se ha caracterizado por darle gran preponderancia a las principales ciudades, haciendo que surjan las zonas periféricas. En la

---

<sup>2</sup>En las fronteras se suman fuerzas que le dan otro carácter diferente al de su ya conocida movilidad: las fronteras son “porosas”. La fuerza centrífuga de la aceleración del movimiento que sufren sujetos y poblaciones “perfora” las fronteras; la necesidad de encontrar “mercados externos” que muchos Estados nacionales gestionan para “dinamizar sus economías” es expresión de esta fuerza centrífuga que hace de la frontera “límite” y “paso” al mismo tiempo, pero no necesariamente las mueve (Pérez, 2010).

<sup>3</sup>Parte de un conjunto alejada de su centro, especialmente la de una ciudad. (Real Academia Española, 2011).

<sup>4</sup>Aquellas referidas al alejamiento de las fuerzas del centro –descentralizadoras (Real Academia Española, 2011).

zona del triángulo Andino (Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca), se concentran las actividades productivas y la infraestructura básica para el desarrollo, produciendo que las regiones periféricas presenten una inadecuada infraestructura de vías y servicios básicos; lo que se convierte en un obstáculo para el desarrollo de la periferia.

Sin embargo las zonas de frontera son atractivas dentro de la política nacional por la existencia de recursos naturales; junto con las bonanzas extractivas sin control alguno, factores que han permitido crear escenarios propicios para los ejes de la confrontación armada, convirtiendo estas zonas fronterizas en corredores estratégicos para la económica ilegal. Un ejemplo de esto es el caso de la frontera colombo-peruana, donde el Estado colombiano hizo presencia en la bonanza cauchera, puesto que este hizo parte de los grandes rubros de exportación a principios del siglo XX.

Según el Crisis Group (2011), la débil y poca presencia estatal en la zona de frontera, ha ocasionado que se desarrollen tres ejes interrelacionados que propician la violencia en estas zonas. En primer eje las regiones fronterizas quedaron cada vez más expuestas a las acciones de los GAO, permitiendo que en la década de los 90 el conflicto se volviera más complejo y letal que en la década de aparición de los grupos paramilitares.

En el segundo eje las regiones fronterizas se han convertido cada vez más en zonas ideales para las economías ilegales, sobre todo para la producción y tráfico de drogas. Esto permitió el aumento de la importancia estratégica de estas zonas, para los actores ilegales que usan ingresos procedentes del narcotráfico para financiar sus operaciones, aprovechándose del poco control estatal y de la complejidad del territorio.

Y por último el fenómeno de la violencia combatida por las diversas políticas puestas en marcha en los últimos años, como lo fue la política de seguridad democrática durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez donde se logró reducir la presencia guerrillera, pero no la eliminó por completo; llevándola a agruparse en las zonas de periferia, aumentando el valor estratégico de estas por la posibilidad de refugio en los países vecinos.

A causa del conflicto armado interno colombiano y su expansión hacia las zonas de fronteras, las relaciones entre Colombia y sus vecinos no son las mejores por la imposibilidad de llevar a cabo y consolidar políticas de cooperación para dar solución a los diversos problemas fronterizos comunes, como lo argumenta Ramírez

la zona fronteriza ha impedido reconocer los ámbitos de cada frontera, que encierran enormes oportunidades para los países contiguos así como desarrollar programas transfronterizos indispensables para abordar los objetivos del desarrollo y la integración o los asuntos de seguridad que en la última década han copado la agenda de vecindad (2006, p. 70).

Esto se puede observar en un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación y el PNUD, donde 12 de los 77 municipios fronterizos de Colombia tienen indicadores por debajo de la media nacional y se encuentran muy lejos de Bogotá. Más de la mitad de estos municipios para el 2001 tenían un déficit presupuestal, el PIB per cápita departamental promedio es inferior al nacional en un 23%. Las necesidades básicas insatisfechas doblan a la media nacional y en algunos municipios alcanzan al 100% aunque estos cuentan con tan solo el 13% de la población nacional, del 27% de los hogares que se encuentran en situación de miseria el 24% de estos se encuentra en departamentos fronterizos. Frente al índice de

desarrollo humano, el nacional es de 0.771 (Bogotá 0.817) y el de estos territorios es de 0.726 (Sierra, 2003).

En el caso de la frontera colombo-venezolana, caracterizada por la falta de instituciones estatales que no permiten el desarrollo económico y social de varias zonas de tan extensa frontera, como la Guajira, El Perijá, Catatumbo y Vichada, incrementando así, el fenómeno del narcotráfico que dejó de ser un problema nacional convirtiéndose en un problema transfronterizo.

Al ser la frontera con mayor extensión territorial existen grandes problemas de orden socioeconómico, como el contrabando por la diferencia del poder adquisitivo ligado a las monedas, también se observa la desigualdad económica a lo largo de la frontera, cuestión que genera problemas en la calidad de vida de los habitantes. También es crítica en temas de seguridad, ya que hay presencia de diversos campamentos de la guerrilla, redes de aprovisionamiento, rutas ilegales y ocultamiento de secuestrados. Problemas de orden político-cultural, por el desplazamiento de los ciudadanos indígenas de ambas fronteras en búsqueda de recursos para su subsistencia; cuestión que ha generado malos tratos a la población de ambos países, problema que produce que las relaciones políticas entre los Estados sean tensas, sin olvidar la existencia de los diferendos limítrofes.

Lo anterior ha hecho que la cooperación entre los dos países no sea fluida producto de la desconfianza y la recriminación mutua. A pesar de que ambos Estados se han caracterizado por tener una dependencia recíproca en el tema económico, judicial, desarrollo y seguridad. Esto ha conllevado a que las relaciones bilaterales a lo largo de la historia se caractericen por constantes conflictos que perjudican a la población civil.

Haciendo un análisis de lo expuesto por Ramírez en el libro *La integración y el desarrollo social fronterizo (2006)*, se pudo deducir que las principales problemáticas que confluyen en la frontera colombo-venezolana son la violencia, la economía ilegal, la presencia de los GAO, la explotación de recursos naturales y falta de manejo de planes binacionales, lo que lleva a que no existan acciones conjuntas entre los gobiernos centrales ni cooperación transfronteriza local perjudicando a los pobladores de ambos lados.

Esto se puede evidenciar por medio de Cúcuta la capital del departamento de Norte de Santander, la cual se encuentra ubicada al noroccidente del país, Cúcuta siempre se ha caracterizado por tener una posición desfavorable en temas económicos, sociales y políticos lo que la convierte en una ciudad vulnerable en diversos temas. De acuerdo al Censo General del 2005 se pudo concluir que el índice de necesidades básicas insatisfechas era de 23.24%, mientras que en ciudades como Bucaramanga era de 11.55%, Medellín 12.42% y Bogotá 9.2%. Para el año 2012 los índices de pobreza alcanzaron el 32.4% lejos de los de Bucaramanga, Medellín y Bogotá que oscilaron entre el 10.4% y el 18% (Monsalve, Ramírez, Rincón, Sarmiento y Castellanos, S.F.).

Frente a otros indicadores la Cámara de comercio de Cúcuta indico que la participación del PIB departamental para el 2009 fue de 1.7% con respecto al PIB nacional. Igualmente la tasa de desempleo se ubicó en el 14.0%, siendo una de las más altas junto a Quibdó, Pereira, Ibagué y Armenia durante el 2011, frente a esto la media nacional fue de 10.4% es decir este indicador fue 4 puntos porcentuales más alto en Cúcuta (2011).

Para el 2014 el 30% de la población se encontraban en condición de pobreza monetaria lo que llevo a Cúcuta a ocupar el quinto puesto a nivel nacional de las ciudades con mayor índice

de pobreza, mientras ocupó el sexto lugar con más del 5% de la población bajo pobreza extrema. En cuanto al desempleo se evidencia que para el mismo año se caracterizó por tener la mayor tasa de desempleo del país con el 19.5%. Para el 2014 el 29% de los 165.591 hogares reportados presentaban déficit habitacional (véase grafica 1). En temas de salud 325.237 personas se encontraban afiliadas al régimen contributivo, 371.754 al régimen subsidiado y 91.349 personas no están afiliadas al sistema de salud (Cámara de Comercio de Cúcuta, 2014).

Haciendo una comparación de los indicadores de la ciudad de Cúcuta se evidencia que las políticas implementadas por los diferentes gobiernos no han producido los efectos deseados o esperados, ya que con el tiempo se observa que Cúcuta al ser una ciudad fronteriza no cuenta con el desarrollo y la inversión necesaria para superar los índices de necesidades básicas insatisfechas.

En cuanto a la frontera colombo-ecuatoriana es la segunda con mayor importancia para Colombia, pero al igual que el caso venezolano presenta altos índices de criminalidad y de actividades relacionadas al narcotráfico. Por parte del gobierno de Ecuador se crean políticas enfocadas a la población indígena que no se aplican a la zona de frontera, generando bajos índices de desarrollo; un ejemplo son las políticas en educación enfocadas principalmente a reducir los altos índices de analfabetismo en esta población y la inclusión en programas sociales que permitan mejorar sus índices de necesidades básicas insatisfechas (Fundación Konrad Adenauer, 2007). Adicionalmente se presenta un flujo de tráfico de armas que son adquiridas por diferentes estructuras armadas en Colombia, así como rutas de narcotráfico y migraciones ilegales de origen diverso que transitan por Ecuador, Colombia y Panamá (véase grafica 2).

Por parte del gobierno ecuatoriano se desarrolló el Plan Ecuador, que busca aumentar la inversión en el desarrollo social, económico y la presencia del Estado ecuatoriano en la frontera, aumentando las condiciones de seguridad en esta zona. Mientras que el Estado colombiano no se ha preocupado por el desarrollo de infraestructura en la zona fronteriza, que permitan la defensa y el ejercicio de la soberanía ante los GAO, los cuales en muchas ocasiones superan las capacidades de ambos gobiernos, en la defensa de sus líneas divisorias (Resdal, S.F).

Para la frontera colombo-brasileña, Brasil argumenta que el conflicto armado es un problema netamente interno que debe ser resultado por el gobierno colombiano, sin la intervención de otros países. A diferencia de los dos países anteriores, Brasil dispone en la frontera con Colombia de 4 bases aéreas y un puesto fluvial en el Amazonas, para evitar incursiones por parte de los GAO, el tráfico de armas y estupefacientes, lo que conlleva a que la dinámica en la frontera colombo-brasilera sea

particularmente interesante por la baja intensidad de la confrontación armada y a su vez, por la poca articulación de esta zona con el resto del territorio nacional. Los departamentos colombianos que se encuentran sobre esta frontera (Guainía, Vaupés y Amazonas) se caracterizan por su baja densidad poblacional; escasa conexión terrestre con la capital; mínima presencia estatal; y una baja cobertura en servicios públicos (Cabrera, 2012, p. 11).

Frente a lo anterior se puede decir que, esta frontera se caracteriza por tener poca presencia de los GAO por lo cual los enfrentamientos armados entre las Fuerzas Militares y estos son bajos o nulos. La frontera colombo-brasileña debido a su geografía es un lugar estratégico para crear rutas propicias para el tráfico de estupefacientes. En cuanto a temas de seguridad en las

zonas fronterizas, se observa que las dos partes cuentan con despliegues militares, pero con la complejidad de la zona hace que estos se encuentren en un punto específico y no se pueda tener o ejercer control a lo largo de la frontera.

Según lo descrito por Ramírez (2006) al haber una fijación en 1928 de las fronteras entre los dos países, las relaciones han podido desarrollar diferentes factores que permiten el control de la zona y la creación de acuerdos binacionales en temas de seguridad y de comercio. A pesar de que en esa zona la presencia estatal es dada por Brasil, los esfuerzos conjuntos por reducir los problemas fronterizos no han sido del todo eficientes pues estas siguen persistiendo.

La extensa y selvática frontera de Colombia con Perú, es propicia para la construcción de pistas clandestinas y el comercio de estupefacientes, haciendo latente la presencia del bloque sur de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Esta zona selvática a lo largo de la historia ha permitido un estrecho vínculo entre las bandas de narcotraficantes de ambos países, la extrema miseria y violencia que sufren los pobladores de ambos países. El abandono que sufren estas regiones fronterizas por parte de ambos Estados, hace que los pobladores no tengan más que incursionar en actos delictivos como el cultivo de coca, según informes de la ONU Perú es considerado el mayor productor de hoja de coca, muchas veces estos cultivos son difíciles de erradicar pues los indígenas deciden proteger a los carteles.

La ayuda que reciben estas regiones por parte de los Estados es muy poca, ya que se traduce a la presencia que se hace

una vez al año, el cual llega la atención de sus Estados, en la Jornada Binacional. Dos buques de la Armada Nacional colombiana y dos de la Marina de Guerra del Perú zarpan desde el río Putumayo y durante 67 días llevan atención a más de 23.000 personas, en una

de las operaciones humanitarias más grandes de Latinoamérica, la cual hace poco completó su octava edición. Llevan donaciones para las escuelas, ropa, personal del Sena, de la Registraduría, hospitales móviles (Salgar, 2014).

En el caso de la frontera colombo-panameña la situación se hace más compleja, pues este país no cuenta con un ejército que permita la contención de los efectos del conflicto armado colombiano en dicho territorio. A pesar de la existencia del Servicio Nacional de Fronteras, este no tiene las capacidades suficientes para la defensa de la frontera, generando que el gobierno panameño en muchas ocasiones solicite mayor presencia de las Fuerzas Armadas colombianas. Está frontera en particular presenta una grave crisis humanitaria producto de los migrantes que buscan llegar a Estados Unidos por medio de estos dos países, esta crisis hace que las relaciones entre Panamá y Colombia sean densas, ya que ninguno de los dos se quiere hacer cargo de las problemáticas fronterizas, lo que hace que la cooperación sea poca provocando que las

propuestas colombianas de destaponar el Darién y establecer conexiones eléctricas con Panamá han suscitado siempre el rechazo de ese país ante el temor de que por esa vía se les transmitan las tragedias de su vecino. Por la misma razón, tampoco han sido viables la carretera Panamericana entre Centro y Suramérica ni algunas alternativas de conexión interoceánica por el río Atrato (Ramírez, 2016).

Es posible evidenciar que las cinco fronteras terrestres de Colombia presentan en común altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y de violencia, se caracterizan por la presencia de los GAO y por tener economías ilegales. La complejidad del territorio hace que estas zonas fronterizas sean de gran importancia estratégica para cometer todo tipo de actos delictivos por

parte de grupos como las FARC y los GAO; a pesar de la diversidad del territorio y de la multiculturalidad.

De acuerdo con Ramírez (2006) las relaciones entre Colombia con sus vecinos han sido entorpecidas desde los años 90 por la presencia de actores armados ilegales, dentro de este contexto es importante la existencia de poblaciones compartidas y la afectación de los grupos étnicos que confluyen en la zona de frontera, ya que estos han sido amenazados y afectados por la violencia perjudicando de esta manera la cultura. Adicionalmente la presencia de Colombia en sus fronteras se ha dado por intereses en los procesos extractivos en torno a diversos productos como lo es la quina, el caucho, la madera y el petróleo, estos ciclos han generado colonización y violencia en las diferentes fronteras pero se han agudizado en límites con Ecuador y Perú.

El desinterés y la poca presencia del Estado colombiano hacen que sus líneas divisorias se conviertan en fronteras porosas, que perjudica no solo a sus habitantes, sino a las población de los Estados vecinos, convirtiéndose en problemas transnacionales cuestión que produce que las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales no sean estables y existan muy pocos canales de cooperación entre los países, producto de la desconfianza y las acusaciones mutuas. Lo anterior ante la posición de los países vecinos frente las problemáticas fronterizas, quienes han argumentado que es un problema que debe ser solucionado por Colombia, sin tener en cuenta que es un tema transnacional que afecta a todos y debe ser solucionado de manera conjunta y hasta ahora están tomando conciencia de la necesidad de cooperar para enfrentar amenazas y delitos comunes.

### **Marco jurídico en las fronteras colombianas.**

*Trabajaremos para construir una frontera equilibrada, de paz, de estricto apego a la legalidad, donde no se impongan las mafias producto de la violencia, sino que se construya con el esfuerzo de los pueblos de nuestra frontera, con el intercambio comercial sano.*

*Rodríguez, 2015*

Históricamente, las zonas de fronteras han sido permeables, frágiles y descuidadas desde una perspectiva política, económica y social, afectando a una población de 3.9 millones de colombianos, de los que el 94.5% se concentran en la frontera con Venezuela y Ecuador (2.759.000 y 969.000 respectivamente). Demográficamente, el 69% de la población fronteriza habita en zonas urbanas, mientras que el 21.9% pertenece a grupos étnicos (indígenas, raizales y afrocolombianos) (Plan Fronteras para la Prosperidad, 2013, p.2).

Siguiendo con lo anterior, se puede observar que en las zonas de fronteras, no se ha creado por parte del gobierno una política institucional de acuerdo a las necesidades que presenta cada zona fronteriza, lo que provoca que haya una brecha enorme entre estas zonas con respecto a la zona interna del país. Donde los habitantes de la zona, se caracterizan por tener un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y condiciones deficientes para el desarrollo. Frente a las diversas problemáticas entorno a las regiones fronterizas, Colombia a lo largo de los gobiernos ha creado una serie de instrumentos que se enfocan en darle ciertas soluciones a estas zonas, lo anterior a partir de los años 80, donde surge la necesidad de crear una integración fronteriza.

La primera de estas, fue la Ley 10 de 1983, la cual le otorga facultades extraordinarias al gobierno con el fin de establecer instrumentos que permitan dar un mejor manejo a la política de

fronteras, dándole al ejecutivo la dirección y administración del tema. Desde este momento se expidió el decreto 2220 y 3448 de 1983, que da paso a una política de desarrollo fronterizo así como la práctica de la planeación territorial; el decreto 3448 da un tratamiento especial a los departamentos que conforman las fronteras tomándolos como regiones geopolíticamente estratégicas y elementos para el desarrollo económico (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Igualmente se da la creación de la secretaria de asuntos fronterizos y se adoptó el estatuto fronterizo. A lo largo de la historia del país, se han creado las comisiones de vecindad con el objetivo de atender asuntos de intereses binacionales integrados tanto por el sector público como por el privado.

El segundo instrumento es la Ley 7 de 1991, la cual otorga al ejecutivo las facultades extraordinarias para reformar el estatuto de las zonas fronterizas, pero no se expidió ninguna reglamentación en esta materia. Posteriormente la reglamentación fronteriza adquirió gran importancia nacional por medio de la Constitución de 1991, donde se expresa una serie de disposiciones sobre el tema.

El **Artículo 9** establece las funciones del Estado, esencialmente los fundamentos de las relaciones exteriores de éste. El **Artículo 80** define la función del Estado para la planificación del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible. El **Artículo 96** estipula la figura de la nacionalidad colombiana por adopción, específicamente de los pueblos indígenas. El **Artículo 224** habla sobre el régimen de los tratados internacionales. El **Artículo 226** cita la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas. El **Artículo 227** promueve la integración económica, social y política con los países

latinoamericanos y del Caribe. El **Artículo 285** menciona: “fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado” (Constitución Política de Colombia, 1991).

El **Artículo 289** trata sobre la descentralización de los departamentos y municipios ubicados en la frontera, para celebrar programas de cooperación e integración con entidades limítrofes de los países vecinos. El **Artículo 300** señala las atribuciones de las asambleas departamentales de establecer disposiciones para el desarrollo de los pobladores y el **Artículo 337** autoriza a los legisladores a expedir normas en materia económica y social.

Posteriormente la Constitución permitió expedir el decreto **612 de 1992**, en el cual se establecen las normas sobre las fronteras y se habla de la integración fronteriza, dando paso a la creación de comités de carácter regional: de comercio exterior y para las zonas de frontera. En general la carta magna en el tema fronterizo, se enfoca en la integración latinoamericana en diferentes aspectos, establece que todos los tratados deben ser incluidos en el ordenamiento legal interno; así mismo, fomenta el desarrollo de las comunidades fronterizas por medio de la posibilidad de los departamentos y municipios de crear y dirigir programas de integración con otros municipios de países vecinos.

El cuarto instrumento es la ley 188 de 1995 política fronteriza: con este objetivo, se fortalecerá la infraestructura productiva y de servicios de los principales centros fronterizos, para lo cual se aplicaran medidas que estimulen la inversión privada en las zonas de frontera y se promoverán igualmente la consolidación de los principales puertos terrestres que faciliten el comercio binacional (Lizarazo y De Lombaerde, 1998, p.39- 40).

El objetivo de dicha ley era promover el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, por el establecimiento de un régimen especial para las zonas de frontera. Lo anterior por medio de tres áreas de acción principal: 1. La protección de los derechos humanos; 2. La integración y 3. La cooperación para el desarrollo económico, la infraestructura, la educación y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales (Sociedad Geográfica de Colombia, S.F).

El quinto instrumento es la Ley 191 de 1995 es considerada el estatuto de la frontera y la legislación en la materia, es por primera vez donde se define el concepto de frontera, “aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo” (Lizarazo y De Lombaerde, 1998, p.40). También, se creó la Consejería Presidencial de Fronteras, que se encarga del análisis, planificación y coordinación de las iniciativas en las zonas de fronteras.

Hay que tener en cuenta que la ley define las **Zonas de frontera** como instrumento político para el desarrollo y definió los diferentes fenómenos relacionados con las dinámicas de la frontera; mientras que las **Unidades especiales de desarrollo fronterizo** son lugares pertenecientes a las zonas de frontera, en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social, mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos.

Las **Zonas de integración fronteriza** son aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, cultural y/o socio- económicas,

aconsejan la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en la que de común acuerdo con el país vecino, se adelantaran las acciones, que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional (Lizarazo y De Lombaerde, 1998, p.42).

El sexto elemento es el Decreto 1814 de 1995, por el cual se definen las fronteras de cada departamento y le permite a los gobernadores y alcaldes celebrar convenios con su contra parte con los países vecinos, con el objetivo de promover el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la puesta en marcha de dichos convenios. Adicionalmente le da la función al Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Dirección General de Soberanía de todos los temas relacionados a las zonas fronterizas. A su vez crea el Fondo Económico de Modernización, el cual sería una cuenta especial de manejo reglamentada por el Decreto 1816 de 1996.

La Ley 677 de 2001, estableció zonas económicas especiales de exportación en Ipiales, Cúcuta, Valledupar y Buenaventura; orientados a promover el intercambio comercial en estas zonas. En el mismo año en el Decreto 569 se dio inicio a la comisión intersectorial de integración y desarrollo, que se encargaba de la coordinación, orientación y ejecución de la política fronteriza relacionada a la promoción, integración y desarrollo de estas con los países vecinos. Adicionalmente Colombia tiene otros instrumentos de reglamentación relacionados con el tema, como la comisión de vecindad (con Ecuador, Panamá, Perú, Brasil y Jamaica); la organización del tratado de cooperación amazónica y la Comunidad Andina.

De acuerdo a los instrumentos anteriormente mencionados, durante la presidencia de Juan Manuel Santos se elaboró el Conpes 3805 “Prosperidad para la fronteras de Colombia”, el

cual dicta las directrices para la política pública de prosperidad para las fronteras, con el objetivo de que estas zonas sean más incluyentes, sostenibles y seguras, por medio de la garantía del desarrollo socio-económico; a su vez fomenta la equidad social, productiva, y la reducción de brechas con el resto del país. Lo anterior en virtud que

Se considera que los departamentos y municipios de frontera son espacios geográficos estratégicos para la consolidación de nuevos polos de desarrollo que permiten superar las problemáticas delictivas desde y hacia los países vecinos a los cuales hace referencia la definición realizada por la Corte, al tiempo que contribuyen a posicionar los límites internacionales como factor dinamizador de las relaciones económicas y políticas del país (Conpes 3085, 2014, p.5).

Siguiendo con el lineamiento de la política pública formulada por el gobierno Santos, se dio inicio al Plan Fronteras para la Prosperidad, el cual hace referencia que a lo largo de la historia de Colombia las fronteras han sido permeables, frágiles y descuidadas desde todo punto de vista, a causa de la falta de una política integral y la presencia de instituciones estatales que reconozcan las diversas características y necesidades que presentan estas zonas como se mencionó anteriormente. Frente a lo anterior, el objetivo de esta nueva política “es impulsar el desarrollo social y económico de las poblaciones en la frontera terrestre y marítima del país, mediante la generación de oportunidades económicas e inclusión social, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos” (2013, p.5).

Este plan tiene como fundamentos el desarrollo sustentable y humano, una política pública diferencial, ya que cada región presenta diferentes problemáticas; enfoque local y sostenible, generación de una amplia participación, coordinación y liderazgo central con visión

local. Las estrategias de este plan son: primero fomentar el desarrollo económico por medio de la seguridad alimentaria y el estudio de las cadenas productivas en cada una de las subregiones, segundo la gobernabilidad basada en el ordenamiento territorial, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana, tercero la salud orientada a garantizar la calidad y acceso a los servicios, el cuarto sería la educación con el desarrollo de una infraestructura adecuada para dicha función que incluya a los grupos étnicos, quinto agua potable y saneamiento fomentando obras para los sistemas de abastecimiento y la prestación de los servicios, sexto la energía con conexiones binacionales e interconexiones eléctricas con la ayuda de energías alternativas. Con un total de 249 proyectos para ejecutar con un costo aproximado de \$81.500 millones.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2013), las fuentes de financiación para el Plan Fronteras para la Prosperidad y la ejecución sus proyectos estarán a cargo del Gobierno Nacional con el (59%), regalías (13%), entes territoriales (11%), sector privado y la responsabilidad social corporativa (11%) y cooperación internacional (6%), por esto

el DNP presentó un balance de ejecución con fecha del corte al 31 de diciembre de 2015, en el cual se establece que se han ejecutado un 49% de las 238 acciones que componen el plan de acción de esta Política Pública, dentro de los cuales resaltan los avances alcanzados en los Objetivos Estratégicos de Cierre de brechas socio económicas y Fortalecimiento a comunidades étnicas. De igual forma, se señaló que dicha ejecución equivale a aproximadamente 2,5 billones de pesos de los 3,4 billones de pesos proyectados hasta la vigencia de 2021, lo cual indica que aún está pendiente por ejecutar un 28% de los recursos programados (Cancillería, 2016).

A partir del planteamiento de estas políticas, ha surgido la necesidad de crear diferentes planes de acción estratégicos, como lo es el Plan Intermodal de Infraestructura de Transporte (S.F), el cual es la “consecuencia de los cambios producidos por la globalización de la economía, la logística se ha convertido en un motor de la competitividad del comercio y la industria” (p.4). Esto con el propósito de incentivar la mejora de la infraestructura portuaria y de esta manera impulsar el comercio y la competitividad en las diferentes regiones del país; que permitan enfrentar nuevos desafíos a nivel nacional e internacional en el sector económico y financiero, para alcanzar mayores niveles de inversión e incentivar la participación del sector privado. Para lo lograr lo anterior se propuso

crear los lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial hoy Colombia afronta un desafío central en sus políticas públicas, cual es la consolidación de la presencia efectiva de la institucionalidad estatal en los territorios de mayor incidencia histórica de las organizaciones armadas ilegales, los cultivos ilícitos y las bandas al servicio del narcotráfico, que son las principales amenazas a la seguridad nacional y ciudadana, y han impedido que Colombia alcance su potencial de crecimiento y prosperidad (Ministerio de Transporte, S.F, p.3).

Ante los nuevos desafíos que enfrenta Colombia, es necesario llevar a cabo la consolidación territorial de tres maneras: 1. Reconstrucción social, donde es necesario reconstruir el tejido social, el sistema de valores y cultura ciudadana; 2. La construcción económica, con el fin de llevar a cabo mayor interacción con los mercados nacionales e internacionales; 3. Una reconstrucción institucional que permita fortalecer las instituciones locales y la administración pública.

En general se observa que las fronteras colombianas son permeables, frágiles y descuidadas por parte del Estado colombiano, cuestión que ha provocado la existencia de conflictos con países vecinos. Frente a esta problemática desde los años 80 se han tratado de implementar una serie de instrumentos que permitan el desarrollo de estas regiones; sin embargo estos han sido insuficientes y no han tenido en cuenta la multiculturalidad y las necesidades reales que presenta cada zona, pues se han creado normas que homogenizan las situaciones y las regiones.

Entre políticas es común ver que a partir de la Constitución de 1991 los departamentos y municipios adquirieron mayor autonomía y cierto grado de descentralización con el objetivo de generar gran cantidad de vínculos con los territorios vecinos; pero los gobiernos locales no han creado las condiciones necesarias para fomentar este tipo de relaciones, en parte a causa de la corrupción como lo es La Guajira<sup>5</sup>. Igualmente otro elemento común en la formulación de políticas es que se toman las fronteras como espacios estratégicos para el desarrollo económico, político y social; aunque nunca se han consolidado como tales.

Desde la presidencia de Juan Manuel Santos, hay un interés en la formulación de políticas que tienen en cuenta la diversidad de las fronteras, como lo es el Plan Fronteras para la Prosperidad, que tienen como propósito llevar a cabo la inclusión, la sostenibilidad y la seguridad de cada una de ellas y la reducción de las brechas que presenta con respecto a las

---

<sup>5</sup> El territorio Wayúu presenta una diversa problemática en torno a lo frontera colombo venezolana, los principales problemas son: presencia de actores armados al margen de la ley (guerrilla, paramilitares y bandas criminales de todo tipo, una precaria gobernabilidad, corrupción en los manejos del erario público, inexistencia de políticas públicas dirigidos a especificidades como departamento fronterizo no pasa de la informalidad misma del tránsito binacional de los Wayúu (Defensoría del Pueblo, 2014, p.76)

demás regiones del país, para lo cual se han destinado recursos del orden aproximado de \$148.037 millones de pesos (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

### **Estrategias para la integración fronteriza.**

*Todo proceso de integración va a depender fundamentalmente de los esfuerzos internos de cada país, de los espacios que generen para establecer las reformas o acciones inmediatas en su derecho interno así como de la efectividad de sus políticas nacionales. En otras palabras el proceso de integración avanza en la medida de lo que hacen los países y de la correlación de fuerzas políticas que se hallen comprometidas en una visión integracionista.*

*Llatas, 2014*

El conflicto en los últimos años ha tomado una forma centrifuga, hay una grave problemática ligada a la crisis humanitaria que se presenta en zonas de frontera, ya que estas zonas son pobres con una débil presencia estatal y en la actualidad no existe la capacidad para enfrentar las presiones generadas por el conflicto armado y su intensificación.

La visibilidad más bien de carácter negativo, que en los últimos años han venido ganando las fronteras internacionales en particular de Colombia, como el lugar de informalidad, la ilegalidad, el contrabando, la violencia, encierra una imagen distorsionada. (...) más que a factores locales esa problemática obedece en buena medida, a la ausencia estatal que no ha regulado múltiples procesos extractivos o de colonización que han generado violencia, han impedido el desarrollo, y han provocado marginamiento de la mayoría de dichas zonas con respecto a los centros políticos o productivos nacionales (Ramírez, 2006, p. 69 ).

A pesar de la biodiversidad y la localización favorable para la economía, las fronteras son regiones con grandes rezagos socio-económicos en comparación a las demás zonas del país,

el PIB de los departamentos de frontera en la estructura del PIB nacional para 2010 era de \$46,882 millones de pesos a precios constantes de 2005 equivale al 11.04 % del producto interno bruto nacional. Para 2011 este valor era de \$49,668 millones de pesos a precios constantes de 2005 (10,96 %); en 2012 este valor fue de \$51,487 millones de pesos equivalente al 10.91 %. Por otra parte el PIB per cápita a precios corrientes de los departamentos fronterizos, según cifras de 2011, alcanzaba los \$9.894.073 pesos, siendo inferior al PIB per cápita nacional de \$13.507.346. Para el 2012 el PIB per cápita de los departamentos de frontera fue de \$10.327.593, inferior al PIB per cápita nacional de \$14.299.726 (véase grafica 3) (Conpes 3805, 2014, p. 19-20).

Según lo anterior en el Conpes 3805 (2014) se menciona que para el año 2014 se observa que ninguno de los departamentos fronterizos obtuvo un crecimiento favorable frente al resto del país. Esto se demuestra con las tasas de crecimiento de cada departamento, los que tuvieron un crecimiento favorable fueron Santander con un 7.9 % principalmente por la participación en la industria manufacturera, seguido de Casanare con un 7.4 % producto de la extracción de petróleo, Antioquia con 7% y Atlántico con 6.7%, los dos últimos por un aumento en el sector de la construcción. Dentro de los de mayor decrecimiento para este mismo año se encuentra Arauca con un -7% debido a la disminución en la producción de petróleo; por lo cual se llega a analizar que varias de las economías en las zonas de frontera son de tipo extractivo y no contribuyen al verdadero desarrollo de estas.

El comportamiento en la economía y los diferentes índices que miden el desarrollo y el bienestar de la población tienen un comportamiento similar. Como lo menciona el Conpes 3805, la tasa de desempleo en zonas de frontera es mayor a 5 puntos porcentuales frente a la media nacional y la tasa de informalidad asciende al 80%. En cuanto a las Necesidades Básicas

Insatisfechas en los departamentos fronterizos es del 47.75% mientras que el promedio nacional es de 27.78%, dentro de este índice los departamentos con mayor porcentaje es La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada que en la zona rural alcanza un 80% (véase grafica 4). El agua potable y saneamiento en el 2011 se estima que el 63% de los municipios departamentales y el 95% de los habitantes rurales no podían acceder a este servicio.

La cobertura y la calidad de la educación en zonas de frontera presenta un inminente rezago frente al resto del país, según el Conpes 3805 para el 2005 la tasa de analfabetismo de personas de 15 años en adelante era del 14.3% y la tasa de deserción ascendía al 40%, ya para el 2012 la deserción era de 4.82% y la cobertura bruta en educación era del 96.16%, la tasa de cobertura neta presento una diferencia de 7.7 puntos porcentuales con respecto al resto del país. Donde Vaupés tuvo una tasa de cobertura menor al 62.3% y Vichada del 66.8% (véase grafica 5). A pesar de la concepción en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” la educación es un elemento de prioridad ya que es un puente hacia la igualdad social y nivela las oportunidades y mejora la calidad de la democracia; los altos índices ligados a la educación siguen teniendo el mismo comportamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2014)

Para el tema de salud el Conpes 3805 estima que el mayor rezago se presenta en la tasa de mortalidad infantil que está ligada al acceso de agua potable y saneamiento y a los servicios de salud, donde los departamentos con situaciones críticas son Vichada, Guainía y Amazonas (véase grafica 6). La brecha entre los departamentos fronterizos con el resto del país asciende al 10%.

En cuanto a la gobernabilidad y gobernanza el Conpes 3805 menciona que en el 2011 los municipios contaban con un desempeño integral bajo y se evidencio una incapacidad del

gobierno para cumplir las metas del Plan Nacional del Desarrollo principalmente en La Guajira y Putumayo, en donde existe una alta dependencia a los recursos de la Nación y una baja generación de recursos propios ligados a la industria; así mismo se observa que los gobiernos locales se caracterizan por una débil capacidad institucional. Estos departamentos se caracterizan por tener 3 clases de ingresos, el primero por parte del sistema general de participación, el segundo por ingresos corrientes (propios) y el último por las regalías. Los departamentos que concentran la mayor cantidad de esos ingresos (75%) son La Guajira, Nariño y Norte de Santander.

A pesar de las diversas problemáticas que presentan las zonas fronterizas, estas se caracterizan por tener múltiples potencialidades centradas en los recursos ambientales y en la biodiversidad, el sector minero y energético, las comunicaciones fluviales y marítimas, la diversidad étnica y cultural. Según el Conpes 3805 en estas zonas se concentra la mayor parte de las riquezas y recursos ambientales porque 10 de los 13 departamentos reúnen el 90% de recursos forestales. De igual manera en estos departamentos se desarrolla el 97% de la producción de carbón y el 43% de la producción de metales preciosos, sin olvidar la gran participación en la economía que tiene el petróleo. En la parte marítima y fluvial los departamentos cuentan con 4 de los 5 sistemas fluviales.

Frente a lo anterior se evidencia que vastos territorios alejados de los centros de desarrollo y epicentros políticos, económicos y sociales han permanecido a lo largo de la historia fuera del alcance del Estado. Cuestión que ha producido la conformación de regiones desintegradas y desarticuladas de la vida nacional, en las cuales el Estado presenta deficiencias

para ejercer el adecuado control institucional que consolide la Constitución y la ley. Dentro del conflicto armado colombiano

la realidad está definida por la incapacidad histórica del Estado para crear condiciones de gobernabilidad directa y abierta sobre la totalidad del territorio Nacional. Esta condición es la que hace que la disputa por el control territorial siga siendo un asunto básico en la construcción tanto del Estado como en el reconocimiento que el mismo obtenga por parte de los ciudadanos, independientemente de en qué parte del territorio vivan (Patiño, 2015, p. 26-27).

En razón a esto surge la necesidad que el Estado ante los nuevos desafíos sea capaz de establecer su presencia en las zonas de frontera mediante las Fuerzas Militares y las instituciones estatales, los cuales se encargaran de garantizar los Derechos de la población, la creación de infraestructura adecuada para las necesidades de está y la eliminación de las brechas con respecto al resto del territorio Nacional, con el fin de minimizar las problemáticas sociales, políticas y económicas dentro de los regiones y con los países de las zonas de frontera.

Con la firma del acuerdo de paz llevado a cabo en la Habana Cuba entre el gobierno de Juan Manuel Santos y el grupo de las Farc-ep, se hace necesario que las Fuerzas Militares retomen sus funciones constitucionales mencionadas en el Artículo 217

la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Sin embargo debido a las diversas problemáticas fronterizas es de vital importancia que la presencia estatal por medio de las Fuerzas Militares no solo se limite al tema de seguridad y soberanía, sino que se integren varios factores que permitan generar el verdadero desarrollo para estas regiones y su población, reduciendo así las oportunidades y la presencia de los GAO que tienen incidencia en las economías ilegales o en las regiones.

Según el artículo *Gobierno evalúa la creación de la policía de fronteras tras acuerdo con Farc* de Blu Radio, en meses pasados el gobierno anuncio que con la firma del proceso de paz con las FARC, que se busca crear la Policía de Frontera conformada por 15 mil hombres provenientes en su mayoría del Ejército. Con la creación de esta se reemplazaría la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), esta nueva policía agruparía las funciones aduaneras, migración y narcotráfico

Uno de los temas más discutidos de la idea es quienes van a integrar esa policía de aduanas. Hasta el momento la decisión es que los hombres del Ejército que dejarían de combatir a la guerrilla en un escenario de postconflicto, unos 15 mil, pasarían a ese nuevo cuerpo. La capacitación sería de 4 meses, en la que se les explicará todo el protocolo y que estarían desplegados en por lo menos 2219 kilómetros (2016).

Frente a lo anterior la creación de dicha policía no es necesaria por las capacidades, conocimientos y habilidades que tienen los miembros de las Fuerzas Militares actualmente. Para esto es necesario que se fortalezca la política de fronteras para la prosperidad y se cree por parte de este organismo la Dirección Nacional de Consolidación de Fronteras (en adelante: DIFRON), la cual tendría la tarea de recuperar el control territorial y a su vez brindar el apoyo necesario para fomentar la reconstrucción en cuanto al desarrollo. Igualmente se encargaría en compañía con

otras instituciones estatales de llegar a lugares apartados y llevar diversos servicios como educación, justicia, salud, energía, acueducto, entre otros. Así mismo generar mayor sentido de pertenencia y patriotismo de la población fronteriza hacia el país, la cual sería una tarea adicional de la dirección a crear.

Con la formulación de la política de fronteras del actual gobierno nacional, la DIFRON tendría que establecer vínculos con la población y con las instituciones de los países vecinos, donde se retomen y se consoliden las llamadas Comisiones de Vecindad, definidas estas como “Mecanismos bilaterales establecidos por los gobiernos para impulsar la integración y el desarrollo fronterizo, a través de la definición y ejecución de acciones y proyectos de impacto económico y social para las regiones de frontera” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013).

Siendo la DIFRON junto a la Cancillería colombiana un puente entre las instituciones nacionales y las instituciones vecinas se podría llegar a crear a mediano y largo plazo el desarrollo entorno a todas las fronteras, determinando y garantizando una mayor integración entre las comunidades y pueblos que tienen características culturales similares, mediante la aplicación de estrategias que se mantengan con el paso del tiempo y que en parte no dependan de las ideologías de los gobiernos de turno de cada país.

Las estrategias a implementar deben ser las Conversaciones para la Hermandad y Consolidación Fronteriza (COHECOFRO), que serían definidas como los diálogos de todas las instituciones ligadas a la justicia, la economía, la educación y la salud que permitan el desarrollo conjunto de la población de la frontera mediante múltiples mecanismos de cooperación; lo anterior sería facilitado por la conurbanización que se ha desarrollado en ciertas ciudades como lo menciona Ramírez

a cada lado de las fronteras, se encuentran verdaderas conurbanizaciones y poblados situados uno en frente al otro los cuales cuentan con enormes articulaciones, pero que son vistas con temor por las capitales; se comparten recursos de biodiversidad y energéticos que podrían convertir a los países implicados en potencias si negociaran conjuntamente en escenarios internacionales (2006, p. 70).

Un ejemplo de lo anterior es la intensificación de las relaciones entre los habitantes de Tabatinga, Leticia y Santa Rosa, los cuales no tienen límites marcados ni control de los desplazamientos y han generado una complementariedad espontánea de las actividades económicas y sociales; cuestión que ha provocado que estos habitantes no tengan gran sentido de pertenencia hacia los centros de poder. Sin embargo, el hecho de que existan estas conurbanizaciones no quiere decir que se deban dejar de lado los municipios y comunidades pequeñas que integran esta zona.

Con la coordinación del Ministerio de Defensa Nacional específicamente las Fuerzas Militares y la Cancillería, podrían generar una estrategia para la consolidación estatal y la reducción de las problemáticas fronterizas, que traspase las políticas de gobierno y de esta manera fomentar un desarrollo sostenible en estas zonas. De igual forma junto a otras instituciones de países vecinos se pueda dar una solución definitiva a las diversas problemáticas que surgen del conflicto armado pero que por las dinámicas de este se vuelven transnacionales, y así operar en contra de las amenazas comunes desarrollando operaciones combinadas y/o simultáneas en cada zona fronteriza afectada por el crimen transnacional.

Al tener un alto valor estratégico estas zonas deben ser de gran importancia para el Estado, pero al dejarlas a su suerte hace que la población no genere un reconocimiento estatal,

ante esto es preponderante que el Estado implemente una serie de políticas para consolidar el territorio, para esto es necesario el apoyo de las Fuerzas Militares mediante la creación de la Dirección Nacional de Consolidación de Fronteras y su participación en el Plan Fronteras para la Prosperidad, el cual debe consolidarse como una política pública de largo plazo, permanente, con recursos aprobados sin que dependan del gobierno de turno, y hasta tanto no se consolide con producción propia y niveles óptimos de sustentabilidad de estos municipios fronterizos.

La DIFRON tendría como principales funciones el control territorial, fomento para la reconstrucción del desarrollo, acompañamiento a las instituciones estatales, generación de pertenencia y patriotismo, establecimiento de vínculos con la población nacional y vecinas para recuperar los mecanismo de integración como las COMBIFRON e implementar las Conversaciones para la Hermandad y Consolidación Fronteriza; en general sería un puente entre las instituciones nacionales y las instituciones vecinas para permitir un desarrollo bajo las mismas condiciones.

### **Conclusiones.**

A lo largo de la investigación se evidenció la fuerte problemática existente en las 5 fronteras terrestres en Colombia producto de la desatención estatal, en razón a esto es de vital importancia que el Estado logre hacer presencia en estas zonas con el fin de consolidar la construcción neta de la figura estatal y evitar que estas fronteras sean porosas y puedan ser modificadas por otros Estados.

Si bien es cierto a partir de los años 80 las fronteras han tomado mayor importancia para Colombia, pues se han creado diversos mecanismos que permitan una consolidación territorial, a raíz de la Constitución de 1991 las fronteras tomaron un carácter trascendental otorgándoles mayor autonomía y descentralización, lo que permitió que estas pudieran generar su propio desarrollo e independencia frente a los centros de poder. Se observa que estos mecanismos no han dado los resultados esperados sino que han creado un rezago y brechas a esta población con respecto al resto del país. Lo anterior debido al sistema centralista que tiene el país, que produce que las políticas sean creadas desde el interior sin conocer cuál es la situación real de la periferia, esto provoca que al momento de aplicar las políticas estas no surjan el efecto deseado.

Para dar una solución definitiva al problema fronterizo es necesario que esté se combata de manera directa por parte del Estado, por medio del trabajo coordinado e interagencial de la Cancillería (principal responsable de los temas fronterizos) y de las Fuerzas Militares; esto sin dejar de lado que los problemas transnacionales que deben ser manejados y solucionados a través de bloques de cooperación bien integrados que se mantengan en el tiempo y hagan frente al poder que ejercen los GAO en los dos lados de frontera.

Respondiendo a la pregunta inicial de esta investigación, el Estado colombiano por medio de las Fuerzas Militares puede llegar a consolidar su presencia y así reducir las problemáticas existentes en las zonas de frontera, a través de la creación de la Dirección Nacional de Consolidación de Fronteras dentro de este organismo, ya que como se mencionó este organismo tiene las capacidades necesarias para llegar a los lugares más apartados del territorio nacional. Con la creación de la DIFRON, se podría establecer un mecanismo de comunicación para crear políticas en compañía de la Cancillería y de las instituciones de los países vecinos, esta cooperación permitirá crear un sentimiento de apego y de reconocimiento de la población fronteriza hacia las instituciones estatales y dar una solución definitiva a las diversas problemáticas.

Adicionalmente es importante que se incentiven las conversaciones para la hermandad y la consolidación de fronteras que permita generar garantías imprescindibles para el desarrollo sostenible de cada una de ellas.

La articulación de los diferentes entes será un medio para que las zonas de frontera puedan superar sus niveles de necesidades básicas insatisfechas, mejorar la economía y estar bajo los mismos niveles de los centros de poder, con el fin de consolidar el poder y la integración territorial, generando que todos los ciudadanos sean vistos por iguales y con los mismos derechos ante el Estado democrático, social y de derecho.

## Referencias

- Bazzana, A. (1997). El concepto de frontera en el Mediterráneo occidental en la Edad Media. *Actas del Congreso la Frontera Oriental Nazari como Sujeto Histórico (S. XIII-XVI)*. Lorca-Vera: Instituto de Estudios Almerienses.
- Cabrera, I. (2012). Frontera colombo-brasilera: persistencia del conflicto armado y alcances de las estrategias de seguridad. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(2), 11-17. Recuperado de <http://www.sapiensresearch.org>
- Cadena, J. (2007). Geografía política: tensión en las fronteras de Colombia como efecto de su conflicto interno. *Revista Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada*. Recuperado de <http://www.umng.edu.co>
- Cámara de Comercio de Cúcuta. (noviembre de 2011). *Indicadores económicos de Norte de Santander*. (Boletín N° 30). Recuperado de <http://www.datacucuta.com/>
- Cámara de Comercio de Cúcuta. (2014). *Indicadores técnicos 2014. Cúcuta cómo vamos*. Recuperado de <http://www.cccucuta.org.co/>
- Cancillería. (15 de marzo de 2016). *Coordinador del Plan Fronteras para la Prosperidad de la Cancillería presidió la primera sesión del Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co>
- Crisis Group. (31 de octubre de 2011). Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia. *Crisis Group informe sobre América Latina n° 40*. Recuperado de <http://www.acnur.org>
- Defensoría del Pueblo. (2014). *Crisis humanitaria en La Guajira. Acción integral de la Defensoría del Pueblo en el departamento*. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (16 de octubre del 2015). *Cuenta anuales departamentales- Colombia producto interno bruto (PIB) 2014*. Boletín técnico. Recuperado de: [www. dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- Departamento Nacional de Planeación. (agosto de 2013). *Plan Fronteras para la Prosperidad*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co>
- Departamento Nacional de Planeación. (10 de mayo de 2014). *Conpes 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Recuperado de <http://portalterritorial.gov.co>

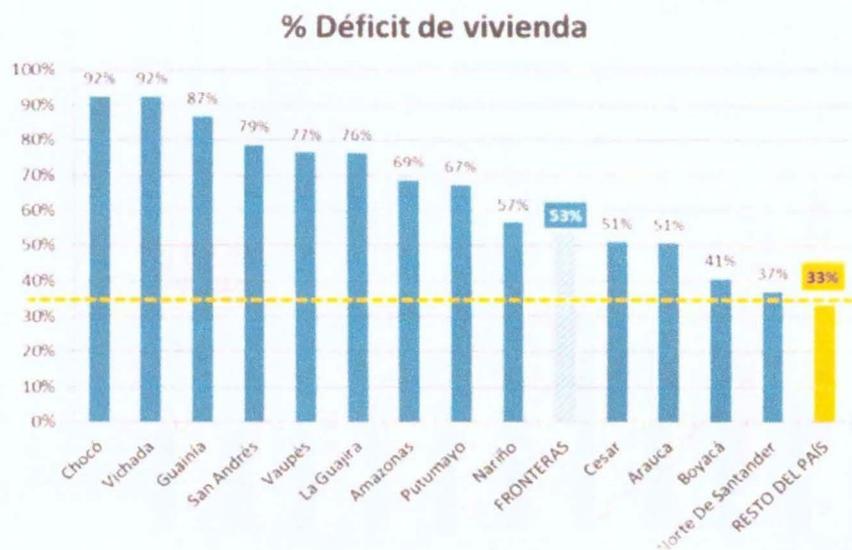
- Duque, M. (S.F). *Crimen organizado transnacional: un desafío global. Las políticas canadienses como marco de referencia a las políticas venezolanas contra la delincuencia organizada transnacional, desde 1999*. Recuperado de <http://servicio.bc.uc.edu.ve/>
- Fundación Konrad Adenauer. (2007). *Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI Memorias del Seminario Nacional*. Recuperado de <http://www.bivica.org/>
- Gottman en Cardin, E & Colognese, S. (2014). *As Ciências sociais nas fronteiras. Teorias e metodologías de pesquisa*. Recuperado de <http://www.academia.edu/>
- Grupo de trabajo países vecinos, Coord. Ardila, M. (diciembre de 2003). *Colombia y sus vecinos: Escenarios de relacionamiento*. Recuperado de [www.colombiainternacional.org.co](http://www.colombiainternacional.org.co)
- Lizarazo, L. & De Lombaerde, P. (8 de octubre de 1998). *Zonas de frontera en Colombia: Nuevo instrumento para el desarrollo regional a través de la cooperación internacional*. Papel político n° 8.
- Medrano, M. (5 de junio de 2005). *Conflicto, sociedad y política en los territorios fronterizos. Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"*. Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org>
- Mendoza, A. (diciembre de 1997). *Política de fronteras. Sociedad geográfica de Colombia, Academia de ciencias geográficas*. Recuperado de [www.cooperacioninternacional.com](http://www.cooperacioninternacional.com)
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). *Plan Fronteras para la Prosperidad*. Recuperado de [www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co)
- Ministerio de Transporte. (S.F.). *Plan estratégico intermodal de infraestructura de transporte*. Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co>
- Monsalve, M. Ramírez, G. Rincón, N. Sarmiento, A. & Castellanos, R. (S.F.). *Análisis de la crisis socioeconómica, política y cultural en la zona de frontera, área metropolitana de San José de Cúcuta, San Antonio y Ureña entre 2010 y 2014*. Universidad Francisco de Paula Santander. Recuperado de <http://www.eumed.net/>
- Morales, D. (6 de abril de 2016). *Gobierno evalúa la creación de la policía de fronteras tras acuerdo con Farc. Blu Radio*. Recuperado de <http://www.bluradio.com/>
- Moreno, C. (marzo de 2008). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/>
- Patiño, C. (2015). *Postconflicto en Colombia: Retos complejos*. En *El postconflicto en Colombia: reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Ed. Molano, A. Instituto de Ciencia

- Política Hernán Echavarría Olózaga: Fundación Konrad Adenauer Colombia. Recuperado de: <http://www.kas.de>
- Pérez, C. (5 de noviembre de 2010). *La Porosidad de las Fronteras*. Recuperado de <https://semiosiske.wordpress.com/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de abril de 2001). Creación la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo. [Decreto 569 de 2001]. Recuperado de <http://www.icbf.gov.co>
- Ramírez, S. (2006). *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas*. En convenio Andrés Bello. (2006). *La integración y el desarrollo social fronterizo*. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Ramírez, S. (25 de agosto de 2014). Política de fronteras: Avances y pendientes. *Razón pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/>
- Ramírez, S. (16 de mayo de 2016). La frontera colombo-panameña: un drama humanitario. *Razón pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/>
- Rangel, A. (abril de 2008). Colombia: Perspectivas de paz y seguridad. *Policía Nacional de Colombia*. Recuperado de <http://www.policia.gov.co>
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, Espasa-Calpe.
- Redacción El Tiempo. (10 de julio de 2013). Colombia, por segundo año, no es el primer productor de cocaína. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/>
- Resdal. (S.F). *Plan Ecuador*. Recuperado de <http://www.resdal.org/>
- Reyes, C. (julio de 1997). Política de fronteras. *Sociedad geográfica de Colombia, Academia de ciencias geográficas*. Recuperado de [www.sogeocol.edu.co](http://www.sogeocol.edu.co)
- Rosales, G. (2005). Geopolítico y geoestratégica. Liderazgo y poder. *Universidad Militar Nueva Granada*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.umng.edu.co/>
- Salgar, D. (30 de julio de 2014). A falta de oportunidades, raspachines colombianos en Perú. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/>
- Sierra, A. (junio de 2003). *Las fronteras de Colombia entre la guerra y el abandono*. Recuperado de <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co>
- Sociedad geográfica de Colombia. (2004). Las fronteras y su manejo. *Sociedad geográfica de Colombia, Academia de ciencias geográficas*. Recuperado de [www.sogeocol.edu.co](http://www.sogeocol.edu.co)

Unidad administrativa para la consolidación territorial. (14 de enero de 2014). *Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial – PNCRT*. Recuperado de <http://www.consolidacion.gov.co>

## Graficas

**Grafica 1. Vivienda departamental**



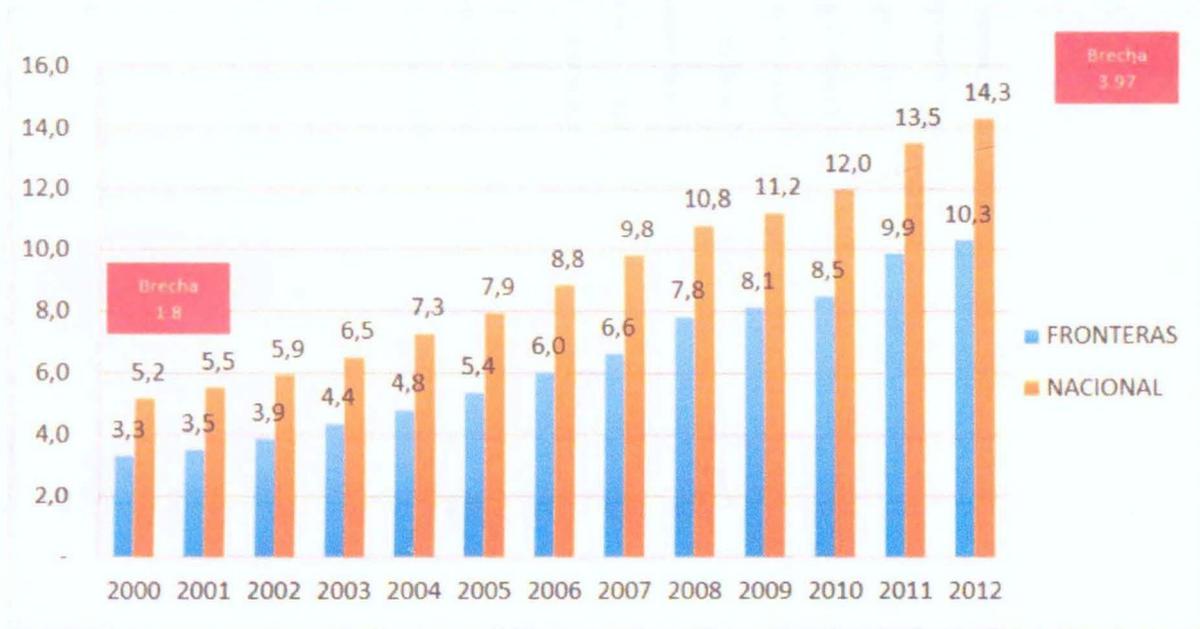
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805.

**Grafica 2. Flujo migratorio y tráfico de migrantes.**



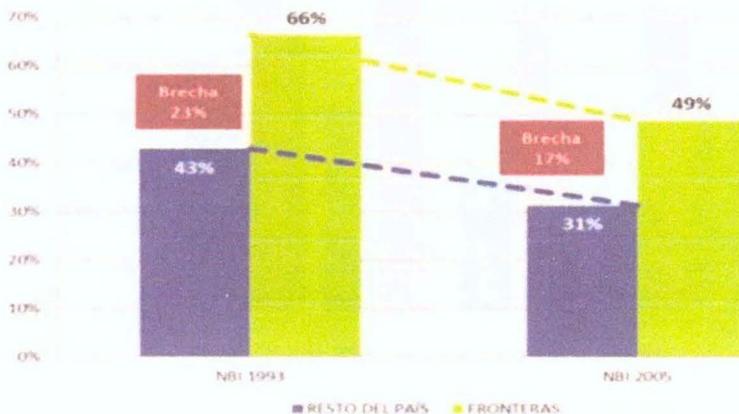
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805

**Grafica 3.** PIB Per cápita comparativo



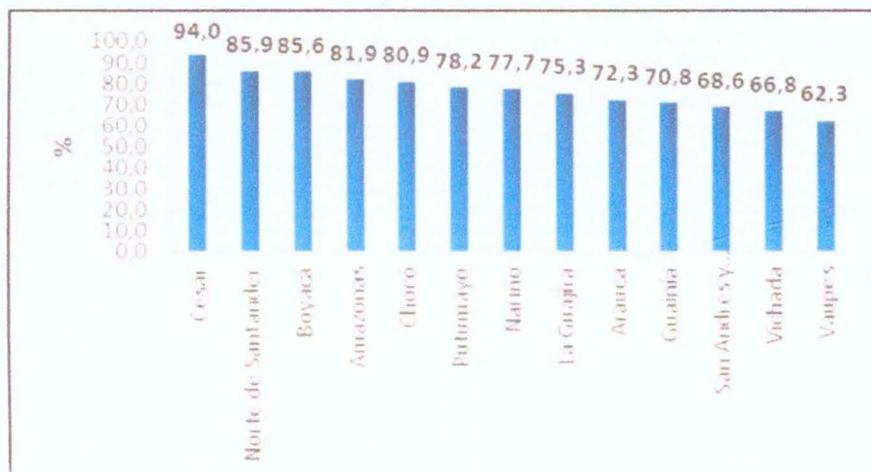
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805.

**Grafica 4.** Índice de necesidades básicas insatisfechas de las fronteras frente al resto del país



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805.

**Grafica 5.** Tasa de cobertura bruta en Educación de los Departamentos Fronterizos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805.

**Grafica 6.** Mortalidad infantil



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Conpes 3805.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000925

