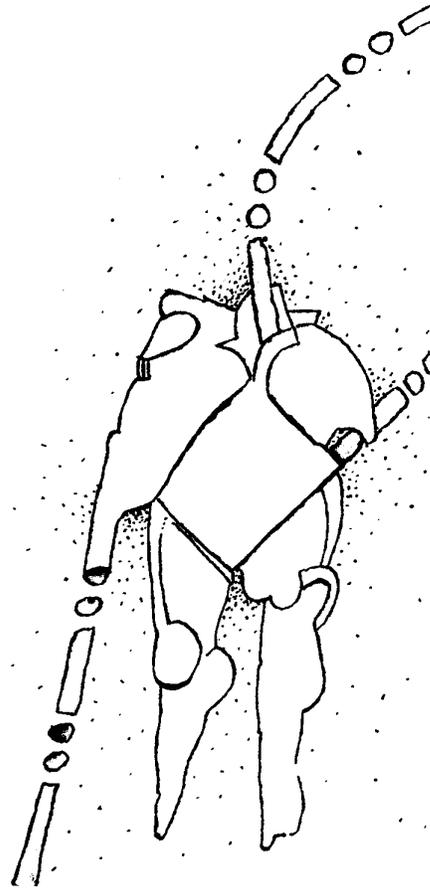


# La frontera: un pivote estratégico para la integración nacional

Angélica Durán Martínez\*



*Palabras clave:*  
Frontera, Ley 191,  
desarrollo fronterizo,  
integración, concepción  
holística.

*Recibido:* 26-01-2001  
*Aceptado:* 23-08-2001

*\* Politóloga de la  
Universidad Nacional.  
Asesora de Investigación  
CESO, Universidad de los  
Andes.*

## RESUMEN

La frontera es un espacio complejo, esencial para la integración nacional e internacional. En Colombia, en las últimas dos décadas se ha avanzado en el entendimiento holístico de la complejidad fronteriza, como se refleja en la ley, de fronteras. Las observaciones generales que se pueden hacer sobre la aplicación de esta ley pueden ser interesantes para analizar, las fronteras en países latinoamericanos, teniendo en cuenta que las realidades de las fronteras son muy similares en ellos.

## ABSTRACT

Frontier are complex space. They are essential to determine national and international integration.

In the last two decades, Colombia has made great progress concerning the global understanding about the complexity of frontiers, as it is shown by the Frontiers' Law. General observations on the application of this Law could be helpful for analyzing this matter in other South American countries, taking into account that most of them present some similarities on this topic.

## La frontera: un pivote estratégico para la integración nacional\*

Cuando se habla de frontera nacional, casi automáticamente se le relaciona con la capacidad con que puede contar un Estado para ejercer soberanía y autonomía, que se refleja en el control eficaz del poder en los límites del territorio. Sin embargo, esta concepción de frontera como el lugar donde se demarca la autonomía de un Estado, no es la única, ni la más importante dimensión de ella; la frontera es el espacio en donde se hace más patente la coexistencia de factores endógenos y exógenos de desarrollo<sup>1</sup>, pero su predominante tratamiento conceptual y práctico como límite —más en el caso colombiano, en el que casi todas las zonas de frontera son los territorios más olvidados del poder central, rezagados del desarrollo y del bienestar—, ha menospreciado la importancia de considerar las condiciones internas de las zonas de frontera. El presente artículo pretende abordar esta visión más integral de la frontera y de su desarrollo, centrándose en el caso colombiano, y más exactamente en el análisis de la Ley 191 de 1995, que regula las fronteras en Colombia y que significó un paso adelante en la concepción de frontera, pero cuya gran mayoría de disposiciones perdieron vigencia en el año 2000, quedando aún muchos conflictos por resolver. El análisis de esta ley se hace tomando como eje analítico una concepción holística de la frontera que se explica más adelante. Esta postura teórica implicaría abordar no sólo la regulación legal, sino otro tipo de políticas públicas. Sin embargo, teniendo en cuenta que esta ley ha sido uno

de los principales avances en el tratamiento de la frontera, pero que a la vez no tiene en cuenta todos los elementos que definen este espacio, lo que se pretende es analizar sus avances y obstáculos teniendo presente en el horizonte tal concepción holística, dejando claro que es aún mucho el camino investigativo que se debe recorrer en esta área temática.

El origen del olvido del que han sido víctimas tradicionalmente las zonas de frontera se encuentra en una errónea noción, ya que éstas no se conciben como una zona amplia en donde se refleja la influencia de un límite, sino que se reducen a una línea que demarca frente al exterior el territorio de influencia de un Estado, y no como un *espacio* que enmarca la integración hacia el interior. En Colombia la Ley 191 de 1995 constituyó un gran avance en el reconocimiento de la realidad particular que se vive en las zonas de frontera al superar esa concepción errónea de la frontera como una línea divisoria y al crear un régimen especial para éstas, en donde las dinámicas del desarrollo son muy diferentes a las del resto del país. Sin embargo, la orientación primordial de la Ley como un instrumento para impulsar la integración regional latinoamericana a partir del aprovechamiento de las características particulares de las fronteras, ha desplazado un poco el interés en la integración de ellas al resto del territorio nacional, desconociendo que para pensar en integración hacia el exterior, es necesario buscar paralelamente la superación de los conflictos que aquejan a las zonas de frontera hacia el interior. De todos modos esta orientación de la Ley es lógica

\* Artículo realizado en el marco de la investigación "El nuevo derecho territorial: hacia la construcción social del derecho" dirigida por el profesor Miguel Angel Borja en la Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina UNIJUS, de la Universidad Nacional, entre abril y diciembre de 1999.

<sup>1</sup> Esto es así debido a que, como se señalara más adelante, en las zonas de frontera, más que en cualquier otro espacio local o regional, el peso de los factores exógenos del desarrollo es aún más evidente, pues allí coexisten las realidades de dos Estados, que aunque se separen legalmente, no se separan en la vida diaria. Sin embargo, esto no puede implicar de ninguna manera el desconocimiento de los factores endógenos del desarrollo (actores, instituciones, cultura, procedimientos, recursos, entorno), lo que implica es reconocer el carácter ambivalente, a la vez endógeno y exógeno, de las características de una zona de frontera. Respecto a los factores del desarrollo ver Boisier: 1997.

teniendo en cuenta que “Cuando se piensa en un “estatuto de fronteras” es precisamente cuando la tendencia universal es la de borrar fronteras y convertir al mundo en esa aldea global” (Lamk Valencia, 1995, p. 11). Sin embargo, considero que esta paradoja es una de las razones que justifica la necesidad de buscar unas condiciones que propendan por la integración del país. Es decir, aquellos países que consolidaron su estado moderno y alcanzaron un buen nivel de desarrollo medianamente generalizado en todo su territorio, tienen más herramientas para enfrentar la globalización sin tantos perjuicios para su economía y sus habitantes que aquellos que no llegaron a construir un mercado sólido y una sociedad integrada en el marco de sus fronteras. Así pues, cuando es prácticamente imposible apartarse de las tendencias mundiales, se deben impulsar políticas que permitan disminuir los efectos nocivos de éstas y a la vez aprovechar sus ventajas. Las políticas de frontera deben contemplar la necesidad de diversificar la base económica, de aprovechar estímulos financieros y administrativos de los gobiernos centrales, de apoyar la producción e infraestructura, y sobre todo la necesidad de atender las necesidades básicas de los habitantes de las fronteras, a la vez que deben propender por el aprovechamiento de las peculiaridades de las zonas de frontera de cara al fortalecimiento de la integración con los países de la región.

#### **El concepto de frontera**

Para poder hacer un análisis de la situación de las zonas de fronteras en Colombia, es

necesario empezar por profundizar un poco más en el entendimiento de lo que en realidad es una zona de frontera.

La definición general de una frontera es relativa, ya que depende de la finalidad que tenga; así, se puede hablar de fronteras económicas, geográficas, sociales, militares, políticas, entre otras. Tal vez la frontera más importante es la que delimita el espacio vital del hombre, y por ello la definición de cualquier tipo de frontera debe ser respetuosa del espacio que delimita el desarrollo de una comunidad y en las actuales circunstancias no puede seguirse concibiendo simplemente en una perspectiva geopolítica como el elemento de demarcación de la soberanía de un Estado. Antes que pensar cuáles son los elementos específicos a partir de los cuales se debe definir la frontera que separa el dominio político de dos países, lo más importante es tener presente que “un espacio limítrofe o fronterizo es un espacio periférico de movimiento y compenetración muy variado” (Guhl, 1991, p. 56). Esto implica que la frontera no se debe entender sólo como una línea de separación, sino ante todo como un espacio de integración.

Con relación a lo anterior surge la necesidad de definir las fronteras y orientar la actuación del Gobierno en ellas a través del entendimiento holístico de todos los factores que interactúan en ese espacio, es decir, los elementos geográficos, humanos, históricos, económicos, culturales, como factores dinámicos, en constante transformación por la acción del hombre.

A partir de esta definición dinámica de la frontera, el fenómeno fronterizo se concibe como

la realidad que se enfrenta en las regiones alejadas a los límites de un país y deriva del hecho de que estos territorios son espacios de intercambio, y por ende lugares privilegiados de integración, en la medida en que “los límites entre países nunca coinciden con fronteras económicas, sociales ecológicas y culturales” (Lamk Valencia, 1991, p. 11) y por tanto un límite no implica realidades diferentes a cada lado de él, por el contrario, casi siempre las comunidades fronterizas a lado y lado comparten muchas más características y dinámicas, que con el centro de sus respectivos Estados. Así, estas regiones se enfrentan a una dualidad en la formulación de políticas pues en ellas se interceptan los dominios políticos de dos gobiernos diferentes<sup>2</sup>.

A pesar de la riqueza que poseen las fronteras como espacio dinámico de integración, lo cuestionable en Colombia es que estas zonas alcanzan una gran extensión territorial (54% del territorio) y poblacional (13% de la población) pero paradójicamente sólo contribuyen con un poco más del 10% al PIB. Los indicadores macroeconómicos en este caso son apenas la indicación de una realidad innegable como es el evidente rezago de las zonas de frontera del desarrollo económico y social del resto del país. Teniendo en cuenta que “El desarrollo económico en las zonas de frontera representa un caso atípico en los modelos de desarrollo regional” (Lizarazo y Torrado, 1997, p. 14), y que la zona fronteriza a pesar de ser una zona generalmente olvidada del poder central en los países latinoamericanos<sup>3</sup> y especialmente en Colombia, conlleva ventajas que son las que se deben potenciar y desarrollar a tra-

vés de un régimen especial de frontera, que permita su desarrollo e integración con toda la nación.

### Antecedentes de la Ley 191 de 1995

A raíz del conflicto armado de Colombia con Perú, la periferia fronteriza adquirió importancia geopolítica, y esta perspectiva predominó desde los años 30. En cuanto a la relación de la frontera con el desarrollo regional y la descentralización administrativa, la frontera siempre fue considerada de manera indirecta e implícita. Las políticas específicas de desarrollo regional se sustentaron primero en planteamientos de geografía económica y luego el ordenamiento regional se concibió en armonía con el desarrollo agropecuario (Murillo y Pardo, 1989, pp. 117-136). La Ley 13 de 1943 fue el primer instrumento legal que trató de dar piso normativo a las solicitudes de habitantes fronterizos. Posteriormente el Tratado de Tonchalá suscrito por los cancilleres de Colombia y Venezuela en 1959 puso en evidencia la necesidad de pensar problemas conjuntamente por el incremento de las relaciones binacionales. En 1983 se concedieron facultades extraordinarias al Gobierno nacional con el fin de favorecer la economía fronteriza, a través del Decreto 3448, pero la mayoría de estas disposiciones no llegó a hacerse realidad. Hacia finales de los años 60 el Departamento Nacional de Planeación propuso un plan de regionalización en el cual la descentralización administrativa iba adquiriendo importancia, pero la frontera no se consideraba expresamente. Fue sólo hasta el gobierno de

<sup>2</sup> A esta dualidad era a la que se hacía referencia al decir que es en las zonas de frontera en donde se hace más evidente la confluencia de factores endógenos y exógenos del desarrollo.

<sup>3</sup> La no consolidación de un estado moderno capaz de ejercer el control e integrar todo su territorio, en países como Colombia, es la causa que se encuentra en la raíz, de la relegación de las zonas de frontera.

<sup>4</sup> Los proyectos de Ley con sus exposiciones de motivos se encuentran en Lamk Valencia, 1995.

Belisario Betancur (1982-1986) cuando se logró una definición explícita de una política fronteriza, pero en ella la frontera seguía siendo visualizada como una línea divisoria. Sin embargo, con la definición del marco jurídico y legal de la descentralización durante este gobierno, y la formulación de un Plan General de Desarrollo Fronterizo, se dio un gran paso en el reconocimiento de la especificidad regional de las fronteras y de la importancia de promover su desarrollo y articularlo al desarrollo nacional. Pero como en tantos otros temas, fue la Constitución de 1991 la que dio mayor piso normativo y razones ideológicas para hacer relevante el tema, en medio de los nacientes debates sobre descentralización, democratización y ordenamiento territorial.

#### *Proyectos de Ley*

Los antecedentes más claros de la Ley 191 se encuentran en tres proyectos de ley formulados en 1994 y 1995.

El primer proyecto (Proyecto de Ley 10 de 1994) fue formulado por los senadores Luis Eladio Pérez y Carlos Celis<sup>4</sup>. En este proyecto se consideraba una diferenciación entre las condiciones de las zonas de frontera y con este fin se contemplaba el distrito fronterizo como “zonas de frontera donde es natural, evidente y tradicional las relaciones de orden físico, demográfico, económico, cultural, social, político y administrativo por evidencial fenómeno fronterizo”. Se podría pensar que el concepto de distrito alude a zonas fronterizas menos desarrolladas, pero en ninguna de las definiciones de los pro-

yectos, ni en la misma ley, es claro a qué se hace referencia con “condiciones especiales” o “características”, de manera que tal como planteaba la Consejería Presidencial de Fronteras, no existe en la Ley un patrón claro de diferenciación de los grados de desarrollo de las zonas fronterizas.

Este primer proyecto tenía disposiciones avanzadas en materia cambiaria, comercial y fiscal, pero estaba mucho más orientado a las relaciones con países vecinos que a las obligaciones del gobierno central con las zonas fronterizas. Esta orientación se refleja en la exposición de motivos del proyecto en la que se justifica la necesidad de integrar las zonas de fronteras, como medio de impulso de un nuevo modelo económico de integración y libre comercio: “es necesario plantear como herramienta ágil y práctica las zonas comunes de libre frontera, orientadas a suministrar facilidades similares a los habitantes de las zonas limítrofes de uno y otro país” (Lamk Valencia, 1995, pp. 60-63).

El segundo proyecto de Ley fue redactado por los ministros de Hacienda y Crédito Público y Relaciones Exteriores del gobierno Samper (1994-1998) (Proyecto de Ley 157 de 1994). En este proyecto se atendió al interés del gobierno de reducir las ventajas fiscales y cambiarias planteadas del anterior proyecto. Así por ejemplo se redujo la exención de impuestos a importación de bienes de capital a cuatro años. Al igual que en el anterior proyecto se mantuvo la idea de los distritos fronterizos como aquellos en los que se hace evidente el fenómeno fronterizo. Esta propuesta estaba justificada en la urgencia de desarrollar las zonas de frontera por

territorios 7

ser zonas deprimidas y carentes de adecuadas condiciones de vida, en las que el proceso de desarrollo es muy lento por estar impulsado y concentrado en el centro, impulsando el desarrollo de una infraestructura adecuada y el respeto de las condiciones históricas particulares de las fronteras. Así se consideraba la urgencia de un régimen especial para las zonas de frontera por motivos más amplios que en el anterior proyecto.

El último proyecto, formulado por el senador Lorenzo Muelas (Proyecto de Ley 210 de 1995) significó un gran avance pues se basaba en conceptos mucho más amplios, incluyendo la diversidad cultural y medioambiental, de manera que por primera vez se contemplaba la necesidad de respetar las culturas indígenas tal como lo inspira la Constitución. El concepto de distritos fronterizos fue reemplazado por el de Unidades de Desarrollo Fronterizo (UDF), dentro de las que se consideraban varios tipos, respondiendo en cierto modo a los niveles diferenciados de desarrollo existentes en las zonas de frontera. El primer tipo de UDF contemplado en este proyecto era el económico social, definido como aquellos perímetros urbanos y áreas agroindustriales que se han constituido en polos de desarrollo regional e integración económica. Otro tipo contemplado en el proyecto era el económico-social por ministerio de la ley, es decir, territorios con condiciones similares a las del tipo anterior, que sin ser colindantes con la frontera han sido declarados como tales por interés nacional, de integración y desarrollo social. Por último se incluían UDF de carácter étnico ambiental, definidas como zonas

con condiciones especiales de diversidad cultural y biológica, de relaciones económicas, y/o régimen legal especial. Con estas nuevas definiciones ya se daba un paso más adelante en la comprensión de las realidades particulares de las zonas de frontera.

Este proyecto incluía una especificación detallada de cada uno de los límites del país, además de una definición de las zonas de frontera, que también incluían los proyectos anteriores. En esta formulación se mantuvieron las disposiciones económicas en términos casi idénticos a los planteados por el gobierno en el proyecto anterior, pero adicionando un tema muy importante, como es el del respeto por la diversidad ambiental y cultural de las zonas de frontera, en la constitución de nuevas empresas, la formulación de proyectos de desarrollo y la explotación de recursos naturales, disposiciones incluidas tanto en el régimen económico, como en un capítulo especial dedicado a régimen cultural y ambiental. En el régimen cultural y ambiental se prestaba especial atención a la protección del patrimonio cultural de los grupos étnicos fronterizos, al igual que del medio ambiente; con este fin se exigía la aprobación de las comunidades de frontera en la creación de nuevas empresas que pudieran afectar su relación cultural y ambiental. El proyecto del senador Muelas se motivó en la necesidad de cambiar la realidad de las zonas fronterizas pues “las zonas fronterizas de Colombia con muy pocas excepciones, como las áreas metropolitanas de Cúcuta, Ipiales, Maicao y Leticia, se caracterizan por ser regiones alejadas de los centros de poder y desarrollo”. Basado en esta

idea el senador realizó en su exposición de motivos una descripción detallada de cada una de las fronteras colombianas que es esencial tener en cuenta a la hora de hacer cualquier análisis sobre las zonas de frontera, pues es por esta particularidad de condiciones históricas y de modos de desarrollo, que se hacía necesario un régimen especial para las zonas de frontera.

Este último proyecto fue mucho más amplio, pluralista e integral en materialización del espíritu de la Constitución de 1991, además el concepto de distintos tipos de UDF sí correspondía más a las diferentes circunstancias vividas entre las zonas de frontera. De hecho se proponía “dadas las marcadas diferencias en cuanto a grado de desarrollo y características ambientales y de las poblaciones”.

Todos los proyectos contenían un régimen de cooperación e integración así como un capítulo dedicado a aspectos administrativos muy similares entre sí. En materia administrativa se contemplaba en todos la creación de la Consejería Presidencial de Frontera y la obligación y necesidad de descentralizar diferentes entidades públicas en los Cenaf (Centros nacionales de atención en fronteras).

#### *Ponencias para debate en el Congreso*

La primera ponencia para el segundo debate para dar trámite a la ley en el Congreso, trató de recoger todos los proyectos en sus ideas más importantes. Teniendo en cuenta que aunque la Banca Central o el gobierno no podían asumir riesgos cambiarios al aprobar la convertibilidad inmediata de moneda extranjera en las zonas de frontera, pero en

la práctica muchas transacciones en las zonas de frontera se realizan en la moneda del país vecino, se trató de conciliar contemplando que no habría convertibilidad inmediata pero sí la posibilidad de declarar las transacciones en la moneda del país vecino. En esta ponencia se incluyeron dentro de las zonas de frontera los territorios indígenas y corregimientos departamentales especiales, se cambió definitivamente el término de Distrito fronterizo por el de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, se incluyeron normas a favor de comunidades étnicas y se introdujeron importantes modificaciones en el régimen económico. Además se propuso un capítulo dedicado a temas de seguridad que por las grandes controversias que suscitó, fue eliminado para la segunda ponencia, pero en líneas generales esta ponencia ya contenía las normas más importantes que se sancionarían en la Ley 191.

La Ley 191 incluye aspectos ambientales en materia de cooperación e integración que no fueron tenidos en cuenta en esta versión y también presta especial atención a la promoción de pequeñas y medianas empresa, así mismo reduce a 5 años la exención a impuestos de importación que se preveía en 10 años en esta ponencia y elimina la definición de un porcentaje específico en la colaboración del IFI y otras entidades a la constitución de nuevas empresas.

En la segunda ponencia se reorganizaron las normas tal como quedaron en la Ley sancionada. Se delegó la facultad de definir las zonas de frontera al gobierno y no a la ley, se eliminó el capítulo de seguridad fronteriza, se suprimieron aspectos económicos y se

modificó sustancialmente el capítulo de educación. Una pregunta importante que surge es por qué se eliminaron todas las disposiciones de seguridad siendo éste uno de los temas más importantes en la realidad fronteriza, y si bien es cierto que éste es un tema espinoso, por ningún lado de la Ley ni siquiera indirectamente se contempla alguna disposición relacionada con la seguridad en las fronteras.

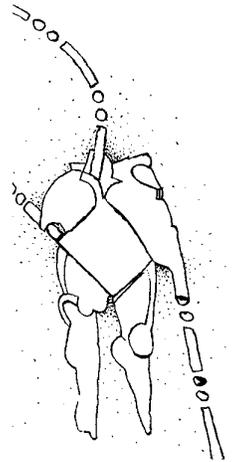
En materia económica se incluye el tema de apoyo especial a PYME, la devolución –no exención– del IVA y la creación de una estampilla pro desarrollo fronterizo. Las definiciones son adoptadas igual en la Ley 191, al igual que el régimen de cooperación e integración. En cuanto a inversiones en territorios indígenas se habla de concertación entre comunidades y gobierno, no siendo tan radicales en el respeto cultural y ambiental como en el Proyecto 210 de 1995. Se asignó responsabilidad directa a la Escuela Superior de Administración Pública en aspectos relativos a la educación, que se mantienen al igual que los aspectos administrativos y lo relacionado con la estampilla pro desarrollo fronterizo. En las disposiciones finales del texto aprobado se adicionó la facultad del Ministerio de Comercio Exterior para crear zonas francas especiales, y la obligación de Ecopetrol de asumir el costo del transporte de combustibles y derivados del petróleo a las fronteras.

### *Análisis de la Ley*

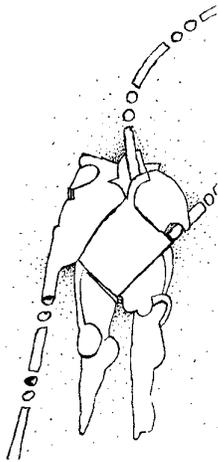
La Ley de Fronteras no ha podido ser ejecutada a cabalidad porque encierra muchas

contradicciones en su contenido, pero sobre todo porque no tiene en cuenta realidades innegables de Colombia; además el cumplimiento cabal de la Ley implica la disposición de más recursos y mayor autonomía para ejecutarlos y esto es impedido por la misma Ley. De otro lado la Ley de Fronteras no agota las posibilidades constitucionales y no logró regular íntegramente la materia, ya que “con fundamento en dichas normas se pueden y se deben realizar otros desarrollos legales que reconozcan el carácter especial de las zonas de frontera y su importancia en la construcción de la integración latinoamericana” (Lamk Valencia, 1995, p. 70).

El primer problema político serio para la Ley fue la determinación de las regiones clasificadas como Zonas de Frontera o Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, porque el gobierno no iba a aceptar que más de medio país se cobijara por la Ley; por ello se dejó en manos del Gobierno la determinación específica de estas zonas. De otro lado, el régimen económico es la parte de la Ley que más controversias ha suscitado sobre todo por parte del Gobierno y el Ministerio de Hacienda en lo relativo a tratamientos preferenciales en materia tributaria y cambiaria, como se planteó en el análisis de los proyectos de Ley y ponencias para debate de la Ley de fronteras. Definitivamente los aspectos de seguridad que se plantearon en la ponencia para el primer debate y que fueron eliminados en su totalidad representan un gran vacío de la Ley, teniendo en cuenta que la particular situación de seguridad que enfrentan hoy día las zonas de frontera merece especial atención y normas tendien-



*territorios 7*



territorios 7

148

tes a coordinar la acción de los organismos de seguridad no sólo en el ámbito nacional, sino también con los países vecinos.

“Las disposiciones que cobijan las zonas fronterizas no son muy prolíferas, limitándose a la posibilidad de que las autoridades económicas autoricen el otorgamiento de créditos en condiciones comerciales más favorables, para el fomento de actividades de alto impacto para el desarrollo de la región” (Fenalco, 1995). Además en este sentido se encuentran contradicciones con políticas diseñadas anteriormente, por ejemplo “aunque es evidente que el espíritu del artículo 11 de la nueva Ley de fronteras es el de apoyar los sectores empresariales medios y pequeños, y los microempresariales, no existen muchos elementos diferenciadores de las políticas establecidas para las zonas de frontera, del conjunto de programas nacionales que está desarrollando el Estado para esas áreas de la producción nacional” (Lizarazo y Torrado, 1997, p. 54).

En general, la mayoría de disposiciones económicas no tiene efectos reales en el mejoramiento económico de estas regiones, o es sólo beneficios aparentes. Por ejemplo se exonera el IVA a las ventas de ciertos bienes originados en países vecinos, pero no a los producidos en Colombia, además los bienes exonerados ya estaban incluidos en las exenciones del estatuto tributario, por lo que no había ningún gran avance; sin embargo con la ampliación reciente de la base gravable del IVA esta disposición sí significa un beneficio, pero por la primera razón expuesta, no necesariamente en beneficio de la producción colombiana.

La ley no restringe el mecanismo de devolución de IVA a países limítrofes (tal vez con el fin de incentivar más el turismo) pero igual se hace difícil la total aplicación de este mecanismo por la ausencia de infraestructura adecuada en materia administrativa para cumplir. La eliminación del impuesto de timbre de nacionales y extranjeros al salir por puertos terrestres de las UEDF no cuenta con una medida similar de parte de los gobiernos vecinos, de manera que no se cumple la reciprocidad, equidad e igualdad en el trato que se consagra en el Derecho Internacional y la Constitución de 1991.

Respecto al artículo 17 que contempla que la importación de bienes en las UEDF necesita certificado de ventas y registro sanitario avanza al dar la opción de delegar la expedición de certificados al departamento (autoridades sanitarias) y no dejarla sólo en manos de las Secretarías de Salud. La eliminación del impuesto de remesas por cinco años es un riesgo en la medida en que en estos momentos, cuando empieza a cesar la efectividad de esta disposición, empresas mixtas o sucursales de multinacionales pueden exportar sus ganancias sin dejar beneficios a la zona fronteriza, ya que no se prevé aún una política integral que entre a continuar lo que se avanzó con la Ley 191.

Tal como lo dispuso la Ley 191 en su artículo 40, la Presidencia de la República creó ese mismo año la Consejería de Fronteras como organismo encargado de coordinar institucionalmente la acción sobre las zonas de frontera, sin embargo esta Consejería ya no existe, pues la creación de estas dependencias sigue estando sujeta a la voluntad

ANGÉLICA DURÁN MARTÍNEZ

política y a los intereses del Gobierno de turno. También en cumplimiento del artículo 41 de la misma Ley se creó el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera como una cuenta a través de la cual se apoyarían proyectos de interés regional, departamental y local en zonas de frontera. Sin embargo la misma Ley impidió que ese apoyo económico fuera más efectivo, pues este Fondo se organizó como una "cuenta especial de manejo sin personería jurídica" dependiente en su estructura y manejo de la Presidencia de la República, además la asignación de presupuesto para este Fondo fue claramente limitada con relación a las necesidades que se tienen para lograr el desarrollo de las zonas fronterizas. La pregunta relevante en este punto es entonces, en qué medida las disposiciones de la ley han tenido un impacto sostenido en el desarrollo de las zonas de frontera y en qué medida se puede mantener ahora que la mayoría han dejado de tener aplicación efectiva. Claramente, la respuesta es que aún hace falta recorrer mucho camino para propender por el desarrollo e integración, a la vez que se trabaja por el acercamiento con los países con los cuales se comparten fronteras.

Otro de los grandes problemas de la Ley es que no tiene en cuenta que a pesar de la especificidad que tienen las zonas de frontera frente al resto del país, entre ellas mismas existen diferentes grados de desarrollo que son ignorados por la Ley. Por ejemplo, bajo ningún punto de vista son iguales los requerimientos en Valledupar o Pasto que son territorios claramente más modernos, que en Putumayo o Puerto Carreño en donde ni

siquiera se logra satisfacer mínimamente necesidades básicas. Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo pueden constituir la forma en que la Ley responde a este problema, pero no lo hace de una manera cabal, pues la misma definición de las UEDF es poco clara y por ende se presta para confusiones.

De cualquier manera, a pesar de los problemas en su aplicación, es necesario reconocer que la Constitución de 1991 y la Ley de Fronteras han significado un gran avance en la estructura administrativa del Estado colombiano en lo referente a las fronteras, pues antes estas zonas eran prácticamente puntos extraviados en el mapa; de todos modos aún son muchas las tareas pendientes para impulsar un verdadero desarrollo e integración de ellas. Con el fin de lograr superar los problemas que se habían tenido en la aplicación de la Ley 191, la Consejería de Fronteras elaboró una propuesta con los puntos principales que deberían reformarse a la Ley, y que hoy en día deberían tenerse en cuenta para elaborar una política que dé continuidad a lo que se inició con la Ley 191. Entre los puntos principales considerados en la propuesta se incluían:

- La ampliación del término para la exención de impuestos de importación de bienes de capital e impuesto de remesas, pues el plazo determinado (5 años) es demasiado corto para que las empresas logren consolidarse. Ampliar este plazo tendría un efecto positivo en la dimensión económica del desarrollo, al dar un paso en la "apropiación y reinversión *in situ* de parte del excedente a fin de diversificar la

economía del territorio, dándole al mismo tiempo una base de sostenibilidad temporal” (Boisier, 1997).

- Promoción de la descentralización real de institutos que apoyan la tecnología, la capacitación y la investigación científica, porque un verdadero desarrollo y proyección de las regiones dependen de la apropiación de conocimientos y tecnologías que impulsen modificaciones cualitativas de las capacidades productivas de las zonas de frontera.
- Darle mayor autonomía presupuestal y asignar mayores recursos al Fondo de Modernización de fronteras para que así se puedan llevar a cabo más proyectos y éstos no se limiten sólo a estudios de preinversión.
- Determinación clara de las contraprestaciones que deben asumir los municipios por las exenciones fiscales.
- Por último se proponía la revisión de la Ley para corregir contradicciones como la que surge en relación con el artículo 43, con el que se asigna a la nación la responsabilidad de la reparación, construcción y mantenimiento de infraestructuras viales y de transporte en general, cuando en otra Ley se designa esa labor a los departamentos y municipios. Aquí es necesario aclarar que si bien las políticas nacionales tienen una influencia demasiado importante en el desarrollo local, ellas deben formularse en consonancia con las políticas que autónomamente y ateniéndose a los intereses de los diferentes actores y comunidades, definan los gobiernos locales de las zonas de frontera.

Es necesario entender que gran parte de las propuestas de la Consejería corresponde a debates que ya se habían dado en los Proyectos de Ley anteriores a la Ley sancionada y que por ejemplo las ventajas fiscales y cambiarias chocan con los intereses del Gobierno en materia económica. Lo que es evidente es que los plazos de las disposiciones fiscales y económicas fueron demasiado cortos con relación al atraso de las zonas de frontera y que es necesario tomar medidas en el sentido de las propuestas que se plantearon, para no estancar los avances que estas exenciones han podido significar.

Haciendo salvedad de los obstáculos ya mencionados se encuentran resultados derivados de la aplicación de la Ley que es necesario resaltar. Sin embargo estos resultados no pueden desviar la atención de temas inaplazables como la promoción de acciones que coordinen las distintas instituciones y organismos que tienen injerencia en la administración de zonas de frontera, porque es innegable que en temas como la seguridad las zonas de frontera siguen a la deriva entre fuerzas para y antiestatales y no se sabe con claridad a quién asignarle responsabilidades. Lo anterior es aún más visible en las actuales circunstancias del país, en las que el conflicto armado exacerbado convierte las fronteras en puntos estratégicos de seguridad no sólo nacional, sino también regional y sin embargo es claro que no es el Estado el que ejerce la soberanía en estos territorios.

La Consejería Presidencial de Fronteras impulsó y apoyó importantes e interesantes proyectos orientados a promover las capacidades propias de cada territorio, atendiendo

también a las vocaciones históricas, culturales y económicas de cada región. En general ninguno de los proyectos ha superado la etapa de estudios de preinversión y de factibilidad, lo que evidencia que para llevar a cabo los proyectos se necesitan más recursos, y ante todo políticas orientadas más a largo plazo.

Las Comisiones Binacionales de Vecindad constituyen un logro impulsado desde la expedición de la Ley 191 pues a través de ellas se ha empezado a responder a necesidades específicas de las zonas de frontera, ya que la labor de estas comisiones se ha orientado a solucionar problemas inmediatos que no se discuten en otras instancias gubernamentales o privadas, y además a través de ellas se ha impulsado la integración regional y se ha avanzado en el conocimiento de la dinámica particular de cada espacio fronterizo. Las Comisiones de Vecindad han permitido empezar a aprovechar las ventajas que ofrecen las zonas de frontera para la integración: “La vecindad ancestral y la similitud de rasgos culturales e históricos brindan posibilidades destacadas para la solución y la concertación directa; así como para la cooperación y la concertación sobre los diferentes aspectos de la agenda, tanto en la dimensión bilateral como multilateral” (Lizarrazo y Torrado, 1997, p. 27). Las principales ventajas de las Comisiones derivan de que son mecanismos de coordinación, apoyo y seguimiento que no sustituyen a ninguna entidad existente y están integradas por miembros del sector público y privado de los dos países. Con estas características las comisiones se han convertido en un instru-

mento real de integración de Colombia con sus países vecinos.

Hay que destacar que en materia de fronteras se han logrado avances con los sucesivos desarrollos legislativos, pero como ya se ha mencionado es necesario pensar en la manera de completar y darle continuidad a las políticas de la ley de fronteras, sobre todo en armonizar las políticas de frontera con las políticas macroeconómicas, con las de descentralización, desarrollo y con las de ordenamiento territorial. Con relación al ordenamiento territorial “La ley 191 de 1995 propende al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas localizadas en las zonas fronterizas, mediante el apoyo estatal de sus iniciativas en materia de promoción de recursos humanos y desarrollo institucional, así como incentivos en asuntos relativos a transferencia tecnológica” (Fenalco, 1995, p. 186); sin embargo este tratamiento especial debería ir acorde a la conformación de Entidades Territoriales Indígenas, y en general articulada a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que aún no se sanciona, lo que se constituye en un gran obstáculo para que la concepción más amplia de la frontera se siga consolidando. A este respecto es necesario recalcar que el proceso de ordenamiento territorial sigue siendo muy difícil en las actuales condiciones de conflicto de Colombia, pero ello no puede impedir seguir pensando el problema de cara a encontrar alternativas de solución.

Con la expedición del Decreto 2685 de 2000, referente al nuevo Estatuto Aduanero, el tema de las fronteras volvió a ubicarse

<sup>5</sup> En cuanto al trabajo en las zonas de frontera es necesario destacar todo el trabajo que se ha realizado en cuanto a investigación conjunta y propuestas concretas en la relación Colombia - Venezuela, entre intelectuales, empresas privadas y gobierno y sobre el cual existe amplia documentación. (Ver por ejemplo: Colombia. Ministerio de Relaciones exteriores - Colombia - Venezuela: un nuevo esquema bilateral. Bogotá, 1993; Comisión presidencial para asuntos fronterizos colombo-venezolanos: Hacia una política para la frontera con Colombia. Gráficas Nonfort: Caracas, 1991; Grupo académico Colombia - Venezuela. Colombia - Venezuela: Agenda común para el siglo XXI. IFPRI, Convenio Andrés Bello: Bogotá, 1999). Éste es un buen ejemplo del trabajo que se puede y se debe realizar de manera conjunta entre los países que cruzan sus dominios en una frontera. Sin embargo el trabajo entre Colombia y Venezuela contrasta con el atraso de estudios de investigación y trabajo conjunto en las otras fronteras nacionales.

territorios 7

en un primer plano de discusión, además hizo de nuevo evidente la necesidad de pensar la situación de las zonas de frontera desde una perspectiva holística, es decir, no sólo teniendo en cuenta la necesidad de integración económica con otros países, o lo referente con el comercio, sino todo lo relacionado con la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, su integración con el resto del país, sus particularidades culturales, en suma, su configuración particular. El mencionado decreto pretende erradicar el contrabando prohibiendo el ingreso de licores, electrodomésticos y cigarrillos a través del puerto de Maicao. La pretensión es válida porque es innegable la necesidad de erradicar el contrabando, sin embargo el logro de este objetivo no puede ignorar la realidad del puerto, y no se puede alcanzar si no se articula con la solución de otros problemas igualmente apremiantes. Es decir, esta medida del gobierno ignora una tradición histórica de comercio de la región y al prohibir el comercio de estos productos está generando unos empleos a costo de empeorar la situación de los nativos de la región que viven del comercio. De otro lado, se ataca el comercio de Maicao como una medida contra el contrabando, sin tener en cuenta que es necesario que la restricción sobre el comercio debe operar también sobre otros puertos nacionales y de países vecinos para que se tengan resultados. El debate que generó este Decreto debe ser una herramienta útil para continuar el trabajo en zonas de frontera, atendiendo a la solución no sólo de problemas de comercio, sino también a los problemas en todas las dimensiones del

desarrollo (políticas, económicas, científicas culturales) en últimas, concibiendo la frontera como un espacio dinámico y de integración tanto al exterior como hacia el interior.

### *A modo de conclusión*

A lo largo de este artículo se ha defendido una postura según la cual la frontera debe ser entendida no sólo en sus implicaciones en las relaciones internacionales al concebirla como una línea divisoria entre Estados, sino que al mismo tiempo se debe comprender su complejidad, por ser un **espacio** en el cual coexisten los dominios políticos de dos Estados, que genera dinámicas propias de desarrollo. El análisis de la Ley 191 de 1995, que regula el Estatuto de fronteras en Colombia, tenía como objetivo mostrar cómo se ha avanzado en la concepción y el entendimiento de la problemática de las zonas de frontera en Colombia, pero a la vez mostrar cómo aún son muchos los conflictos por resolver<sup>5</sup>. Este análisis es claramente limitado, ya que para obtener conclusiones más exactas, sería necesario hacer un seguimiento de la aplicación de cada una de las normas y sus efectos en cada una de las zonas de frontera; sin embargo el análisis limitado que aquí se hace permite visualizar más claramente la importancia que tienen las fronteras. Y las ideas aquí planteadas no se limitan al caso colombiano, ya que aunque se basaron en la legislación colombiana, son extensibles a los demás países, en especial los latinoamericanos que comparten sus fronteras con Colombia, ya que las realidades que viven son muy

parecidas, y además el éxito de las medidas que se adopten en un país depende en buena medida de la adopción de políticas similares en los países vecinos.

En las zonas de frontera, más que en cualquier otra región, se hace evidente la estrecha relación que existe entre factores endógenos y exógenos del desarrollo. Esto es así, en primer lugar porque la influencia internacional en una zona de frontera es mucho más fuerte que en otras regiones, pues aunque legalmente se pertenezca a un Estado, en la práctica las dinámicas de comercio, movimientos de capital, etc., están influidos por las políticas que se aplican en el país vecino.

Pero en segundo lugar –y esto es aún más determinante– porque la realidad de las zonas de frontera no empieza ni termina con la línea que demarca el límite entre dos países. Los factores internos de cada región de frontera se comparten más allá del límite, y lo endógeno en últimas es binacional. Pero, por otro lado, la influencia en términos administrativos, económicos y políticos sí está separada por el dominio de cada Estado, y por ello las dinámicas homogéneas culturales, organizativas, comunitarias, son entrecruzadas por los dominios separados de cada gobierno, esto es lo que hace a la frontera un espacio complejo pero a la vez muy frágil.

Por lo anterior, las políticas de frontera deben ir más allá de términos comerciales, económicos o políticos orientados a la integración entre Estados; deben pasar por un análisis detallado de la realidad de la zona, para así buscar una política que se oriente a recuperar la frontera en su importancia como

espacio que demarca la influencia de un Estado, pero sin desconocer que su realidad va más allá de la línea que demarca. La frontera, como pivote estratégico de la integración, significa en últimas el reconocimiento de ella, de manera tal que las políticas formuladas para su regulación no desconozcan los problemas prioritarios que la aquejan y así dejen de ser territorios olvidados y alejados del desarrollo, que sólo adquieren real importancia cuando se cuestiona la soberanía de un Estado.

Una concepción holística implica propuestas más a largo plazo, concertadas conjuntamente entre comunidades y administraciones de lado y lado de la frontera, basadas en esfuerzos sostenidos de conocimiento de estos espacios, tal como el trabajo que se ha venido desarrollando conjuntamente entre Colombia y Venezuela, y cuyo ideal sería que se replicara con los otros países que comparten fronteras con Colombia.

### Bibliografía

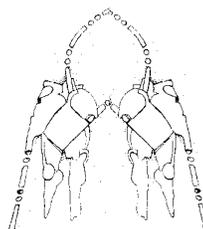
- Barrera Cristina (comp.), 1989, *Crisis y fronteras: relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*, Bogotá, CEREC-Uniandes-CIDER.
- Boisier, Sergio, 1997, *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. ILPES: s. l.
- Guhl, Ernesto, 1991. *Las fronteras políticas y los límites naturales: escritos geográficos*, Bogotá, Fondo FEN.
- Lamk Valencia, Mario Said, 1995, *Ley de fronteras: una vía hacia el desarrollo*. Senado de la República. Enlace Editores: Bogotá.

Lizarazo, Antonio José y Torrado, Helí Abel, 1997, *Régimen jurídico de las zonas de frontera*. IDEAF. Universidad Libre: Bogotá.

Pardo, Rafael y Murillo, Gabriel, 1994, *Políticas de Desarrollo Fronterizo en Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisiones binacionales de vecindad, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

territorios 7

154



ANGÉLICA DURÁN MARTÍNEZ