



Fronteras: Reto total para la Cancillería

Hernán Mauricio Cuervo Castellanos



*"Una Ley no es la salida para
solucionar problemas,
sino el espíritu
con que la misma se aplica."*


Ricardo Montenegro Coral



entro del diverso grupo de acciones que marcan el derrotero de la Cancillería colombiana del siglo XXI, además de "profundizar la agenda bilateral con los países de América

Latina y el Caribe..., con Venezuela... la demarcación de la frontera terrestre, la delimitación de áreas marinas y submarinas, las cuencas hidrográficas, las migraciones y los ríos internacionales..."¹, se deberá encargar de una valiosa, muy responsable, loable y necesaria tarea en materia de desarrollo fronterizo, teniendo en cuenta las actuales circunstancias de *amenaza* en las fronteras.

¹ www.minrelext.gov.co/paginas/ministerio



*Segundo Secretario de
Relaciones Exteriores de la
Carrera Diplomática y
Consular de la República.
Reingeniería de Procesos
Ministerio de
Relaciones Exteriores.*

La nueva tarea asignada fortalece aún más la Dirección General de Soberanía Territorial, por cuanto el objetivo general se enmarca en recibir y analizar "(...) las iniciativas y acciones relacionadas con las zonas de frontera, será el vínculo permanente entre establecimientos públicos y privados y elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las zonas de frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo"², con lo

² Artículo 40. Ley 191 del 23 de julio de 1995. "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera".

cual contribuirá en mayor medida a la salvaguarda y promoción de los intereses nacionales y el mantenimiento de la integridad territorial.

La Consejería Presidencial de Fronteras, creada según dispuso el artículo 40 de la Ley 191 de 1995, fue suprimida en diciembre de 1999 y sus objetivos y funciones trasladados al Ministerio de Relaciones Exteriores. El nuevo reto parte, entonces, del desarrollo que debe buscar la Cancillería para las funciones enunciadas en los incisos b y c del mencionado artículo 40: promover y coordinar acciones con agencias del Estado, entidades públicas, privadas, de cooperación internacional y con gobiernos extranjeros para el cumplimiento de la Ley.

El propósito constitucional de 1991 que recoge la descentralización administrativa para el desarrollo regional y busca el crecimiento económico y social de los sectores, provincias y regiones fronterizas, se plasmó en la Ley 191 de 1995.

En diciembre de 1999 y marzo de 2000 se realizaron un seminario y un foro sobre fronteras colombianas, realidades, limitaciones, potencialidades de las zonas de frontera y efectividad de la Ley de Fronteras, con el auspicio de la Escuela Superior de Administración

Pública (ESAP) y la Contraloría General de la República. Los resultados y conclusiones a los cuales se llega con este tipo de actividades académicas en las que participan todos los sectores y actores en el tema, tienen que ser el paradigma a seguir en el desarrollo de las nuevas funciones de la Cancillería como Consejera Presidencial de Fronteras.

Hasta la fecha, se ha intentado buscar el desarrollo de la Ley para dar eficacia al contenido de la norma; sin embargo, la misma se ha regulado sin consultar su operatividad y sin el debido seguimiento a su aplicación. No se han tenido en cuenta las sugerencias basadas en el desarrollo de las investigaciones y experiencias obtenidas por alcaldes y gobernadores de las regiones o zonas de frontera, en temas como etnias, derechos humanos, protección y preservación del medio ambiente, debilidades y fortalezas específicas de cada región, intercambio comercial fronterizo, educación, desarrollo de industrias y tributos.

La realidad más destacada de las fronteras es y ha sido la misma: el aislacionismo permanente, la atención esporádica o el recuerdo de su existencia a causa de una tragedia, emergencia o amenaza. Aquí cabe perfectamente la gran li-

mitante de las fronteras, especialmente las colombianas, cual es el hecho de formar parte de las fronteras internas o interiores del país, concepto del ejército chileno que resume de manera magistral esta realidad fronteriza: "Espacios terrestres bajo soberanía, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional, donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país; la ausencia de vías de comunicación, influencia económica y cultural extranjera y la percepción ciudadana colectiva en cada uno de los espacios geográficos de constituir un ente diferente separado y postergado del resto de la población nacional y que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos adversos."³

Cabe agregar, de todos modos, algunos aspectos que faltan al espíritu de la Ley 191 de 1995, Ley General de Fronteras:

La Ley intentó generalizar o unificar la situación de frontera sin tener en cuenta que cada región tiene su propio ambiente, su propia cultura social y económica y que existen rasgos culturales e históricos similares y compartidos con sus países vecinos. Siguió de espaldas a nuestros mares, de-

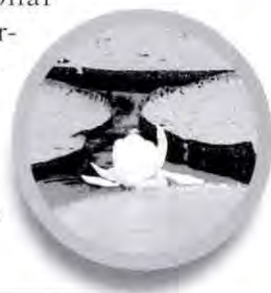
jando casi sin piso el desarrollo fronterizo del Pacífico y del Caribe, aunado lo anterior a que los montos por partida presupuestal a departamentos y municipios fronterizos no superan el 3%, por cuanto la Ley no se incluye en el Plan General de Desarrollo. Se mantiene, de esta manera, la falta de oferta de servicios públicos y comunicaciones eficientes y permanentes. En el 95% de los departamentos fronterizos

es evidente la necesidad de inversión social; las fronteras no reciben ni siquiera la señal de la televisión colombiana, por lo tanto, ignoran el acontecer del país y conocen más los problemas y vida cotidiana de los vecinos.

La globalización no tiene marcha atrás. Se debe pensar en una especialización de trabajo por regiones fronterizas, lo cual favorece de acuerdo a fortalezas, debilidades y competitividad de cada región, teniendo en cuenta que todos los países producen lo mismo y compiten entre sí. El proceso de integración en América Latina es cada vez más complicado y difícil, y sus economías volátiles e inestables son producto de las bruscas fluctuaciones en la devaluación y en las tasas de cambio.

La Consejería Presidencial de Fronteras, creada según dispuso el artículo 40 de la Ley 191 de 1995, fue suprimida en diciembre de 1999 y sus objetivos y funciones trasladados al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las zonas fronterizas se fortalecen con el desarrollo de acciones conjuntas. El aspecto educativo cumple, para ello, un papel fundamental, al existir la necesidad de centros académicos de frontera con cátedras articuladas. Lo anterior ofrece la gran posibilidad de conocimiento mutuo interregional (costura) y la desarticulación de prejuicios y tabús comunes (ruptura). Adicionalmente, es evidente que en



³ MONTERO JARAMILLO, Patricio. "Chile: Nuevo concepto de fronteras interiores", en "Las fronteras colombianas" - Ponencias del seminario. ESAP. Bogotá, marzo de 2000. Página 44.

las zonas de frontera se desconocen las normas existentes sobre fronteras y el funcionamiento del comercio exterior. Se han creado Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE), pero sus habitantes no conocen sus beneficios ni su forma de operar. Además, no se puede dejar de lado la gran diferencia que hay entre políticas de comercio internacional y lo que es el comercio interfronterizo, el cual requiere un verdadero análisis y estudio.

Dentro de las acciones conjuntas se debe contar con el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, aspecto que garantiza a Colombia la disminución de las "amenazas" a lo largo de sus fronteras, por cuanto escasean mecanismos eficaces para contrarrestar el contrabando de material bélico, el incremento del narcotráfico y de indocumentados, homicidios, falsificación de moneda, piratería terrestre y tráfico de armas.

Ante tan desolador panorama, sin embargo, los aspectos positivos y ventajosos son variados para alentar un programa eficiente que vaya en pos de la integración y concertación con los demás Estados, especialmente los fronterizos terrestres y marítimos.

Las zonas fronterizas abren posibilidades de articular sociedades y abrir las comunidades dentro del ámbito de integración y globalización; tienen dinámica propia; son el laboratorio de la integración; demuestran un alto grado de interdependencia mutua que debe aprovecharse; ofrecen alta oferta y alta demanda del mercado fronterizo y mano de obra barata. Son áreas de aprovechamiento y conservación de recursos naturales y cultura participativa, además de estar habitadas por personas de mentalidad comerciante.

La Cancillería, en su nueva función de Consejería en Fronteras y en apoyo al desarrollo de la Ley de Fronteras y su aplicación, debe trabajar en coordinación con los diferentes Ministerios o entidades del gobierno que tengan influencia directa o indirecta sobre el tema de frontera, generando acciones conjuntas para determinar y promover todas las zonas fronterizas y de antemano conociendo, entre otros:

- **Con el Ministerio de Desarrollo**, los planes de vivienda urbana y rural en las zonas fronterizas, los planes de ordenamiento territorial (enfoque de desarrollo que quieren las áreas metropolitanas que

desea Colombia en sus fronteras y que quieren los países vecinos), los programas de servicios públicos (zonas a las que no llega agua potable). Con respecto al turismo, coordinar la aplicación del Decreto 1244 de 1996 sobre empresas hoteleras, impuestos de bienes de capital para turismo y, en general, estudiar incentivos especiales para fronteras en este tema.

- **Con el Ministerio de Comercio Exterior**, la política de promoción de exportaciones desarrollada y dirigida a las fronteras, ya que está enfocada sólo sobre el país y sobre regiones pero no sobre fronteras en particular. En las fronteras es importante regionalizar la oferta exportable y desarrollar la cultura exportadora en busca de una verdadera divulgación, tanto de las normas de fronteras como de los beneficios y formas de operar del comercio fronterizo.

- **Con el Ministerio del Medio ambiente**, los programas de protección de recursos naturales renovables y no renovables, teniendo en cuenta los diversos estudios de las zonas fronterizas que rea-

liza dicho Ministerio y, además, aspectos como el contrabando y explotación indebida de recursos naturales, el comercio ilícito de madera, la explotación minera (oro), el comercio ilícito de fauna y flora y la deforestación, los trabajos sobre cuencas hidrográficas de uso común, el mejoramiento del paisaje urbano (arborización), la regulación de caudales en las cuencas hidrográficas de fronteras y el intercambio de información cartográfica unificada sobre cuencas hidrográficas.

Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe aunar sus esfuerzos para aplicar la Ley de Fronteras, que no ha funcionado ni se ha desarrollado, aprovechando los intereses colectivos de las fronteras, sin olvidar sus actores (comunidad-necesidades), las oportunidades que generan las zonas de frontera de acuerdo con sus especificidades y especialidades (culturales, ambientales, históricas, comerciales) sin estratificar las zonas fronterizas y, así, empezar a construir un Estado desde las fronteras hacia adentro.

El reto: A pesar de los vacíos de la norma fronteriza, es necesario que se estudie y busque la forma de apli-

carla adecuadamente. Éste, de ahora en adelante, es el nuevo papel de nuestra Cancillería. Así, la función del Ministerio no se verá limitada únicamente, tal y como considera una gran mayoría de compatriotas, a reconocer mojones de línea geográfica, sino a eliminar las fronteras internas para consolidar y fortalecer las costuras, no los límites sino las uniones regionales internacionales en mar y tierra.

El Ministerio debe conseguir que la Ley de Fronteras, por Ley de la República, haga parte del Conpes, para lo cual conviene tener en cuenta, en el estudio del proyecto de Ley por el cual se crea el Consejo Nacional de Fronteras, a la sociedad civil fronteriza, sus estudios, necesidades y realidades, con lo cual estará cumpliendo con el primero de tres principios fundamentales de la política exterior colombiana: la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la política internacional con el fin de garantizar la satisfacción de los intereses nacionales.

De igual modo, se debe hacer valer el empeño de sustituir el concepto de frontera como la línea limítrofe, por

uno de zona fronteriza y dejar de ver la integración fronteriza solo como un problema comercial. La frontera debe ser vista no como **punto de límite** con el país vecino, sino desde el punto de vista de su vivencia y de la diferenciación de problemas que deben ser entendidos, sin dar origen al deterioro de la relación bilateral, es decir, conceptualizar la frontera en términos más amplios que sólo línea divisoria. •

La frontera tradicional es vista como ese espacio periférico, dentro de un país, que se caracteriza por ser una zona de bajo desarrollo y por su economía enfocada al comercio informal con la frontera vecina; carente de efectivas políticas de Estado, en seguridad y soberanía y sin vinculación positiva como área de influencia geopolítica, de desarrollo periferia-centro y del valioso recurso turístico y ecológico, inexplorado el uno y vulnerado el otro. El límite como **línea de división** se impone a la frontera, sin tener en cuenta que ésta abarca una **zona compartida**, una **costura** entre dos países, con importantes potencialidades en recursos naturales explotables y preservables, y con comunidades dinámicas de arraigo histórico, familiar, cultural y ancestral.



