



**LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL ESTADO
COLOMBIANO 2006-2014. UNA MIRADA DESDE EL INSTITUCIONALISMO
HISTÓRICO**

Reinaldo Concha Bravo

Universidad del Valle

Facultad de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

2023



**LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL ESTADO
COLOMBIANO 2006-2014. UNA MIRADA DESDE EL INSTITUCIONALISMO
HISTÓRICO**

Reinaldo Concha Bravo

Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Estudios Políticos y
Resolución de Conflictos

Director:

Rafael Vergara Varela

Universidad del Valle

Facultad de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

2023

Dedicatoria

*Este trabajo está dedicado especialmente a mi padre Reinaldo Concha, por su amor y
apoyo incondicional.*

A mis familiares más cercanos

A la memoria de mi madre Luz Daisy Bravo

*A la Universidad del Valle, su cuerpo docente y en especial al profesor Rafael Vergara
Varela por su guía en el desarrollo de este trabajo*

Resumen

Este trabajo es una investigación de carácter cualitativo desarrollada en el marco de los estudios políticos y tiene como tema central la política de fronteras del Estado Colombiano. El objetivo que se quiere alcanzar con este trabajo es el de analizar, estudiar e identificar el desarrollo institucional del Estado Colombiano en sus políticas de integración fronteriza en el periodo 2006-2014. Para llevar a cabo este objetivo se identificaron y se caracterizaron las normas, políticas públicas y programas, en los planes de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) y en los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores, respecto a la política de frontera en el periodo de estudio. Se realizó un análisis documental de estos documentos institucionales, en donde se pudo evidenciar que la política de integración fronteriza con los estados limítrofes tuvo su desarrollo con la puesta en marcha de las Zonas de Integración Fronteriza en el marco de la Comunidad Andina de Naciones y con las Comisiones de Vecindad. Además, la política de frontera del Estado Colombiano en estos dos periodos de gobierno se basó en dos pilares: la seguridad y las políticas sociales. Cada uno de estos pilares fue desarrollado de manera diferente en cada uno de los gobiernos estudiados, en donde el gobierno Uribe enfocó la política de frontera en la seguridad y el gobierno Santos mayoritariamente en lo social.

Palabras clave: Historia institucional, integración fronteriza, Colombia política de fronteras 2006-2014

Abstract

This work is qualitative research developed within the framework of political studies and its central theme is the border policy of the Colombian State. The objective to be achieved with this work is to analyze, study and identify the institutional development of the Colombian State in its border integration policies in the period 2006-2014. To carry out this objective, the regulations, public policies, and programs were identified and characterized in the government plans of Álvaro Uribe Velez (2006-2010) and Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) and the reports of the Ministry of Foreign Relations, regarding border policy in the study period. A documentary analysis of these institutional documents was carried out, where it was possible to show that the border integration policy with the bordering states, had developed with the implementation of the Border Integration Zones through the framework of the Andean Community of Nations and with Neighborhood Commissions. In addition, the border policy of the Colombian State in these two periods of government was based on two pillars: security and social policies. Each of these pillars was developed differently in each of the governments studied, where the Uribe government focused border policy on security and the Santos government mainly on social issues.

Keywords: Institutional history, border integration, Colombia border policy 2006-2014

Tabla de Contenido

	Pág.
LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL ESTADO COLOMBIANO 2006-2014. UNA MIRADA DESDE EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	1
LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DEL ESTADO COLOMBIANO 2006-2014. UNA MIRADA DESDE EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	2
Resumen	4
Abstract	5
Tabla de Contenido	6
Índice de tablas.....	8
Índice de figuras.....	9
Lista de símbolos y abreviaturas	10
Introducción	12
Capítulo 1. Presentación del problema de investigación	15
1.2 Objetivos	15
1.2.1 Objetivo General	15
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 Justificación.....	16
1.4. Estado del Arte	19
Capítulo 2. Marco conceptual y Marco teórico.....	30
2.1 Teoría de fronteras	30
2.2 Teorías de la integración regional	31
2.3 Conceptos y mecanismo de integración fronteriza	36
2.4 Marco Teórico: Institucionalismo histórico	39
2.4.1 Institucionalismo, viejo y nuevo institucionalismo e institucionalismo histórico .	40
Capítulo 3. Aspectos Metodológicos.....	49
3.1 Sistema categorial para la recolección y análisis de la información	49
3.2 Antecedentes	52
3.3 Carácter del estudio	55
3.4 Demarcación temporal y espacial.	56
3.5 Fuentes de información.	56
3.6 Instrumentos	57

3.7 Tratamiento y análisis de los datos	58
3.8 Articulación diseño metodológico	59
Capítulo 4. Reconstrucción y análisis de la trayectoria institucional de las políticas de integración fronteriza creadas por los gobiernos colombianos en el periodo de estudio 2006-2014	62
Capítulo 5. Descripción de los mecanismos de integración fronteriza creados por el Estado Colombiano.....	85
Capítulo 6. Una mirada a los resultados de la política de integración fronteriza del Estado Colombiano desde el contexto histórico, periodo 2006-2014.....	94
Capítulo 7. Conclusiones	106
Referencias.....	109
Anexos	122

Índice de tablas

	Pag
Tabla 1. Diferencias entre institucionalismo.....	43
Tabla 2. Categorías y subcategorías para el análisis de la información.....	49
Tabla 3. Algunos resultados de las políticas de frontera	
Gobiernos Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.....	103

Índice de figuras

	Pág.
Figura 1. Mapas de colombia.....	54
Figura 2. Flujograma tratamiento y análisis de datos.....	58
Figura 3. Flujograma metodología.....	59
Figura 4 Instituciones, Coyunturas, Actores.....	64
Figura 5 Ley 191 de 1995.....	67
Figura 6. Subregiones de frontera.....	81
Figura 7 Metodología de la formulación de la política pública de fronteras.....	82
Figura 8 Instrumentos jurídicos de integración fronteriza.....	87
Figura 9 Número de hectáreas con cultivos ilícitos 2002-2005.....	96
Figura 10 Distribución regional de los cultivos de hoja de coca 2001-2010.....	97
Figura 11 Deforestación por cultivos de hoja de coca.....	102

Lista de símbolos y abreviaturas

Abreviatura	Término
	Agencia
<i>APC:</i>	Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
<i>BBC:</i>	British Broadcasting Corporation
	Banco
<i>BID:</i>	Interamericano de Desarrollo
<i>CAN:</i>	Comunidad Andina de Naciones
<i>DD. HH:</i>	Derechos Humanos
<i>DNP:</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>EE. UU:</i>	Estados Unidos de América
<i>IGAC:</i>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi

<i>FARC-EP:</i>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
<i>FF.MM:</i>	Fuerzas Militares de Colombia
<i>MNOAL:</i>	Movimiento de Países No Alineados
<i>OCDE:</i>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<i>OEA:</i>	Organización de los Estados Americanos
<i>OIM:</i>	Organización Internacional para las Migraciones
<i>ONU:</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>OPS:</i>	Organización Panamericana de la Salud
<i>OMS:</i>	Organización Mundial de la Salud
<i>OTAN:</i>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<i>RRII:</i>	Relaciones Internacionales
<i>TIAR:</i>	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
<i>URSS:</i>	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
<i>ZIF:</i>	Zona de Integración Fronteriza

Introducción

Las relaciones internacionales es una disciplina que estudia los temas relacionados con los asuntos externos de los Estados y de otras organizaciones que son sujetos de derecho internacional¹. La forma como estas organizaciones interactúan es a través del sistema internacional² y los asuntos que estudia esta disciplina son diversos, entre ellos están los asuntos relacionados con lo diplomático, económico, jurídico, político.

Hay un concepto muy importante del cuál se debe partir para analizar las relaciones internacionales entre estados, este es el concepto de *soberanía*. De acuerdo con Bobbio (2007), “la soberanía del Estado en el contexto internacional significa en efecto que éste no está sometido a leyes impuestas por una autoridad superior que tenga el monopolio de la fuerza, esto significa la existencia de una situación anárquica”. (Bobbio,2007, p,1369)

Uno de los componentes básicos de dicha soberanía territorial y quizás uno de los más importantes es la delimitación territorial del Estado. La soberanía de un Estado en el contexto internacional es principalmente ejercida a través de las Fuerzas Armadas, bien sea de manera defensiva u ofensiva de acuerdo con la amenaza a la que se enfrente el territorio.

Desde que en el siglo XVII se adoptó el sistema interestatal de Westfalia, el territorio estatal se consideró como un espacio cerrado, dotado de soberanía dentro de unas fronteras nacionales, controladas y protegidas de la agresión exterior por el Estado. Por eso las

¹El derecho internacional define las responsabilidades legales de los Estados en sus relaciones entre ellos, y el trato a los individuos dentro de las fronteras estatales. ONU (2022) ¿Qué es el derecho internacional? Recuperado de: <https://cutt.ly/wIZHIlv>

² De acuerdo con Pearson (2000) el sistema internacional se define como “un patrón general de las relaciones políticas, sociales, geográficas que configuran los asuntos mundiales, o en formas más simples, el escenario general en que ocurren las relaciones internacionales en un momento dado.”

fronteras son concebidas también como líneas de fuerza, como los límites defensivos de la comunidad en su relación con otras comunidades”. (Pereira, 2013, p. 1082).

Las relaciones internacionales del Estado Colombiano desde su declaración de independencia en 1810 y en especial en el siglo XX, han estado marcadas por una serie de acontecimientos que han moldeado su actuar en el actual sistema internacional. Por momentos el actuar del Estado Colombiano ha sido el de una actitud proactiva los diferentes organismos del sistema internacional, pero también ha tenido momentos en donde ha sido un estado mucho más cauto al momento de actuar en el sistema internacional.

Dos conceptos han sido importantes desde los estudios de política exterior para analizar el actuar del Estado Colombiano a nivel internacional. Estos han sido la *Doctrina del Respice Polum*-Mirar hacia el norte. Bermúdez (2010) describe esta doctrina como una “alusión a Estados Unidos como la “estrella polar”, a la cual debía mirar el Estado Colombiano para guiar su actuar a nivel internacional. “

La Doctrina Respice Similia-Mirar a los semejantes. Pedraza (2012) describe esta doctrina como una “diversificación de las relaciones internacionales en forma horizontal” respondiendo al criterio Sur-Sur” (Pedraza, 2012, p.39)

El orden propuesto para este trabajo se establece con base a las directrices del programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.

Los capítulos 1,2,3, corresponden a la presentación del problema de investigación, las teorías y conceptos sobre los cuales se basa el tema propuesto y la metodología con la cual se va a abordar el tema.

Los capítulos 4,5,6 corresponden al desarrollo del tema de investigación. En el capítulo 4 se parte desde la Constitución Política de Colombia de 1991, para explicar las

bases sobre las cuales se desarrolla la Ley de Fronteras y los posteriores Planes de Fronteras para la integración de las zonas de frontera del Estado Colombia en los periodos de gobierno seleccionados para este estudio.

El capítulo 5 describe los mecanismos con los cuales el Estado Colombiano desarrolla las políticas de integración de zonas de frontera de los periodos de gobierno seleccionados para este estudio y el capítulo 6 describe someramente algunos de los resultados de las políticas de zonas de integración fronteriza propuesta por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014). Para cerrar se dan algunas conclusiones a las que se llegaron con el desarrollo de este trabajo.

Capítulo1. Presentación del problema de investigación

1.1 Problema

¿El Estado colombiano ha desarrollado políticas de zonas de integración fronteriza con sus Estados vecinos? Un interrogante a primera vista sencillo, pero con el cual se pretende indagar y resolver la siguiente hipótesis:

A pesar de las políticas públicas creadas por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) la integración de Colombia con los estados limítrofes sigue siendo muy limitada.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

Estudiar e identificar el desarrollo institucional del Estado Colombiano en sus políticas de integración fronteriza en el periodo 2006-2014.

1.2.2 Objetivos específicos

- Reconstruir y analizar la trayectoria institucional de las políticas de integración fronteriza creadas por los gobiernos colombianos en el periodo de estudio 2006-2014
- Describir los mecanismos de integración fronteriza creados por el Estado Colombiano.

- Investigar y estudiar desde el contexto histórico cuáles han sido los resultados generales de esta política de integración en la cronología definida.

1.3 Justificación

El tema de las fronteras del Estado Colombiano es un tema que muchas veces es poco mencionado por los habitantes de la nación que no vivimos en zonas de frontera. Tampoco es un asunto que sea tomado en cuenta en la agenda política a nivel nacional por legisladores, jefe de estado o cancillería, mucho menos es un tema de debate público que mueva a los diferentes movimientos sociales y distintas agrupaciones civiles.

Las élites políticas, que han gobernado Colombia han prestado una tenue importancia respecto a las zonas de frontera que tiene el Estado Colombiano con sus países vecinos. Es por esto por lo que a mediados de los años setenta, el entonces presidente Alfonso López Michelsen pronunció la frase "Colombia es el Tíbet de Suramérica" como metáfora de un país cerrado a los avances tecnológicos, a la apertura económica y a la integración regional (El Colombiano,2018). Esta frase describe en buena medida cómo ha sido el actuar del Estado Colombiano respecto a sus políticas de frontera.

En la actualidad el tema de las fronteras es uno de los temas de moda en la opinión pública del país, por diversos eventos que han acontecido en el último tiempo y que se han intensificado de manera nunca vista en Colombia.

En el caso de la frontera con Venezuela, esta es la frontera terrestre más extensa que tiene el Estado Colombiano, en donde en los últimos años se ha venido intensificando los problemas, probablemente por el rompimiento de las relaciones diplomáticas de Colombia con ese estado.

Por consiguiente, fenómenos como la migración irregular, la disputa territorial por bandas criminales, la violación de la soberanía por parte de militares venezolanos, el desplazamiento forzado de habitantes de estas zonas, la guerrilla de ELN, las disidencias de las FARC, y los otros actores armados se refugian en estas zonas de frontera. Todo esto hace que en la actualidad se debate o esté en la opinión pública el asunto de las fronteras de Colombia.

Los medios de comunicación ponen el foco en este tema fronterizo y lo han difundido en la opinión pública, canales nacionales como El Espectador e internacionales como FRANCE 24 en español, han realizado reportajes de la situación actual en la frontera colombo-venezolana y colombo-panameña.

Ambas fronteras con graves problemas de seguridad y con un alto flujo de migrantes que entran a Colombia de manera irregular, burlando los puntos migratorios del Estado Colombiano y de los países vecinos.

Otro caso relacionado con las fronteras de Colombia es el diferendo limítrofe con el país centro americano de Nicaragua, a pesar de que en 1928 se firmó un tratado entre el Estado Colombiano y el Estado de Nicaragua, el país centro americano decidió anular el tratado unilateralmente y llevar el pleito a la Corte Internacional de Justicia localizada en la Haya, Países Bajos (Alvarado, 2014)

Estos hechos sumados a la crisis migratoria que se vive en el Golfo de Urabá en los municipios de Necoclí (Antioquia), y Acandí (Chocó) que comparte frontera con el país de Panamá, y la pandemia del covid-19 que ha golpeado fuertemente en estas zonas, hace que el tema de las fronteras esté en el foco de académicos, políticos, medios, opinión pública, y demás que se interesen por estos temas.

La Ley 191 de 1995 es la primera ley de fronteras, bajo la Constitución Política de 1991, partiendo de esta ley los sucesivos gobiernos han tratado de que esa ley se ponga en marcha y no sea “letra muerta” o se quede en el papel como suele suceder con la legislación colombiana.

El periodo de estudio sobre el cual se va a abordar el tema de las fronteras del Estado Colombia corresponde a los años entre 2006-2014, en este periodo se da el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez 2006-2010, y el primero de Juan Manuel Santos Calderón 2010-2014. Ambos gobiernos establecieron políticas enfocadas en las zonas de frontera, con objetivos diversos como el desarrollo económico, la integración fronteriza y la seguridad.

1.4. Estado del Arte³

En el desarrollo del estado del arte, se encontraron varios trabajos que abordan el tema de la frontera desde diferentes ángulos. Desde la perspectiva de la seguridad, defensa y el conflicto fronterizo, desde estas tres perspectivas es de donde se han desarrollado más investigaciones.

La historia de los hitos y delimitaciones de la frontera del Estado Colombiano es otro campo de estudio importante porque desarrolla cómo se han ido conformando las marcaciones o hitos fronterizos del Estado Colombiano, esto permite tener una mirada desde el contexto histórico.

Por último, otros trabajos se enfocan en las políticas que han creado diferentes gobiernos para el desarrollo económico de las zonas de frontera, y trabajar en pro de la integración fronteriza de Colombia con los estados fronterizos.

Los trabajos que abordan las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno Colombiano en el s. XX en las zonas de frontera son los trabajos sobre el Plan Fronteras para la Prosperidad, creado y ejecutado durante el periodo presidencial de Juan Manuel

³ El análisis del estado del arte que se desarrolla en este trabajo tiene como punto de partida el hecho que es complejo encontrar investigaciones, estudios y literatura académica relacionado con el tema de la integración fronteriza entre Colombia y los países vecinos respecto al periodo de estudio que propone este trabajo y su enfoque teórico. Para la construcción de este estado del arte, se desarrolló en dos etapas. Para la primera se realizó una búsqueda en los repositorios institucionales de las universidades de Cali que tuvieran el programa de ciencia política y afines, estas fueron; ICESI, Javeriana, San Buenaventura, Santiago de Cali, Univalle, y no se encontró ningún trabajo relacionado con el objeto de estudio de este trabajo. En las universidades de la ciudad de Bogotá fue en donde se encontraron trabajos de grado de pregrado y maestría, relacionados con el objeto de estudio de este trabajo. Se seleccionaron 6 trabajos de los repositorios institucionales de las siguientes universidades; Andes, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Javeriana, Militar Nueva Granada. Los demás trabajos que completan esta etapa del estado del arte son; 4 capítulos de libros, 1 libro y 3 artículos de investigación. En la segunda etapa se realizó una búsqueda sobre trabajos que tuvieran relación con el marco teórico propuesto a desarrollar en este trabajo. Se encontraron 2 trabajos al respecto.

Santos Calderón, 2010-2018. Estos trabajos son los que tienen mayor relación con el problema planteado en este trabajo.

También se encontró varias propuestas desde la academia para crear políticas públicas que aboguen por integrar las zonas de frontera a las dinámicas internas del Estado Colombiano con los territorios de los países vecinos.

Por otro lado, se encontraron trabajos relacionados con el componente legal que le da viabilidad a la integración fronteriza de Colombia, así como varios trabajos que hacen análisis de las relaciones de frontera binacionales, trinacionales entre Colombia y varios de los países vecinos.

Para iniciar este estado del arte, en el trabajo de Plata (2005), este autor desarrolla el criterio de supranacionalidad en el marco de la CAN y su incidencia en las decisiones que toman los estados respecto al tema de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

La CAN es un organismo de integración subregional compuesto por Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, entre los objetivos que tiene este organismo está el desarrollo de las fronteras comunes que comparten estos estados.

En la Decisión 501 emitida por la CAN expresamente dice: “...se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.”

Debido a la globalización cada vez los estados se vuelven más dependientes el uno del otro, la iniciativa de integración de la CAN no solamente va en la vía de integrar las zonas de frontera.

El objetivo es de mayor alcance y propende por crear una integración entre los países que pertenecen al grupo para que sus pueblos puedan beneficiarse de las decisiones tomadas en esta organización.

Para que esta integración se dé, de manera efectiva, hay que tener unos órganos supranacionales, es decir instituciones que al momento de tomar una decisión en conjunto tengan poder legal, vinculante, entre los miembros de la organización.

El planteamiento de Plata (2005) es que hay una ausencia de criterios que obliguen a los estados miembros a tener normas vinculantes en torno a la creación, formulación y financiación de las ZIFs.

El trabajo de Arciniegas (2010) es un análisis sobre la Ley 191 de 1995 del Estado Colombiano llamada ley de fronteras. Este es un trabajo histórico-jurídico, en donde el autor se propone analizar las medidas jurídicas que, hasta la fecha de realización del trabajo, se han creado para el cumplimiento de dicha ley.

El trabajo analiza esta ley en el municipio de Ipiales, Nariño, y se enfoca en la integración económica, comercial y supranacional con los municipios fronterizos del Ecuador.

El trabajo de Cadena y Devia (2012), se enfoca en analizar la política colombiana de territorialización de los mares y los diferendos que han surgido en esta materia con Venezuela, Nicaragua y Colombia, a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

Este trabajo cobra relevancia en la actualidad dado que el Estado Colombiano tiene disputas abiertas ante La Corte Internacional de Justicia de la Haya con el país de Nicaragua por la soberanía territorial sobre el mar que rodea a las Islas de San Andrés y Providencia.

Este trabajo aporta al estado del arte el componente sobre las fronteras marítimas del Estado Colombiano, un tema muy poco discutido y trabajado en Colombia.

En el trabajo de la académica Ramírez (2013) ella aborda el tema de la política de fronteras del Estado Colombiano desde tres enfoques:

1) Desfases entre lo local y lo nacional: en este apartado la autora señala que el centralismo del Estado Colombiano ha sido un impedimento para comprender las dinámicas que surgen en las zonas de frontera. El estado solamente ve una línea divisoria legal que delimita un territorio, y lo asocia por lo general con dinámicas negativas o irregulares como contrabando, criminalidad, inseguridad, ilegalidad, extrema pobreza. (Ramírez,2013, p. 282)

Por el contrario, los habitantes de estas zonas tienen prácticas, costumbres que llevan tiempo integrando a los pueblos que viven a cada lado de la línea divisoria y ellos ven más como un atropello las iniciativas que surgen desde el Estado y no como algo que los beneficie, debido a que hay una escasa comprensión desde el Estado de estas zonas.

Este panorama impide que se desarrollen políticas desde el estado para integrar estas zonas a las dinámicas formales del estado, la sociedad y el mercado colombiano sin ir en detrimento de las costumbres y tradiciones que se presentan en estas zonas.

2) Desfases entre lo nacional y lo binacional: en este apartado la autora plantea que debido al ritmo que lleva el Estado Colombiano en torno a su construcción como estado-nación, en donde la integración de la periferia a las dinámicas del centro político y administrativo del país continúa siendo un asunto incompleto, no ha sido posible coordinar de manera conjunto con sus vecinos la política de integración fronteriza. (Ramírez,2013, p. 288)

Sumado a lo anterior cada uno de los países que comparten frontera toma decisiones desde los centros de poder sin tener en cuenta las dinámicas que suceden en las zonas de frontera y sin coordinación con los estados limítrofes.

En momentos de tensión política entre gobiernos se pone por encima los intereses de cada estado, se recriminan el uno al otro y no establecen canales de comunicación para superar los impases dejando de lado el bienestar de las personas que habitan las zonas de frontera.

3) Desfase entre políticas fronterizas y realidades andinas: en este apartado se destacan los intentos institucionales de los países andinos (Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela) por crear mecanismos de integración fronteriza. La CAN, es la iniciativa que más ha aunado esfuerzos por integrar no solamente los países andinos antes mencionados sino también sus zonas de fronteras, pero en los pasos más transitados, dejando de lado los caminos tradicionales. (Ramirez,2013, p. 295)

Esta iniciativa tiene una mirada de construcción subregional, que propende por la integración social, económica, cultural de los países y que pone especial atención en dar respuesta a las interacciones e interdependencias que existen en las zonas de frontera. Las ZIF, son la respuesta más estructurada que ha tenido la CAN para trabajar por la integración de las zonas de frontera de los países andinos.

El aporte de este trabajo al estado del arte por un lado pone en consideración unos hechos históricos que han dificultado la creación de políticas desde el Estado Colombiano enfocadas en las zonas de frontera y por otro lado describe lo complejo que es consensuar con los estados fronterizos para unir esfuerzos y crear políticas públicas conjuntas en torno a las zonas de frontera.

En el trabajo de Soracá (2013), esta autora hace un recuento en doble vía de las normas, leyes, disposiciones legales, que ha adoptado el Estado Colombiano en su normativa interna y externa para integrar los territorios fronterizos a las dinámicas de desarrollo internas del Estado Colombiano y a las de la subregión andina.

La autora pone énfasis en que las fronteras no son rígidas, son zonas dinámicas que requieren de la atención del estado para el cubrimiento de sus necesidades y a través de lo legal trabajar por el desarrollo de ellas.

El trabajo de Albarracín (2014), es un estudio de caso, en la frontera colombo-venezolana, ella a través del concepto de la una de las herramientas de la Diplomacia pública, la Diplomacia cultural, analiza cómo ha sido el papel de la cultura para integrar las zonas de frontera entre ambos países.

La disposición política de ambos gobiernos en su momento, y el actuar de las instituciones de ambos países en especial las cancillerías permitieron desarrollar proyectos como la dotación de la Biblioteca Julio Pérez Ferrero de Cúcuta y la creación de la Orquesta Sinfónica Binacional de Villa del Rosario, creando un precedente de cooperación y desarrollo de la zona de frontera colombo-venezolana.

Los trabajos de González (2015), Rodríguez (2015), son estudios de caso. El primero hace un análisis del departamento colombiano que comparte frontera con Venezuela, el departamento de Norte de Santander.

En esta zona de frontera existe una dinámica muy intensa en cuanto a los movimientos humanos, y las dinámicas comerciales, económicas, sociales. El autor hace un análisis del Plan Fronteras para la Prosperidad, tomando en cuenta el ciclo de política pública en especial la fase de la implementación de esta.

Un punto para resaltar de este trabajo es que brinda una perspectiva en cuanto a la ejecución de la política pública “in situ”, lo cual puede contribuir a la comprensión de las posibles afectaciones de la política en dicho territorio.

El segundo estudia el impacto del Plan Fronteras para la Prosperidad en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el autor buscó describir la situación política, social, económica y cultural de esta zona de frontera y explicar desde el enfoque de política pública “bottom-up”, como ha sido la implementación de dicha política pública en el archipiélago.

El trabajo desarrollado por Aparicio (2016) hace un recuento de las líneas de acción que desarrolló el Estado Colombiano en lo que fue el primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón 2010-2014 en torno a la política pública de fronteras.

Se describe de manera detallada los programas, proyectos, zonas de intervención de la política pública de fronteras, se muestra al lector como la institucionalidad del Estado Colombiano se articula (en el papel) para desarrollar esta política, y finalmente da una serie de críticas respecto a los fallos que tiene las iniciativas propuestas por este gobierno entorno a la política pública de frontera.

El aporte de este trabajo es que clarifica cómo es la ejecución de la política pública de fronteras a través de los programas, planes, proyectos que realizó el presidente Juan Manuel Santos Calderón en los territorios de frontera, pero se queda corto en cuanto al análisis de los impactos en las zonas de frontera de estas iniciativas.

El trabajo de Bernal (2016) busca acercar al lector a la Ley 191 de 1995 conocida como la Ley de fronteras, cómo los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón, incorporaron a sus Planes de Desarrollo y Políticas Públicas dicha

ley, y el autor brinda unas consideraciones de cuáles fueron las particularidades que se presentaron en cada gobierno con la puesta en marcha de esta ley.

Para cerrar los trabajos relacionados con el Plan Fronteras para la Prosperidad, Choles (2018), en este trabajo analiza esta política pública desde los estudios sobre desarrollo. El objetivo de este trabajo es analizar que tanto ha contribuido dicha política a la reducción del cierre de brechas socioeconómicas, como ha fomentado el crecimiento económico y la competitividad entre la población que habita las zonas de frontera.

El autor toma como referente el modelo “top-down” de política pública, con base en este modelo el autor analiza cómo ha sido el desempeño de las instituciones del estado colombiano que han estado involucradas con esta política y cuestiona que tan eficaz ha sido este modelo que deja de lado a los actores locales, regionales respecto a la toma de decisiones sobre la política de fronteras.

La relevancia de estos estudios radica en que analizan probablemente la política pública que ha tenido el mayor desarrollo de la normativa colombiana respecto al tema de las fronteras. Las normas bases que son pilares de este plan son la Constitución Política de 1991 en sus artículos 80, 101, 289, 330 numeral 2 y artículo 337, y la Ley 191 de 1995 que dictan disposiciones sobre zonas de frontera del Estado Colombiano.

El trabajo de Ávila (2017), es un capítulo de un libro dedicado al estado del arte de los estudios sobre fronteras en Colombia. Es una tipología que ayuda al investigador a tener un abanico de posibilidades para estudiar el tema de las fronteras, la clasificación la establece de la siguiente manera:

1) Relaciones políticas fronterizas; en este tipo de estudios se agrupan aquellos que dan cuenta de las relaciones que se establecen entre diferentes actores e instituciones por el control político y militar de las regiones de frontera (Ávila, 2017, p.20)

2) Relaciones comerciales: son el conjunto de estudios que se han desarrollado para comprender las dinámicas de intercambio económico legal entre los mercados nacionales de países vecinos (Ávila, 2017, p.26)

3) Enfoque limítrofe: este grupo de estudios es el que se ha centrado en analizar y comprender el proceso de delimitación de las fronteras colombianas, tanto terrestres como marítimas, con los diversos países vecinos. (Ávila, 2017, p.28)

4) Flujos de economía ilegal: son los estudios más recientes y se proponen rastrear los nodos, rutas y actores que participan en el funcionamiento de las economías ilegales (Ávila, 2017, p. 28)

Flujos migratorios: se trata de los estudios que tratan de dar cuenta del tránsito de personas entre Colombia y sus países vecinos u otros países (Ávila, 2017, p. 31)

6) Dinámicas fronterizas locales; son el conjunto de investigaciones encaminadas a describir la situación local en una zona de frontera específica, ejemplo; relación fronteriza Colombia-Ecuador (Ávila, 2017, p. 32)

De este trabajo se puede concluir que de manera concisa y acotada da una clasificación útil para poder delimitar tanto la búsqueda de la información como el subcampo de estudio en donde posiblemente se puede circunscribir el desarrollo del trabajo sobre fronteras.

El trabajo de Paredes (2017) es de gran importancia porque aborda desde lo histórico los sucesos que desencadenaron en la fijación de los límites terrestres y marítimos del Estado

colombiano con los estados limítrofes previo a su constitución como república independiente en 1810.

En este trabajo también se toma en cuenta los tratados internacionales que dieron sustento legal a la luz de derecho internacional a los límites territoriales con los que cuenta el Estado Colombiano.

Algo a destacar sobre el autor es que es un militar retirado y ocupó varios cargos en el Servicio Exterior Colombiano, el cargo más alto que llegó a ocupar fue el de Ministro de Relaciones Exteriores entre 1986-1990. El autor interviene con su perspectiva personal sobre algunos de los sucesos narrados cuando estaba en el ejercicio de sus funciones en el ministerio.

El trabajo de Zárate (2017) es una investigación que brinda al estudioso de estos temas una mirada desde lo local a la zona de triple frontera que comparte Colombia con los Estados de Brasil y Perú. La frontera del lado de Colombia en el departamento del Amazonas es probablemente la más dinámica de esta región del país, pero a su vez este departamento es uno de los más olvidados por el Estado Colombiano.

El objeto de este estudio parte de la preocupación de los autores por la precariedad e incompatibilidad de las políticas públicas fronterizas del Departamento Colombiano del Amazonas con las otras zonas fronterizas de la Amazonía de los países de Brasil y Perú. Los autores con base a lo estudiado brindan una propuesta de integración y compatibilidad de las políticas públicas fronterizas de los tres países, para unir esfuerzos por el desarrollo de esta zona del país.

Por último, el trabajo de Arciniegas (2018), ex funcionario de la CAN se enfoca en explicar el origen y evolución de la política de integración fronteriza, y las normas que

adoptaron los países miembros de la CAN sobre integración y desarrollo fronterizo. Hace una crítica a la forma como se establecieron las ZIF y destaca la excepción de la ZIF conformada entre el Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia).

También describe cómo con el apoyo de cooperaciones técnicas otorgadas por esta entidad a los países, se han venido elaborando las bases para adoptar planes, programas y proyectos de integración y desarrollo fronterizo

Capítulo 2. Marco conceptual y Marco teórico

Antes de entrar de manera directa en el tema central de esta investigación, el cual es el desarrollo institucional colombiano respecto a la política de integración fronteriza, es muy importante abordar previamente algunos conceptos relacionados al tema.

Estas son las fronteras y sus distintos significados, en la teoría y los mecanismos de integración fronteriza, y por último se abordará la perspectiva teórica sobre la cual se basará este estudio que es el Institucionalismo histórico.

2.1 Teoría de fronteras

En el estudio académico de las fronteras de los Estados, hay varias teorías que son usadas para tratar de dar explicación a este fenómeno.

- **2.1.1 Teoría clásica:**

Esta teoría a grandes rasgos entiende las fronteras de los Estados como delimitaciones territoriales y geográficas, cuya función radica en preservar la soberanía territorial y la consolidación del Estado moderno, el cual puede hallar sus orígenes en la Paz de Westfalia de 1648.

Este primer acercamiento a la cuestión de las zonas fronterizas encuentra sus estudios más sobresalientes en los autores Kristof (1959), Minghi (2005) contribuciones hechas desde la Geografía o el Derecho Internacional. Por ende, el papel que desempeñan las fronteras en la arena internacional reside en distinguir y demarcar los límites estatales y el alcance de la soberanía territorial. En esta medida, las líneas divisorias de Estados contiguos

se determinan en función de demarcaciones físicas, tal y como lo pueden ser la existencia de montañas, ríos u otros tipos de accidentes geográficos. (Borda, 2014, p. 63)

- 2.1.2 Teoría Liberal:

La vertiente liberal menciona que las zonas fronterizas son espacios de interacción y cooperación que los Estados deben aprovechar para beneficio mutuo. Esto significa que desde esta óptica las fronteras no se perciben como barreras o fuentes de conflicto entre países, sino que se entienden como áreas en las que se promueven flujos transnacionales de capital, bienes y servicios para estimular el desarrollo económico de los actores involucrados. (Borda, 2014, p. 65)

- 2.1.3 Teoría Crítica:

Esta teoría entiende por fronteras como constructos sociales y sostiene que las fronteras no siempre se manifiestan de forma tangible y física, ya que también reflejan relaciones de poder que se expresan, por ejemplo, a través de barreras culturales. Las fronteras desde esta teoría tienen como objetivo reproducir relaciones de poder entre un conjunto de individuos que poseen cierto tipo de prácticas y creencias (Borda, 2014, p. 66)

2.2 Teorías de la integración regional

En el caso de las teorías de la integración, estas se originan desde el concepto de *sociedad internacional*. Hay tres posturas filosóficas que toman este concepto para pensar la integración de los nacientes estados europeos entre los siglos XV, XVI. Autores como *Thomas Hobbes* y la idea de conflicto entre los estados, en donde cada uno impone sus

condiciones e intereses para poder sobrevivir este se opone a la idea de integración. *Immanuel Kant*, con su idea integracionista de cooperación entre los estados y el acercamiento entre individuos de una comunidad humana con intereses similares, en pro de la integración y posible desaparición de los estados.

Hugo Grocio puede ser considerado como el término medio entre las dos ideas anteriores, ya que su visión es la de una sociedad de estados con reglas e instituciones definidas que serían útiles al momento que aparezcan los conflictos entre estados, y propender por los lazos comerciales para integrarlos.

La idea de Kant (idealismo⁴) y Grocio (realismo⁵), suelen enmarcarse en el debate de la II Guerra Mundial y se ven como visiones opuestas antagónicas. Después de esta breve introducción Vieira (2005), reseña las principales teorías de la integración desde las disciplinas de las relaciones internacionales estas son:

A) Federalismo; esta teoría se basa en la construcción de la integración política de un estado y permite evaluar hasta dónde quiere llegar un estado en el proceso de integración (que tanta soberanía estatal sede en pro de la integración) con otro estado.

Aquí surgen iniciativas como la creación de órganos supranacionales con poder legal vinculante entre los estados que componen la integración, normas leyes comunitarias a

⁴El idealismo (razón) a escena internacional y la necesidad de recurrir a la razón para arreglar los conflictos por vías pacíficas. La corriente idealista esperaba obtener la paz por un reparto de poderes por nuevas organizaciones internacionales, como fue el caso de la Sociedad de Naciones en tiempos del “idealismo wilsoniano”. (Viera, 2005, p. 238)

⁵ El realismo (poder) surgido a continuación de la Segunda Guerra Mundial, con exponentes como Edward Carr y Hans Morgenthau, oponía una concepción pesimista de la naturaleza humana en la que prima la avidez de poder, dudando por consiguiente que la razón pudiese sobreponerse a esta condición humana y evitar los conflictos entre Estados. (Viera, 2005, p.238)

través del derecho comunitario o la creación de una moneda legal que tenga valor en cada estado que conforma la integración.

Guy Heraud señala seis principios federalistas: autonomía, exacta adecuación, participación, cooperación, complementariedad y garantías. La Unión Europea basa su modelo de integración en esta concepción.

B) Funcionalismo y neofuncionalistas. La primera teoría propende por mantener por fuera de la política la relación entre estados en los temas de cooperación comercial, económica, técnica. El objetivo es identificar aspectos de las necesidades humanas de las naciones que habitan los estados con el o los que se pretende integrar.

Se busca crear organizaciones funcionales de carácter técnico y no político, y procurar en la medida de lo posible transferir estas prácticas de cooperación que se dan en los campos anteriormente mencionados al campo político.

Los autores de la segunda teoría hacen una crítica al funcionalismo y señalan sus limitaciones, entre ellas está; la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las tareas políticas, la poca disponibilidad de los gobiernos para transferir tareas políticas a una autoridad internacional, el que ciertas tareas económicas y sociales no se “ramifican” en el sector político; y que más que apoyarse en la integración funcional en sectores económicos y sociales (Vieira, 2005, p. 251).

En suma, la integración funcionalista depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes de los estados, es decir que la visión de crear organizaciones técnicas que excluya la política del proceso de integración es poco realista.

C) Transnacionalismo e interdependencia. La primera teoría propone que el estado ya no es el único interlocutor en la sociedad internacional, ahora hay nuevos actores que

también hacen parte de las dinámicas de relacionamiento a nivel global. El término de relaciones transnacionales incluye interacciones transnacionales, interestatales y transgubernamentales.

Es el caso de las compañías transnacionales, organismos internacionales o las organizaciones no gubernamentales, estas actúan interviniendo de manera proactiva en el desarrollo de formas de cooperación y de integración en la sociedad internacional. La segunda teoría plantea que hay un mundo en donde hay estados poderosos y otros no tan poderosos o débiles.

La vulnerabilidad se ve reflejada en su capacidad de negociación o adaptación con el estado que sostiene una relación de interdependencia.

La interdependencia en materias como, por ejemplo, energética, económica, de seguridad hace que estos estados estén conectados mutuamente en las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, los costos de relacionarse para ambos estados en determinados momentos pueden ser alto o no dependiendo de la capacidad de reacción que tenga el estado al cual le afecta determinada decisión que tome el otro.

El uso de la fuerza no se contempla en momentos de conflicto o discordia debido a la alta dependencia mutua que tienen el uno del otro, un ataque al otro sería afectar los intereses propios.

D) Neorrealismo e intergubernamentalismo. Esta es una propuesta teórica que centra su análisis en la estructura del sistema internacional, para comprender cómo se dan los cambios y la continuidad en el propio sistema. Esta perspectiva se da porque no bastaba solamente explicar las relaciones en el sistema internacional a través del poder y la interdependencia entre estados ricos y pobres, o poderosos y no poderosos.

Aquí entran a jugar un papel importante las instituciones del sistema internacional, los estados y los tomadores de decisiones de estas. Al momento de actuar en un sistema de integración de estados, los tomadores de decisión basan sus decisiones de acuerdo con los intereses del estado que representan.

La funcionalidad de estos sistemas solamente se da cuando existen acuerdos programáticos entre los gobiernos, expresado bajo la forma de un regateo intergubernamental, se busca ganar-ganar o afectar los intereses propios lo menos posible cuando se toma una decisión en el conjunto de estados que pertenecen al sistema de integración.

F) Teorías estructuralistas de la Dependencia y del Sistema-Mundo y contexto de la integración latinoamericana. Debido a que la mayoría de los referentes teóricos sobre la integración toman a los estados europeos y las teorías producidas para dar cuenta de los sistemas de integración de esa parte del mundo, estos no suelen ser aplicables a la región latinoamericana. Por consiguiente, surgieron varias propuestas teóricas para explicar la posición de la región respecto a la relación de integración con el sistema internacional.

La teoría centro-periferia creada por la CEPAL a cargo de Raúl Prebisch, señala que hay un desequilibrio entre el sur y el norte globales. En el norte se ubican los países ricos con economías desarrolladas (centro) con alta productividad, mejores salarios, desarrollo tecnológico, esto les da la posibilidad de tener una economía diversificada, con mucha mayor competitividad que las economías del sur global (periferia), que son poco diversificadas y bajas en cuanto a su capacidad de producción.

La teoría del sistema mundo realizada por Immanuel Wallerstein, para este autor hay un sistema de economía-mundo que funciona a través del capital, este capital busca

expandirse a través de la división del trabajo, lo que genera zonas de imperios-mundo, de economías mundo o de mini sistemas.

Hacia estas zonas fluye la mayor cantidad de las ganancias derivadas del capital creando una acumulación de éste en detrimento de los países en donde se produce gran parte de este capital.

Esta dinámica crea una asimetría entre los países imperios y los que no pertenecen a estos, aquí cobra relevancia la integración como una manera que tienen los países poderosos de compensar las asimetrías que hay entre ambas partes, estos mecanismos de integración le pueden dar una mejor posición de negociación a los estados no poderosos o más débiles.

2.3 Conceptos y mecanismo de integración fronteriza

- Acuerdos de límites: corresponden a los convenios que tienen por objeto la fijación del ámbito espacial de la soberanía territorial. En la doctrina internacional son considerados como tratados especiales correspondiendo a las comisiones designadas concretar los detalles correspondientes a las mediciones topográficas, colocación de mojones, o de puntos fijos que permitan construir visualmente la continuidad de la frontera trazada. Las fronteras establecidas en el mar y la tierra son las zonas en donde hay mayor consenso entre estados para fijar los límites (Greño, s.f, p. 59)
- Acuerdos de complementación fronteriza: constituyen una nueva categoría dentro de los acuerdos referidos a la frontera y que engloba tanto a los acuerdos de complementación económica, como a los acuerdos de complementación física (Greño, s.f, p. 61)

- Acuerdos de complementación económica: constituyen, en su inicio, proyectos globales de colaboración a nivel nacional, y válidos en su formulación para toda la zona fronteriza entre dos países o para zonas determinadas de extensas regiones limítrofes.

Se trata en todos los casos considerados de regiones colindantes con evidentes necesidades de establecer vinculaciones sólidas, intrazonales, sin dependencias de los respectivos centros políticos y en relación de profundidad de fronteras, con un impulso generador que parte del mismo programa general para todas las zonas fronterizas (Greño, s.f, p. 61)

- Acuerdos de complementación física: el punto determinante de estos convenios deriva de la conjunción de dos elementos indispensables: a) la multinacionalidad, y b) la existencia de una obra común a realizar. La participación de dos o más países supone una participación múltiple en el orden de los sujetos internacionales en el proyecto común. (Greño, s.f, p. 62)
- Acuerdos de integración fronteriza: Cuatro elementos caracterizan esta clase de convenios: 1) Fijación de una zona a ambos lados de la frontera política, por referencia a las unidades administrativas nacionales-provincias, departamentos, etc., a los que se aplica la nueva política económica. 2) Un programa de desarrollo fronterizo constituido por proyectos propios a desarrollarse en cada nación—, y proyectos conjuntos, financiado mediante el aporte de recursos locales y la ayuda financiera exterior.3) Un régimen institucional propio, con diferentes grados de autonomía y estructura; 4) Un régimen de tráfico fronterizo, aplicable al tránsito de personas, al intercambio de productos, y al tráfico de vehículos (Greño, s.f, p. 62)

- Área fronteriza: es una franja de territorio generalmente pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) que funcionalmente está íntimamente asociada a la noción de linealidad. En ella la manifestación tangible del fenómeno fronterizo ocurre a una escala local y se patentiza con el funcionamiento de los pasos de frontera –algunos de ellos habilitados por acuerdo de los Estados y otros informales- y la existencia de infraestructura y servicios vinculados a su utilización (Oliveros ,2002, p. 8)
- Integración fronteriza: es el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto.

El primer paso de la integración fronteriza implica la definición de un régimen fronterizo, es decir, la puesta en vigencia de uno o varios acuerdos orientados a la desregulación en cuanto a la circulación de bienes, personas, servicios, etc. (Oliveros ,2002, p. 7)

- Región de frontera o región fronteriza: en el contexto de la planificación del desarrollo, una región constituye un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo. En toda realidad regional, que funcione como una unidad geoeconómica mayor, deben reconocerse tres aspectos esenciales: 1) Los vínculos existentes entre sus habitantes. 2) La organización de las actividades regionales en torno a un centro. 3) El hecho de que la región sólo existe como parte integrante de un conjunto. (Oliveros ,2002, p. 10)

- Uti possidetis: fue una antigua norma del derecho romano según la cual, cuando se litigaba ante un magistrado pretor por la posesión de algún bien mueble o inmueble, este, mediante un breve procedimiento sumario, conocía de la causa y con base en la fórmula *uti possidetis ita possideatis* (como habéis poseído, así poseéis) disponía quién debía detenerlo mientras culmina la causa definitiva en torno a su propiedad. En la época poscolonial en Latinoamérica se utilizó para definir los límites entre las nuevas naciones surgidas del proceso independentista. (Paredes,2017, p. 1)
- Zona de frontera: son zonas en donde pueden conducirse acciones de desarrollo de manera orgánica en la medida en que existen ciudades dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos, infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, además de la presencia organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil (gremios, cámaras del comercio y la producción, asociaciones culturales). En esa medida, a partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera, así como operar como nexo articulador de aquella con una región nacional (Oliveros,2002, p. 9)

2.4 Marco Teórico: Institucionalismo histórico

En la construcción del marco teórico para abordar el tema propuesta en este trabajo *La Política de Integración fronteriza del Estado Colombiano 2006-2014. Una mirada desde el institucionalismo histórico*. Se tomará como base la disciplina de la historia y uno de los enfoques metodológicos que utiliza las Ciencias Sociales; el Institucionalismo.

Se expondrá de manera concisa que es el institucionalismo y sus dos versiones el viejo y el nuevo, y una vertiente del nuevo institucionalismo el cual es el institucionalismo histórico. Con base en lo anterior se explica la utilidad de este marco teórico al tema propuesto en este trabajo.

2.4.1 Institucionalismo, viejo y nuevo institucionalismo e institucionalismo histórico

La Ciencia política a lo largo de su desarrollo como disciplina ha tenido aportes de otras ciencias sociales, estos aportes han sido de utilidad para analizar los diversos fenómenos que surgen en la sociedad. Las instituciones son uno de los campos de estudio que vuelven a tener relevancia, para comprender los diversos fenómenos políticos.

El concepto de institución muchas veces es confuso o impreciso, porque a este se le suele entender como una expresión del gobierno o del estado, o como un edificio que está en determinada ciudad. Pero, el concepto de institución dentro del contexto del institucionalismo es más complejo de delimitar. La acepción que tome el investigador como marco de referencia para el análisis tendrá incidencia en el resultado de la investigación, a continuación, se trae a relación algunas definiciones propuestas por varios autores sobre las instituciones.

Menger (1871) Emanaciones sociales para ordenar la conducta colectiva. Escuela austriaca.

Veblen (1898) Hábitos de pensamiento y de acción en una comunidad social. Escuela; Institucionalismo clásico.

Schmoller (1900) Hábitos y reglas de la costumbre, la moral y el derecho. Escuela de historicismo alemán.

Commons (1934) Acción colectiva que controla la acción individual. Escuela; Institucionalismo clásico.

Hayek (1944 y 1960) Orden y reglas que afectan a la conducta social. Escuela austriaca.

Williamson (1975 y 1985) Modos de gestionar las transacciones. Escuela; Neoinstitucionalismo.

Scott (1995) define a las instituciones como “estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y sentido a la conducta social... y operan en múltiples niveles de jurisdicción”

Ostrom (2005), las instituciones son conceptos compartidos que se usan para organizar todo tipo de interacción repetitiva entre los seres humanos. Incluye barrios, mercados, empresas, iglesias, entidades de gobierno etc.

North, las instituciones definen la manera como el juego será jugado, es decir, las instituciones son las reglas de juego formales e informales sobre las que se basa la política en su ejercicio, estas al reducir los costos de transacción, hacen posible los intercambios. (Torres, 2015, p. 124).⁶

El Institucionalismo de acuerdo con Vargas es definido como las reglas que hacen funcionar la sociedad. (Vargas, 2008, p. 47). El institucionalismo desde lo académico es utilizado como un mecanismo para analizar y comprender las sociedades.

Los agentes o personas que intervienen en las instituciones lo hacen a través de reglas establecidas en donde se realiza un intercambio de información, esto con el propósito de

⁶ Esta definición suele ser la que mayor consenso ha alcanzado en la discusión disciplinar en la ciencia política y ha sido la de mayor difusión.

tener el mejor éxito posible en determinada acción que se quiera realizar desde las instituciones públicas.

El viejo institucionalismo es un enfoque clásico, surgió y se desarrolló entre finales del siglo XIX y mediados del XX, utilizado en la ciencia política, este estudia como variable de interés a las instituciones como el Estado, la dinámica de las ideas y el marco institucional (reglas, normas, creencias y valores), su transformación y adaptación a través del tiempo, y cómo estas influyen en la sociedad (Guy, 1999, p. 4)

Por otro lado, el nuevo institucionalismo ha tenido sus mayores desarrollos en la mitad del siglo XX, este tiene sus bases intelectuales en el individualismo metodológico, con los enfoques de la elección racional y en el neoinstitucionalismo económico.

De acuerdo con Eslava (2011) de los enfoques del individualismo metodológico y la elección racional, el nuevo institucionalismo toma la idea de definir el comportamiento del actor y de relajar los supuestos del modelo y mediante uso de técnicas económicas realiza análisis de la conducta de los agentes en contextos institucionales. De esta manera las instituciones actúan como mecanismo para canalizar y dirigir la conducta individual. (Eslava, 2011, p.18)

A grandes rasgos el nuevo institucionalismo ha permitido construir explicaciones de la toma de decisiones colectivas y como las instituciones moldean al individuo y viceversa.

La tabla 1, consigna las diferencias entre el viejo y nuevo institucionalismo en cada área del conocimiento.

Tabla 1.

Diferencias entre institucionalismo

Disciplinas	Viejo Institucionalismo	Nuevo institucionalismo
Ciencia Política	-Estudios tradicionales sobre gobierno y Estado. -Los miembros de las instituciones públicas se caracterizan por la neutralidad de sus acciones.	-Se enfoca en explicar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de la elección racional) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas. - Enfatiza en las relaciones de poder, en la capacidad de una persona o grupo de personas en controlar las acciones de los otros. -Las instituciones juegan un rol determinante en cómo hacen

		que las cosas sean fáciles para algunos y difíciles para otros.
Economía	Está basado principalmente en el paradigma neoclásico, en la economía de actores egoístas, racionales, en síntesis, maximizadores.	Se esfuerzan en demostrar que el funcionamiento del ideal del mercado libre depende de arreglos institucionales que lo hacen posible. Las instituciones reducen los costos de transacción porque hacen a las conductas de los otros predecibles.
Historia	Esta visión privilegió la historia de las instituciones políticas, la cual se tornó en historia social a su vez que se tornaba en historia de la vida diaria.	Quizás la cuestión distintiva de esta perspectiva es agregar la dimensión temporal al análisis, cómo el pasado incide en el presente y en el futuro. Su principal preocupación es la historia de instituciones particulares en una determinada coyuntura histórica.

Fuente: elaboración propia con base en (Pérez, G., Valencia, L, 2004).

Pasando al institucionalismo histórico, esta es una vertiente del nuevo institucionalismo. Una definición operativa de institucionalismo histórico sería la siguiente:

“El Institucionalismo histórico no es una teoría en particular ni un método específico. Este se entiende mejor como un enfoque para el estudio de la política y el cambio social” (Trigo, 2016, p. 218)

El nuevo institucionalismo histórico se enfoca en analizar el nivel macro político, en donde están como actores principales el estado y la globalización. Este enfoque estudia grandes periodos de estabilidad y de arreglos institucionales que son interrumpidos por períodos usualmente cortos de cambio intenso o coyunturas críticas que desembocan en un profundo cambio de las instituciones.

De acuerdo con Mahoney y Thelen, durante estas “coyunturas críticas”, las restricciones institucionales habituales sobre la acción son “levantadas o relajadas” y las instituciones son vistas como “legados políticos de luchas políticas concretas”. Parece claro que el excesivo énfasis en la importancia de los shocks externos “obscurece las fuentes endógenas de cambio” (Torres, 2015, p. 130)

En la ciencia política se suele tomar varios conceptos o teorías para analizar los fenómenos políticos que se proponen estudiar los investigadores. La creación del marco teórico para este trabajo toma como base las definiciones de las instituciones propuestas por Douglas North “las instituciones definen la manera como el juego será jugado, es decir, las instituciones son las reglas de juego formales e informales sobre las que se basa la política

en su ejercicio, estas al reducir los costos de transacción, hacen posible los intercambios. (Torres, 2015, p. 124).

Y la definición de Scott (1995) quién define las instituciones como “estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y sentido a la conducta social... y operan en múltiples niveles de jurisdicción”

En la política de integración fronteriza del Estado Colombiano, son muchos los actores que confluyen en el ciclo de la política pública y en la creación del marco legal que les da sustento a estas políticas.

Las reglas de juego a tomar en cuenta en este trabajo principalmente es la Constitución Política de 1991 y los artículos que tiene respecto a las zonas de frontera, la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras (La primera ley de este tipo bajo el nuevo marco constitucional) y los programas o políticas públicas creadas por los gobiernos en el periodo de estudio 2006-2014

El viejo institucionalismo de acuerdo con lo mencionado anteriormente es de gran utilidad para este trabajo, debido a que con él se puede analizar lo normativo y la estructura del estado respecto a las leyes, políticas públicas creadas por los diferentes gobiernos en materia fronteriza. Dado que los institucionalistas tienen como parte de su análisis a la sociedad, esta es como un organismo vivo que está en constante movimiento. Las sociedades en las zonas de frontera tienen una constante expansión o concentración no solamente en los territorios que están delimitados legalmente por un estado y en los cuales se asume que deberían residir. Estas personas suelen estar en un constante vaivén entre la línea fronteriza que separa el territorio de un estado con otro.

Las instituciones o reglas de juego creadas por los Estados tienen como propósito de acuerdo con Scott (1995) proporcionar estabilidad y sentido a la conducta social, en este caso esta definición aplicada a las zonas de frontera que comparte el Estado Colombiano.

El propósito de la creación de normas, programas, políticas se hacen con el objetivo de generar un ordenamiento territorial en determinada zona, para lograr que esa sociedad pueda desarrollarse y vivir de acuerdo con sus prácticas culturales y conforme a la ley.

Pero, las reglas de juego en las sociedades también suelen ser informales, es decir que no están reguladas por la ley. Dadas las características de estos territorios la población suele tener comportamientos propios de las zonas de frontera, como por ejemplo vivir en el territorio de un país y trabajar en territorio del país limítrofe, regular estas interacciones en la mayoría de los casos es muy difícil para los estados.

Con el nuevo institucionalismo, ahora el análisis de las instituciones no solamente se limita a indagar respecto a lo normativo y la organización del estado. Aquí entran a jugar los actores, es decir las personas que están al frente de las instituciones, estas personas son quienes toman las decisiones y las ponen en marcha.

Analizar la conducta del agente y las decisiones que toman en el marco de las instituciones es de gran importancia, porque este enfoque puede dar explicaciones más robustas respecto a fenómenos como la integración fronteriza.

Las zonas de frontera del Estado Colombiano son fronteras vivas que están en constante movimiento, analizar los periodos presidenciales en Colombia de 2006-2014 con base al nuevo institucionalismo permite indagar cómo determinadas acciones de los gobernantes en ese periodo tuvieron que ver en el desarrollo de las zonas de frontera.

El institucionalismo histórico vendría a ser el enfoque del nuevo institucionalismo utilizado en el desarrollo de este trabajo, para analizar los determinados sucesos coyunturales en el periodo 2006-2014, que incidieron en la toma de decisiones por parte de los agentes respecto a la política de integración fronteriza del Estado Colombiano.

Capítulo 3. Aspectos Metodológicos

3.1 Sistema categorial para la recolección y análisis de la información

En relación con el tema a desarrollar en esta investigación; “La política de integración fronteriza del Estado Colombiano 2006-2014. Una mirada desde el Institucionalismo Histórico”. Se propone sintetizar en la siguiente tabla las categorías y subcategorías con las cuales se filtra la información de las fuentes recolectadas para el análisis y desarrollo de este trabajo.

Tabla 2

Categorías y subcategorías

Teoría /Conceptos	Categorías	Subcategorías	Fuentes
-Teoría de fronteras; clásica, liberal, crítica (Borda, 2014, p.65, 66). -Teoría de integración regional; federalismo (Vieira, 2005, p, 239)	Políticas de integración fronteriza del Estado Colombiano (Objetivo 1)	-Programas de gobierno -Políticas públicas -Leyes Nacionales y Supranacionales sobre fronteras -Normativa relacionada con las fronteras del Estado Colombiano	-Constitución Política de Colombia -Planes de desarrollo gobierno Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014) -Informes de la Cancillería al Congreso de la República de Colombia

-Concepto de derecho de integración; (Scotti, 2010) -Tipologías de integración fronteriza (Greño, s.f, p 58).	Mecanismos de integración fronteriza del Estado Colombiano (Objetivo 2)	-Mecanismos de Integración fronteriza en el marco de la Comunidad Andina de Naciones -Leyes nacionales y supranacionales de integración	-Decisión 501 de la Comunidad Andina de Naciones - Planes de desarrollo gobierno Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014) -Informes de la Cancillería al Congreso de la República de Colombia
-Desfases entre lo local y lo nacional. (Ramírez, 2013, p 282)	Resultados de la política de integración fronteriza del Estado Colombiano (Objetivo 3)	-Política de seguridad fronteriza -Política de fronteras con enfoque social	Planes de desarrollo gobierno Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), Juan Manuel Santos (2010-2014) -Informes de la Cancillería al Congreso de la República de Colombia

Fuente: elaboración propia con base en la información consultada
--

Esta investigación está orientada bajo el método cualitativo desde la perspectiva de Hernández, Fernández y Baptista (2014), se diseñaron tres instrumentos de recolección de información (objetivos 1,2,3) con preguntas apriorísticas para acercarse a la búsqueda y recolección de información, estas están consignadas en la columna de las subcategorías.

Con este diseño se busca describir las cualidades del fenómeno fronterizo, con base a las fuentes documentales consultadas. Se partió de una revisión documental sobre las teorías y conceptos relacionados con el tema de las fronteras de los estados.

Con base en las teorías y conceptos consultadas, se filtra la información respecto a los planes, programas y políticas de integración fronteriza creadas por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez 2006-2010, y Juan Manuel Santos Calderón 2010-2014. Este esquema permite indagar sobre las características en términos generales de las políticas de integración fronteriza del estado colombiano en estos dos periodos de estudio.

3.2 Antecedentes

Las políticas de fronteras son los desarrollos institucionales que hace el Estado Colombiano en pro de velar por la protección y el desarrollo de las poblaciones que se encuentran en los territorios que colindan con los estados con los que el Estado Colombiano tiene fijado sus límites.

A lo largo de la historia del Estado Colombiano este ha tenido diferendos en cuanto a la demarcación de su territorio y también en cuanto a la eficacia de sus políticas públicas enfocadas en atender estos territorios.

Como lo señala la autora Ramírez (2014) en Razón Pública, estos territorios se enfrentan a una paradoja, por un lado el abandono estatal y la falta de políticas públicas que de manera efectiva integren estos territorios a las dinámicas de mercado e institucionales del Estado Colombiano y por otro lado la intensa articulación de estas zonas con los territorios de los países vecinos, articulación que en la mayoría de los casos se da de manera informal a través de los usos y costumbres de los pueblos que habitan estas zonas.

El tema de las fronteras en Colombia ha sido poco estudiado, hay pocos desarrollos en cuanto a la integración fronteriza, esto probablemente corresponde a la falta de políticas de estado, que aúnen esfuerzos en atender las complejidades que se dan en estos territorios. Las visiones académicas sobre la frontera que más se han estudiado tienen que ver con el tema de los límites del Estado y la protección, seguridad y defensa del territorio nacional.

Desde varios sectores de la academia se intenta estudiar este fenómeno, algunos académicos hacen un recuento de las políticas de integración fronteriza que ha promulgado el Estado Colombiano y las disposiciones que se han dado en el marco de la CAN para integrar estos territorios en el subsistema de integración andino y a las dinámicas del estado colombiano.

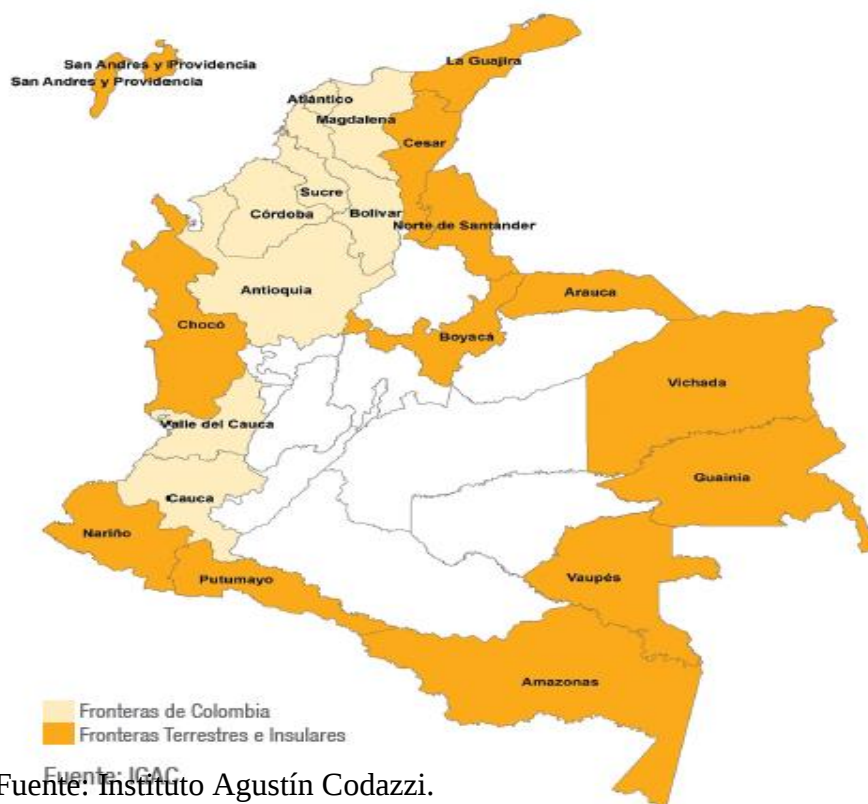
Este no es un asunto menor al cual no se le deba prestar importancia, de los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos. Basándose en las facultades que les otorga la normativa colombiana respecto a las fronteras, en las entidades territoriales del primer nivel es decir los departamentos se puede ver que existen 77 municipios fronterizos que se definen como aquellos que tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se observa la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Vale recordar que Colombia comparte cerca de 9.242 km de frontera terrestre y 980 mil kilómetros cuadrados de mar territorial, con sus vecinos (ver ilustración 1.)

Esta considerable extensión hace que los territorios que se encuentran en las zonas de frontera presentan un sin número de desafíos que, si no se atienden de manera articulada entre las instituciones del Estado Colombiano y sus vecinos, será muy difícil proporcionar soluciones.

Figura 1.

Mapa de Colombia departamentos fronterizos



Fuente: Instituto Agustín Codazzi.

En la actualidad este tema ha cobrado especial relevancia en la opinión pública colombiana y en algunos sectores políticos del país, probablemente debido al alto flujo de migrantes que cruzan de manera irregular por la frontera sur con Ecuador y que van hacia la

frontera norte con Panamá en búsqueda “del sueño americano”, llegar a los Estados Unidos de América.

Esto ha creado una explosión de migrantes en los municipios de Necoclí (Antioquia) y Acandí (Chocó), sumado a la migración venezolana una de las más altas en la historia reciente de Colombia.

La crisis migratoria antes mencionada sumado a la incursión de grupos armados ilegales en estas zonas que controlan negocios de narcotráfico o grupos subversivos que se ocultan en las zonas fronterizas y pasan a pernoctar en los territorios de los otros estados, ha vuelto a poner en debate el papel del Estado Colombiano en estas zonas del territorio nacional.

3.3 Carácter del estudio

Este trabajo toma como enfoque de investigación, la metodología cualitativa, la cual se caracteriza por ser un modelo de investigación inductivo, en donde el investigador establece una serie de preguntas generales a partir de la observación de hechos o casos particulares, de la cual llega a una serie de conclusiones.

Este enfoque brinda al investigador una herramienta con la cual se puede observar el fenómeno a estudiar de una manera amplia, a través del análisis de distintas realidades subjetivas que ocurren en el periodo de tiempo en cual se sitúa el análisis del fenómeno u objeto de estudio.

Con esta metodología se espera ahondar en el fenómeno de estudio a través de un análisis profundo de los datos, y así brindar una interpretación descriptiva contextualizada del fenómeno (Hernández, 2014)

3.4 Demarcación temporal y espacial.

El periodo sobre el cual se va a desarrollar este trabajo de investigación va a tener lugar entre los años 2006-2010 presidencia de Álvaro Uribe Vélez y 2010-2014 presidencia de Juan Manuel Santos Calderón. Se toma como referencia el año 1995, debido a que en este año se creó la ley 191 de 1995 o “Ley de fronteras”, esta es la primera ley promulgada bajo la nueva Constitución Política de 1991 en materia fronteriza. Además, para el análisis del tema a explorar en este trabajo, se toman otras normativas creadas previo al periodo de estudio para contextualizar este trabajo.

3.5 Fuentes de información.

Dentro de las fuentes de información que se utilizaron en la presente investigación se encuentran:

- Primarias: están conformadas por información obtenida en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, respecto a la política de integración fronteriza en el periodo 2006-2014, así como un programa de gobierno de una de las dos administraciones aquí analizadas. Además, se toma en cuenta los decretos, leyes, normas expedidos por el Estado Colombiano y la Comunidad Andina de Naciones en materia fronteriza.
- Secundarias: es la información que se toma de documentales, prensa, libros, revistas académicas, trabajos de grado, entre otros.

3.6 Instrumentos

Para el desarrollo de este trabajo se decidió tomar el análisis documental como un instrumento de recolección y análisis de la información. Esta es una de las operaciones fundamentales de la cadena documental, se trata de una operación de tratamiento de datos. La revisión y análisis de documentos permiten entender el enfoque central del problema de investigación y conocer los antecedentes; mientras se recoge la información, se va realizando un análisis al tiempo, donde los datos no estructurados adquieren una estructura propuesta por el investigador y se le otorga un sentido con el fin de interpretarlos y explicarlos en función del problema de investigación (Hernández, 2014).

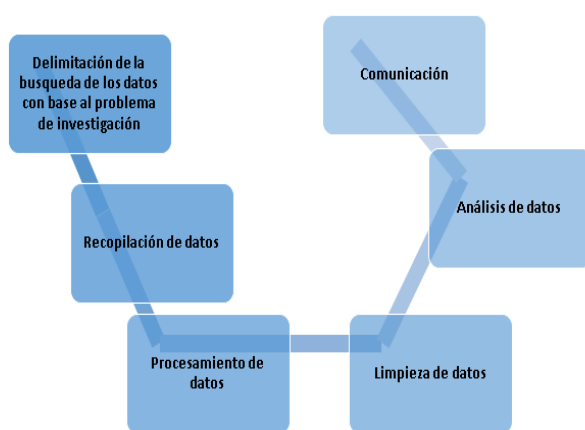
Para el caso de esta investigación el análisis documental permite analizar el material bibliográfico referente al fenómeno de la integración fronteriza del Estado Colombiano, como también abordar las conductas, componentes y rasgos de las dinámicas que se dan en las zonas de frontera.

3.7 Tratamiento y análisis de los datos

El siguiente flujograma resume el proceso con el cual se va a tratar la información consultada para realizar este trabajo:

Figura 2.

Flujograma tratamiento y análisis de dato



Fuente: elaboración propia

3.8 Articulación diseño metodológico

El siguiente flujograma resume la ruta de acción tomada para desarrollar este trabajo de investigación:

Figura 3.

Flujograma Metodología



Fuente: elaboración propia

La ruta propuesta en este flujograma se integrará de la siguiente manera al desarrollo del trabajo de investigación:

1. La investigación cualitativa es la metodología utilizada en esta investigación. Con ella se pretende generar una serie de preguntas generales respecto a la política de integración fronteriza del estado colombiano.
2. A partir de las preguntas realizadas al tema de investigación y la revisión literaria sobre el tema, se busca tener una serie de información que sirva de insumo para el desarrollo del trabajo.
3. Las categorías de análisis propuestas; la política de integración fronteriza, el institucionalismo histórico, servirán de guía para seleccionar la información respecto a la política de integración fronteriza del Estado Colombiano.
4. Las fuentes de información utilizadas en este trabajo son diversas. Entre ellas están las fuentes oficiales del Estado Colombiano como el Diario Oficial, los informes de gestión del Ministerio de Exteriores de Colombia y de otras entidades del Estado Colombiano. También se utilizan libros y artículos académicos especializados sobre el tema de las fronteras y la integración regional entre estados, así como notas de prensa de periódicos y revistas digitales.
5. El análisis documental es la herramienta de investigación que permite clasificar, ordenar, sistematizar los documentos y la información que se obtenga de ellos para la realización de este trabajo.
6. Se analiza la información obtenida de la sistematización de los documentos seleccionados.

7. Por último, se integra en un documento final, la información seleccionada y analizada. En donde se expondrá las teorías utilizadas para abordar el tema de la integración fronteriza, el estado del arte que se ha desarrollado en Colombia sobre este tema, los programas, políticas públicas, proyectos que han desarrollado los gobiernos en el periodo de estudio y por último algunas conclusiones sobre el tema.

Capítulo 4. Reconstrucción y análisis de la trayectoria institucional de las políticas de integración fronteriza creadas por los gobiernos colombianos en el periodo de estudio 2006-2014

En los programas de gobierno de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), se crearon políticas públicas para el desarrollo de la política de integración fronteriza del Estado Colombiano. Cada uno de estos gobiernos tuvo diferentes estrategias respecto a las zonas de fronteras del país, así como diferentes coyunturas políticas, sociales, económicas, que moldean en gran parte la política pública de frontera con los estados vecinos.

En este capítulo se propone hacer un análisis de las políticas de integración fronteriza de los gobiernos anteriormente mencionados. Para cumplir con este objetivo se hará una reconstrucción de los planes, programas, políticas públicas, y demás medidas adoptadas por los gobiernos en este periodo de estudio.

Se presentará cuales fueron las instituciones, los agentes y los resultados de las acciones tomadas por los gobiernos para trabajar en la política de integración de las zonas de frontera del Estado Colombiano.

Con base en lo anterior, el aporte teórico del institucionalismo histórico será de utilidad en este capítulo porque permitirá hacer la reconstrucción institucional de las políticas de integración fronteriza creadas por los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).

A su vez el *path dependence* o *trayectorias de dependencia*⁷, permitirá establecer cuáles fueron las coyunturas que hicieron posible las acciones realizadas por los gobiernos en el periodo de estudio referente a las zonas de frontera.

Para cerrar la reconstrucción de la trayectoria institucional de las políticas de integración fronteriza creadas por el Estado Colombiano, se podrá dilucidar cuál ha sido la tendencia del Estado Colombiano respecto a la política de integración fronteriza.

La siguiente ilustración es una síntesis de las coyunturas relevantes desde la promulgación de la nueva regla de juego la *Constitución Política de 1991*, que ha dado forma a la política de integración fronteriza del Estado Colombiano:

⁷ La dependencia del camino se da cuando el resultado de un proceso depende de la secuencia completa de las decisiones tomadas hasta el momento y no solo de la situación actual. La teoría de la dependencia del camino o la "rigidez institucional" fue utilizada por vez primera por economistas, en especial aquellos que trabajaban en el ámbito de la economía evolutiva. En esta rama se plantea que las decisiones tecnológicas del pasado influyen en los desarrollos futuros. Richard R. Nelson, Sidney G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Figura 4

Actores, coyunturas e instituciones

Política de Fronteras del Estado Colombiano

Constitución Política de 1991







- **Coyuntura:** Decreto 927 de 1990
- **Actores:** Movimiento sociales y de estudiantes, ciudadanos colombianos, agrupaciones políticas, grupos guerrilleros.
- **Instituciones:** Presidencia, Registraduría, Corte Suprema de Justicia
- **Resultados:** la decisión del pueblo abrió la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Carta Política.






Ley 191 de 1995

- **Coyuntura:** Ley 1991 de 1995
- **Actores:** Presidente, Congresistas, Ministros
- **Instituciones:** Constitución Política de 1991
- **Resultados:** Entrada en vigor de la Ley 191 de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera






Plan Fronteras

- **Coyuntura:** Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
- **Actores:** Presidente, Congresistas
- **Instituciones:** Presidencia, Congreso, Consejo Nacional de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación, Ministerio de Exteriores, Comunidades zonas de frontera
- **Resultados:** Puesta en marcha del Plan Fronteras. Objetivo; reforzar las relaciones entre el Estado central y las comunidades de frontera, mediante la construcción del tejido social y el fortalecimiento de la gobernabilidad en las zonas de frontera







Plan Fronteras Para La Prosperidad

- **Coyuntura:** Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
- **Actores:** Presidente, Congresistas
- **Instituciones:** Presidencia, Congreso, Consejo Nacional de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación, Ministerio de Exteriores, Comunidades zonas de frontera
- **Resultados:** Puesta en marcha del Plan Fronteras Para La Prosperidad. Este plan busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas

Fuente: elaboración propia

Durante muchos años las fronteras de Colombia han estado desatendidas por el Estado de Colombia. Entre la comunidad académica colombiana, políticos, diferentes sectores de la sociedad, se suele decir que *Colombia tiene más territorio que estado*. Esta frase es repetida constantemente para ilustrar la poca capacidad que tiene el Estado Colombiano en llegar a todos los rincones del país.

Las zonas de frontera miradas desde Bogotá, la capital de la República de Colombia y principal centro político y económico del país, suelen verse como una línea limítrofe donde se ejerce la soberanía del territorio colombiano frente al territorio de los países vecinos. También estas zonas suelen ser descritas desde la distancia como zonas con difíciles condiciones de seguridad, en donde pululan todo tipo de hechos ilegales.

Con anterioridad a la llegada de la Constitución Política de 1991, se crearon normas para atender las zonas de frontera, entre ellas destaca.

La Ley 10 de 1983 la cuál creó Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional enfocadas en las zonas de frontera, creó un régimen especial fiscal para fomentar la inversión en estas zonas, se creó una comisión asesora a cargo de varios ministros o sus delegados, tres senadores, tres representantes, organizaciones civiles, y su objetivo era dar recomendaciones respecto a estas zonas.

Además, se creó una secretaría adscrita a presidencia que estaría a cargo de dictar y coordinar las políticas enfocadas a las zonas de frontera. El presidente Belisario Betancourt en su intento de internacionalizar a Colombia y tener una mayor cercanía con sus vecinos impulsó la ley de fronteras.

La Ley 10 de 1983, se convirtió en la primera en crear organismos descentralizados enfocados en abordar los asuntos fronterizos y en propender por desarrollar las zonas de frontera e integrarlas a las dinámicas internas del Estado Colombiano. (Duran, p.144)

A pesar de que esta ley trajo avances, desde el poder central, las zonas de frontera seguían siendo vistas como una línea divisoria entre el Estado Colombiano y los países vecinos.

Con la llegada de la Constitución Política de 1991, se crea la base normativa para establecer nuevas directrices respecto a las zonas de frontera de Colombia, estas directrices quedaron consignadas en los artículos 285⁸, 289⁹, 300¹⁰ y 337¹¹.

Estos artículos posteriormente serán desarrollados en una ley y en los planes de desarrollo de los gobiernos objeto de este estudio.

La Ley 191 de 1995 es la norma creada en el Gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano para el desarrollo de las zonas de frontera. Esta norma la componen ocho capítulos, cincuenta y siete artículos.

⁸ Artículo 285. 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.

⁹ Artículo 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

¹⁰ Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

¹¹ Artículo 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

El siguiente esquema sintetiza como está estructurada la Ley 191 de 1995:

Figura 5

Ley 191 de 1995



Esta ley de frontera tiene como propósito promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural de las zonas de frontera. En la ley se trazan unos objetivos que a consideración personal suenan ambiciosos.

El cumplimiento de estos objetivos depende en gran parte de la voluntad política de los gobiernos sucesivos a la promulgación de la ley, teniendo en cuenta que el ejecutivo es quien dirige las relaciones internacionales del Estado Colombiano¹².

¹² Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

Cada presidente deberá “alimentar” la ley destinando presupuesto para el cumplimiento de planes, programas, proyectos, políticas públicas, enfocadas en las zonas de frontera.

El Estado Colombiano tiene un entramado de entidades públicas y procesos burocráticos que pueden entrar en conflicto al momento de la toma de decisiones respecto a la ley de fronteras. Además, muchas entidades territoriales cuentan con una autonomía limitada y con pocos recursos presupuestales, para la implementación de dicha ley.

Aquí entra en juego la eficiencia en la toma de decisiones en política pública, donde las asambleas departamentales, concejos municipales de los municipios fronterizos, deben estudiar las propuestas en coordinación con los gobernadores, alcaldes, entidades del orden departamental y nacional que tengan competencia, y con los gobernantes y entidades territoriales de los países vecinos.

Todo este entramado burocrático hace pensar que poner en marcha la ley de fronteras es una tarea compleja de hacer, también por lo lento que suelen ser los procesos entre entidades públicas del orden nacional y la de las regiones.

La Ley 191 de 1995, en términos generales traza objetivos en pro del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan las zonas de frontera. Entre las medidas de la ley destaca; fortalecer la cooperación con los países vecinos y eliminar los obstáculos que impidan dicha cooperación.

Crear regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera. Destinar presupuesto para la inversión en infraestructura, educación, servicios públicos, medio ambiente, cooperación

judicial, apoyo a las iniciativas formuladas por los grupos afros e indígenas que habitan las zonas de frontera.

Previo a la Ley 191 de 1995, la normativa sobre las zonas de frontera, no le daba una activa participación a las comunidades que habitan estas zonas. Con el reconocimiento de la multiculturalidad y etnicidad en la Constitución Política de 1991, los grupos étnicos empiezan a ser consultados¹³ respecto a las acciones que el estado pretenda hacer en sus territorios.

Este proceso de participación ciudadana corresponde al modelo bottom-up utilizado en la creación de políticas públicas. En donde la ciudadanía, en este caso las comunidades étnicas tienen una activa participación en el proceso de formulación de la política pública, algo que podría alterar el resultado de la implementación de la política pública de manera beneficiosa.

Debido a que las comunidades que viven en estas zonas de fronteras son los actores principales sobre quienes van a recaer las decisiones tomadas por el estado y que mejor que ellas para aprovechar sus conocimientos sobre el terreno y aportar en la creación de una política pública que parta del conocimiento de las necesidades de las comunidades fronterizas.

En la Ley 191 de 1995, se resalta el papel de los grupos étnicos, donde el estado se compromete a brindar apoyo a las actividades e iniciativas que realizan estos grupos en las zonas de frontera (artículo 3).

¹³La Consulta Previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Universidad del Rosario (s.f), ¿Qué es la consulta previa? Línea de Investigación en Derecho Ambiental. Recuperado de: <https://cutt.ly/sXoXqJU>

La ley también tiene en cuenta que estos grupos étnicos suelen habitar en áreas naturales protegidas. Esta ley tiene varias disposiciones respecto a la protección y modelo de desarrollo en estas zonas, la cual enfatiza que se deberá velar por el cuidado del medio ambiente y el interés nacional (artículos 10, 13, 47). La protección de estas zonas naturales requiere de la cooperación activa entre estados y comunidades.

Por el cuidado y reconocimiento que da la Constitución Política de 1991 a los territorios habitados por los grupos indígenas y afros, se dispone en la ley de fronteras que estos grupos deben ser consultados respecto al modelo productivo a implementar en estas áreas.

El Estado Colombiano también se compromete en apoyar a estos grupos étnicos con créditos y capacitación para que estas comunidades se incorporen al modelo productivo en las respectivas zonas de frontera en donde habiten (artículos 9 y 12)

Los otros aspectos que introduce esta ley están orientados a permitir un flujo ordenado y coordinado entre habitantes, empresas, capitales, y promover una cooperación entre políticas bi o tri nacionales.

Resalta, por ejemplo; la prestación de servicios públicos entre las entidades de los países limítrofes. El fomento de la inversión en las zonas de frontera otorgando beneficios y exenciones tributarias. La distribución de combustible minorista. La construcción de parques industriales nacionales y de exportación, y proceso de maquila, mediante aportes de capital y créditos.

La constitución o ampliación de empresas nacionales, binacionales o multinacionales. La homologación de títulos (excepto salud y derecho) para ejercer sin problema entre zonas fronterizas. Las universidades y entidades públicas o privadas que

realicen investigaciones relacionadas con las zonas de frontera serán asesoras del estado en materia fronteriza.

Creación de puertos terrestres en algunos municipios fronterizos, creación de la Consejería Presidencial de Fronteras encargada de establecer nexos entre entidades para la gestión de la política de fronteras.

Estos fueron algunos de los aportes de la Ley 191 de 1995 al desarrollo de las zonas de frontera que tiene el Estado Colombiano. Ahora se analizará cómo esta ley ha sido implementada en los gobiernos objeto de este estudio.

En el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), en su Plan de Desarrollo: Estado Comunitario Desarrollo Para Todos, la política de frontera se basó en gran medida en el tema de la seguridad. Se hace un fuerte énfasis en la soberanía territorial y en la lucha contra todo tipo de amenaza externa e interna que pueda afectar al Estado Colombiano o a los países fronterizos.

Los otros componentes de la política de fronteras de este gobierno se basaron en ayudar a las poblaciones de estas zonas a tener una mejor calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones asentadas en estas zonas, algo que está estipulado en el artículo 2 de la Ley 191 de 1995.

Para esto se crearon programas como por ejemplo *Computadores para educar*, destinados a la población en edad escolar (primaria y bachillerato), para que estos niños y jóvenes puedan tener acceso a la información, formarse y estar conectados con lo que sucede a nivel nacional e internacional.

En este periodo presidencial (2006-2010) se presentaron cuatro informes al Congreso¹⁴. Estos fueron presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dando cuenta de los avances respecto a la política de frontera.

A continuación, se hará un recuento de lo más destacado respecto a la política de frontera y un análisis sobre algunos aspectos de la Ley 191 de 1995 que fueron desarrollados en este periodo de gobierno.

El primer informe fue presentado en julio de 2006, a cargo de la Ministra de Exteriores Carolina Barco. El trabajo de la Cancillería de Colombia de acuerdo con lo presentado en este informe se basó en delimitar las zonas de frontera con el establecimiento de hitos fronterizos¹⁵. El establecimiento de estos hitos se dio en las fronteras terrestres de Colombia con los países de Panamá, Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil.

Respecto a este punto del informe, resalta el trabajo conjunto realizado con la República Bolivariana de Venezuela, referente a la demarcación fronteriza, y la formalización de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en las áreas de Táchira Venezuela y Norte de Santander Colombia.

La ZIF, es una decisión de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que surgió en el año 2005. Venezuela en ese momento pertenecía a la CAN, por lo tanto, se llevó a cabo una reunión en la ciudad de Punto Fijo Venezuela entre los presidentes Uribe y Chávez.

¹⁴ De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia en su artículo 208, los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.

¹⁵ Un **hito fronterizo** (del latín *fictus*) es una señal de tipo permanente, tradicionalmente de piedra (aunque hoy día se usan otros materiales), que sirve para delimitar propiedades o territorios, y en ocasiones para marcar alturas, distancias o direcciones de una vía o un camino, en cuyo caso se generaliza su nombre a **hito geográfico**. También se lo denomina «mojón», «coto» o «cipo» . (Definición.de)

Fruto de esta reunión se ordenó crear la ZIF Táchira-Norte de Santander, una medida en pro de impulsar el desarrollo e integración fronteriza de los habitantes que viven en estos territorios, también se acordó la pronta aplicación de un Arancel Externo Común¹⁶.

Con Venezuela se llevó a cabo una declaración sobre asuntos energéticos, para la construcción de un gasoducto y un oleoducto binacional, así como la normalización de la distribución de gasolina en la Guajira y varios departamentos de la costa caribe colombiana.

Otro punto para resaltar de la agenda de la Cancillería fue que esta estuvo marcada en gran parte por el *Plan de seguridad, soberanía y desarrollo social en frontera*. Este plan se alineó con la *Política de Seguridad Democrática*, impulsada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez.

Este plan de seguridad se realizó en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y otras entidades. Para la época el presidente Uribe estaba embarcado en una lucha frontal contra la insurgencia, los carteles de droga y el terrorismo. El conflicto interno poco a poco se fue desplazando a estas zonas de frontera, lo que llevó a que el gobierno colombiano tomará medidas.

Ecuador fue uno de los principales países afectados con las dinámicas del conflicto interno colombiano, en especial con las políticas de aspersiones aéreas¹⁷ llevadas a cabo por el gobierno de Colombia, para erradicar los cultivos ilícitos de hoja de coca. Estas aspersiones, según el gobierno ecuatoriano, afectaban en ese momento a la población, a la flora, a la fauna y al medio ambiente de la región fronteriza ecuatoriana.

¹⁶ El principal objetivo de esta normativa es el de crear una especie de tarifa exterior común. Una tarifa que regule los derechos y pagos de aduana exigibles al resto de países. Asimismo, en procesos de unificación económica entre territorios, establecer una política arancelaria común se convierte en un instrumento de política económica básico. (Economipedia,2022)

¹⁷OEA (2007) Ecuador presenta en la OEA reclamo a Colombia por fumigaciones de herbicidas en la frontera. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-005/07

El programa *Obras para la Paz*, fue un programa realizado en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. con el objetivo de lograr un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en las zonas de frontera. (Gobierno de Colombia, 2006, p 189) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Este programa se trabajó en conjunto con los países con los que Colombia comparte frontera terrestre, y estaba enfocado en el desarrollo de un plan de inversiones en proyectos de infraestructura de alto impacto social en las comunidades fronterizas.

Para cerrar este primer informe de la Cancillería al Congreso de la República de Colombia. En este periodo se empieza a preparar la intervención del Estado Colombiano en las audiencias orales de La Corte Internacional de Justicia, respecto al diferendo limítrofe con Nicaragua por el mar de San Andrés. Gobierno de Colombia, (2006, p, 283.) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

El segundo informe fue presentado el 20 de julio de 2008, a cargo del Ministro de Exteriores Fernando Araujo Perdomo. En el informe hay un objetivo específico, el 1.3. Este objetivo está direccionado a *Promover el desarrollo integral de las zonas de frontera*.

Para desarrollar el objetivo 1.3, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, creó un plan que se tituló *Plan Fronteras*¹⁸. Este plan fue creado en coordinación con varias comunidades fronterizas, y con la articulación de varias instituciones del Estado Colombiano, organismo internacionales e instituciones de los estados limítrofes.

¹⁸ El Plan Fronteras se ha definido como un ejercicio de soberanía social, que tiene como objetivo reforzar las relaciones entre el Estado central y las comunidades de frontera, mediante la construcción del tejido social y el fortalecimiento de la gobernabilidad en las zonas de frontera. Gobierno de Colombia (2006) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia Informes al Congreso. Recuperado de: <https://drive.google.com/drive/folders/1NXFOhlu16X7VrWpFBpGGibKG4L-aagpB?usp=sharing>

El Plan Fronteras tuvo una importante socialización, varios representantes de las instituciones del estado se desplazaron hacia varias poblaciones fronterizas (14 durante el periodo), con el propósito de escuchar las necesidades de la población y construir el Plan Fronteras con los aportes de las comunidades.

Las principales necesidades de las poblaciones que habitan las zonas de frontera estuvieron en los sectores de; educación y capacitación técnica en 23%, cultura y deporte en 11%, y salud y desarrollo productivo en 10% cada uno. Gobierno de Colombia, (2007, p, 55.) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Una de las iniciativas más relevantes en esta gestión de la Cancillería sobre las políticas de fronteras, fue la dotación de 1.800 computadores para brindar acceso a las nuevas tecnologías informáticas.

Esta dotación de computadores a las poblaciones de frontera se dio en el marco de la política *Computadores para educar*. Esta política produjo impactos significativos, de manera positiva impacto en la tasa de deserción, la tasa de repitencia, el acceso a la educación superior y los resultados de las pruebas Saber 11¹⁹.

Otras de los proyectos de la Cancillería para las zonas de frontera, se hicieron con el propósito de brindar bienestar social a estas poblaciones. Por ejemplo; se crearon bibliotecas, centros culturales binacionales, creación de orquestas y bandas sinfónicas infantiles y juveniles, construcción de aulas escolares, apoyo en asistencia técnica, capacitación y financiación para la creación de proyectos productivos. Gobierno de

¹⁹ Informe completo; <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-74005.html>

Colombia, (2007, p, 58.) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

También hubo un importante trabajo binacional con los países de Ecuador, Perú y Brasil. Se dieron varias mesas de trabajo en donde se suscribieron acuerdos, mecanismo de colaboración, proyectos.

Mucho del trabajo binacional, resultó en proyectos relacionados con el saneamiento básico, la conservación de áreas o corredores ambientales, promoción y prevención en salud, aprovechamiento y correcta disposición de los residuos. Gobierno de Colombia, (2007, p, 65.) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

La cooperación internacional desempeñó un papel importante en la financiación y ejecución de estos proyectos. Resalta el papel de la Unión Europea, de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Panamericana de la Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el marco de la CAN, la política de fronteras del Estado Colombiano trabajó en conjunto con la de los países miembros con quienes comparte frontera, a través del establecimiento de un Banco de Proyectos de Integración Fronteriza y definió las ZIFs en conjunto con los países de Ecuador y Perú.

El tercer informe fue presentado el 20 de julio de 2009, a cargo del Ministro de Exteriores Jaime Bermúdez Merizalde. En este informe se describe el trabajo que se continúa desarrollando bajo el programa de Plan Fronteras.

El informe de manera específica, sobresalen las acciones del SENA en capacitación, así como las inversiones en infraestructura aeroportuaria y de vías, inversiones en

infraestructura educativa y kits escolares, se continuó fortaleciendo el programa Computadores para Educar, se crearon centros binacionales para el fomento de la cultura, se restauraron bienes arquitectónicos. Gobierno de Colombia, (2009, p, 64.) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Con el Estado Peruano se impulsó la creación de proyectos para la producción de peces, creación de un programa de telemedicina enfocado en las poblaciones rurales de la frontera binacional, colombo-peruana. También, la convalidación de títulos de educación superior entre ambas naciones.

Con el Estado Ecuatoriano, se continuó trabajando en proyectos de aprovechamiento de residuos sólidos, saneamiento básico. Pero no se sostuvieron reuniones a través de los mecanismos de concertación, debido a la crisis política por la que atravesaba Colombia y Ecuador por el bombardeo causado por el Ejército Colombiano en territorio ecuatoriano.

Aparte de las comisiones de vecindad y trabajo binacional entre Colombia y los estados fronterizos, se aunó esfuerzos para seguir fortaleciendo la CAN a través del estudio y puesta en marcha de proyectos, entre los países de Perú, Ecuador y Colombia.

También se trabajó bajo el marco de instituciones multilaterales, para coordinar esfuerzos en temas tales como la protección y conservación de la selva amazónica, reducir áreas de ganadería extensiva y siembra de hoja de coca.

En este informe al Congreso, resalta la propuesta de reforma a la Ley 191 de 1995, presentada por los congresistas de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. A través de un proyecto de ley, los parlamentarios en coordinación y asesorías con Cancillería y otras entidades, tenían como objetivo la actualización de esta ley para que se ajustara a las

nuevas dinámicas de las zonas de frontera. Gobierno de Colombia, (2009, p, 72) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Por último, en este periodo se realizaron dos reuniones del Consejo de Gobernadores de Frontera (Bogotá, octubre de 2008 y Cúcuta, abril de 2009). Para abordar temas relacionados con estas zonas, enfocadas en la promoción, desarrollo e integración de las zonas de frontera.

El último informe del periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue presentado el 20 de julio de 2010 a cargo del Ministro de Exteriores Jaime Bermúdez Merizalde. En este informe la Cancillería trabajó en temas relacionados con la actualización de la demarcación fronteriza entre los límites del territorio colombiano y los países vecinos.

Además, se continuó con el trabajo binacional entre Colombia-Ecuador, Brasil, Perú, Panamá, Venezuela. El objetivo de este trabajo binacional estuvo enfocado a la promoción de la integración de las zonas de frontera, en los ámbitos de la salud, educación, cultura, comercio, medio ambiente, infraestructura.

Para este informe destaca dos hechos importantes que marcaron las relaciones diplomáticas con los Estados de Ecuador y Nicaragua. Estos hechos se presentaron con Ecuador debido a problemas en la frontera terrestre por las aspersiones aéreas con glifosato y con Nicaragua debido a controversias jurídicas por los límites marítimos cerca a la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Gobierno de Colombia, (2010, p, 105) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Para concluir, en este periodo presidencial (2006-2010) la política de Fronteras del gobierno Uribe, tuvo una importante intervención en las zonas de frontera desde el punto de

vista social, debido a que se desarrollaron varios proyectos enfocados a entender a la población de estas zonas, para la mejora de su calidad de vida.

La coordinación de los recursos provenientes de la cooperación internacional, y el aprovechamiento del conocimiento técnico de estas agencias fue de gran importancia para la gestión de los programas Plan Fronteras y Obras por la Paz.

Destaca la puesta en marcha de la normativa estipulada en la Decisión 501 de la CAN, respecto a la creación de las ZIF. La frontera con Venezuela es la más extensa y activa que tiene el Estado Colombiano, cualquier intento por mejorar la coordinación en la gestión de los territorios binacionales entre Venezuela y Colombia, será de gran importancia para la convivencia e intereses de ambos pueblos.

Pero, uno de los puntos bajos quizás está en el problema diplomático y la posterior ruptura de relaciones que tuvo el Estado Colombiano con el Estado del Ecuador a causa de la incursión del Ejército Colombiano al campamento de las FARC-EP.

Este campamento estaba en la región de Sucumbíos, Ecuador, este hecho produjo una grave violación por parte del Estado Colombiano a la soberanía territorial del país vecino, algo que le acarreo bastantes problemas a Colombia a nivel regional e internacional, por ende, la política de integración fronteriza con Ecuador no se desarrolló en los mejores términos durante un lapso, hasta que se restablecieron plenamente las relaciones bilaterales.

Pasando al periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014). En su plan de desarrollo *Prosperidad para todos*, crea el *Plan Fronteras para la prosperidad*. El primer informe de este periodo de gobierno fue presentado el 20 de julio de 2011 por la Canciller María Ángela Holguín Cuellar, quien sería la ministra del gobierno Santos durante sus ocho años de gobierno (2010-2018).

El Plan Fronteras para la Prosperidad buscaba mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas. Gobierno de Colombia, (2011, p, 145) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Para la elaboración de este programa se contó con una amplia participación de las comunidades, varias instituciones del Estado Colombiano, sector privado, academia, gremios, organismos de cooperación internacional.

Los talleres realizados entre las personas a cargo de poner este plan en funcionamiento, las comunidades y diferentes sectores, dio como resultado unas líneas de acción, para ser priorizadas por el gobierno. Estos sectores fueron; educación, salud, agricultura, energía, deporte, agua potable y saneamiento básico.

Debido a que este fue el primer año de gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, el Plan Fronteras, estaría en su fase de estructuración (2010-2011) de acuerdo con el informe presentado por la Cancillería al Congreso.

El informe divide los proyectos en tres áreas; a) proyectos de impacto rápido; proyectos que están frenados por falta de recursos, b) proyectos en ejecución; proyectos de electrificación, cultura, comedores escolares, c) proyectos formulados; vivienda, plan integral social caficultores y ganaderos, formación de jóvenes en competencias ciudadanas. Gobierno de Colombia, (2011, p, 150) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

De manera conjunta se trabajó con las instituciones del Ecuador, en la formulación y puesta en marcha del Plan Fronteras para la prosperidad y el buen vivir. Con este país se

establecieron seis líneas de acción que tiene como propósito beneficiar a las poblaciones a lado y lado de la frontera.

El 20 de julio de 2012 la Cancillería presentó el segundo informe al Congreso. En este informe destaca el trabajo en conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Debido a que la política de fronteras pasó a ser trabajada como política pública diferenciada el DNP estableció una división de las subregiones de frontera para de esta manera trabajar el ciclo de la política pública por fases y por subregiones.

Figura 6.

Subregiones de Frontera



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2012, p 180.

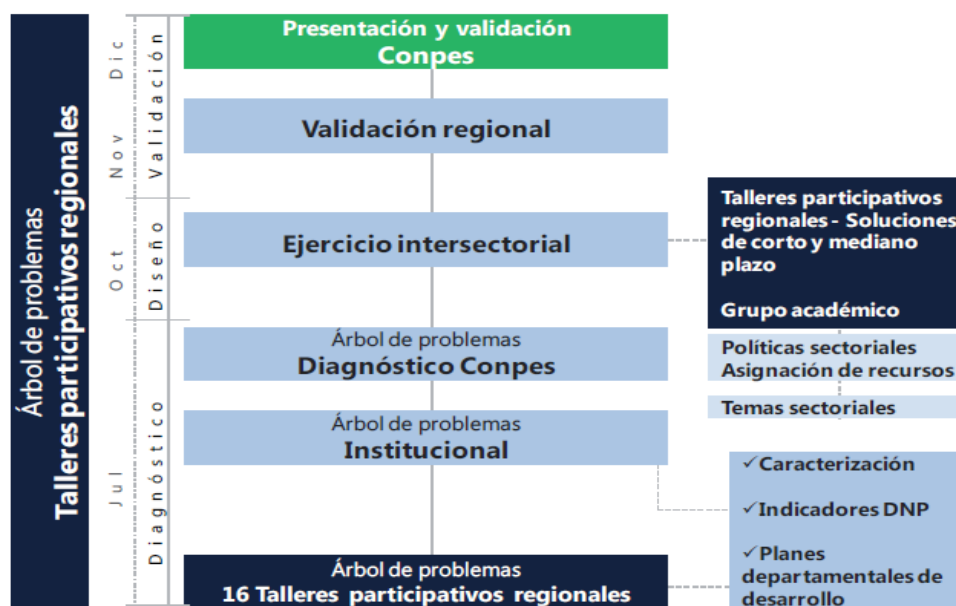
El Plan Fronteras, junto con las entidades del Gobierno nacional responsables, definieron 19 programas orientados hacia los sectores de desarrollo económico, salud, educación, agua potable, energía, cultura, deporte y vivienda rural, como resultado de los 43

talleres participativos realizados en el primer año de Gobierno. Gobierno de Colombia, (2012, p, 181) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

En este informe se describe la continuación de los proyectos que se vienen ejecutando desde la puesta en marcha del Plan Fronteras. La mayoría de los proyectos fueron financiados con recursos del gobierno nacional y las entidades territoriales.

Lo novedoso en este informe es que se establece toda una metodología de Marco Lógico (ML)²⁰, para la formulación de los proyectos a realizar en las zonas de frontera. La siguiente ilustración resume la metodología de ML aplicada al Plan Fronteras

Figura 7.
Metodología de la formulación de la política pública fronteras



²⁰ El Marco Lógico, es una herramienta analítica, desarrollada en 1979, para la planificación de proyectos orientada al cumplimiento de objetivos. Es utilizado con frecuencia por organismos de cooperación internacional. De modo general, se hace un resumen del proceso de desarrollo en una Matriz de Planificación que consiste en correlacionar los siguientes elementos; insumos, actividades, resultados, objetivos específicos y objetivo global. CEPAL (2015) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2012, p 185.

El tercer informe fue presentado el 20 de julio de 2013 y el cuarto informe el 20 de julio de 2014. Ambos informes hablan sobre los resultados obtenidos en los proyectos realizados en cada una de las zonas de frontera.

En el informe de 2014 destaca que la Cancillería, logró estructurar una política pública de frontera, esto quedó consignado en el documento CONPES 3805. Esta inclusión en el CONPES de la política de frontera fue un gran avance para el país, porque se contó con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional, una entidad especializada en el diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas. Lo que hará que la política de fronteras tenga mejores instrumentos para su elaboración, ejecución, y seguimiento.

En el periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón, la política de integración fronteriza se puede deducir que hubo una mayor planificación para desarrollar la Ley 191 de 1995.

La colaboración del DNP fue de gran importancia para la Cancillería, al dividir las subregiones de frontera, ayudó a consolidar una política mejor orientada a las características y necesidades de las diferentes zonas fronterizas.

Para cerrar este periodo de gobierno, vale la pena destacar un programa denominado *Casas Lúdicas*²¹. Este programa fue creado mediante el Decreto 2681 del 21 de diciembre de 2012, y es una iniciativa adelantada por el Ministerio de Relaciones Exteriores que busca generar ambientes y espacios protectores denominados para niños, niñas y adolescentes.

²¹USAID COLOMBIA (2020) Casas Lúdicas. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=TmlqDy4teYs>

Gobierno de Colombia, (2014, p, 170) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Teniendo en cuenta que las zonas de frontera experimentan complejos problemas de seguridad, estos espacios para la protección del menor son un “oasis”, donde ellos pueden aprovechar su tiempo libre en actividades educativas y lúdicas. Alejando a estos menores del radar de los grupos al margen de la ley, que intentan reclutarlos en sus filas o utilizarlos como fichas en el negocio del microtráfico.

En suma, en estos dos periodos de gobierno se observa que la tendencia de la política hacia las zonas de frontera es una política enfocada en proveer a las comunidades de infraestructura en diferentes niveles (educativo, comunicación, saneamiento básico, salud), todo esto con el objetivo de mejorar las condiciones de vidas de las personas e integrales a las dinámicas binacionales o transfronterizas que se dan en estas zonas.

Con el cambio de gobierno de Álvaro Uribe Vélez a Juan Manuel Santos, se pudo evidenciar que la política de frontera pasó de ser la política de seguridad hacia las zonas de frontera, a ser vistas por el gobierno Santos como territorios con características diferentes entre sí, territorios no homogéneos, con diferentes potencialidades, retos y necesidades.

La mayoría del desarrollo de la política de frontera se dio en el marco de acuerdos o mecanismos binacionales de integración. Con los estados que más se avanzó en este periodo fueron con los Estados de Ecuador y Venezuela. Las fronteras entre Colombia y estos países, son fronteras muy “vivas”, con mucho movimiento de lado a lado, donde históricamente ha habido un fuerte lazo entre naciones.

Capítulo 5. Descripción de los mecanismos de integración fronteriza creados por el Estado Colombiano.

En un mundo globalizado cada vez los estados se vuelven más dependientes los unos de los otros, por lo tanto, es menester que los gobiernos creen mecanismos de integración para coordinar las políticas, programas, proyectos, que se quieran llevar a cabo en los territorios ubicados en las zonas de frontera.

Este capítulo tiene como propósito describir cuales son esos mecanismos de integración fronteriza que el Estado Colombiano ha puesto en funcionamiento, para compartir experiencias, políticas, programas, proyectos con los estados con quienes comparte fronteras.

Desde el derecho internacional e interno de los estados, los gobiernos crean normativas encaminadas a desarrollar leyes para sus zonas de frontera, esto se lleva a cabo con el propósito de integrar estas zonas fronterizas con los estados vecinos y a las dinámicas internas de los estados.

En relación con el derecho internacional, el derecho de integración de acuerdo con la definición de Scotti (2010) “es un conjunto de normas jurídicas que regulan un proceso de integración entre dos o más países, eligiendo los instrumentos técnicos y jurídicos más idóneos para el logro de los objetivos propuestos.

Además, es aquél que regula el proceso o conjunto de acciones tendientes a la reducción o a la eliminación de las discriminaciones al comercio o a las actividades económicas entre los estados que se han comprometido con dicho proceso”.

Tomando la definición de Scotti, podemos inferir que el derecho de integración es un derecho que actúa a nivel supranacional, es decir que sobrepasa o se complementa con la

legislación nacional de los estados, en este caso aplicaría para la legislación que propende por la integración de las zonas de frontera.

También se puede afirmar que el propósito de este derecho de integración es institucionalizar y facilitar la interacción entre las partes, es decir, entre las comunidades a lado y lado de la frontera.

Los mecanismos de integración fronteriza de acuerdo con Greño tienen una tipología jurídica y unos instrumentos que juntos funcionan como mecanismos de integración fronteriza. (Greño, s.f, p 58). El siguiente esquema sintetiza las tipologías e instrumentos descritos por el autor:

Figura 8*Instrumentos jurídicos de integración fronteriza*

Fuente: elaboración propia con base en la información de Greño (s.f)

Siguiendo el esquema propuesto por Greño (s.f) se describirán algunos mecanismos de integración fronteriza con los cuales trabajaron los gobiernos de los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón.

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son el mecanismo supranacional con el cual el Estado Colombiano acordó integrar sus fronteras con los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Estas zonas de frontera son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la CAN, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada. Las ZIF están reguladas por la *Decisión 501*, aprobada en junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

En el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) se suscribieron los acuerdos para la creación de varias ZIFs, entre ellas están; la ZIF colombo-venezolana Táchira-Norte de Santander, la ZIF colombo-ecuatoriana que comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en Ecuador y los departamentos de Nariño y Putumayo en el lado colombiano y la ZIF colombo-peruana, alrededor de la cuenca del Río Putumayo del lado de Colombia y en la región de Iquitos Perú.

El gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) continuó desarrollando el trabajo realizado durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, respecto a las zonas de frontera. Se llevaron a cabo varios trabajos en las ZIFs tales como;

Capacitación en temas de preparación y ejecución de proyectos de inversión y se formularon dos proyectos por frontera para buscar recursos de cooperación internacional

para su implementación. Gobierno de Colombia, (2011, p, 103) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia por el que se da inicio al proceso de articulación del plan peruano – colombiano para el desarrollo integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP) con el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) peruano –colombiana. Gobierno de Colombia, (2012, p, 285) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Colombia elaboró y publicó en agosto de 2012 las memorias del Taller Internacional de Intercambio de Experiencias para el Fortalecimiento de Actividades Productivas y de Servicios en Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y presentó en la XXXI reunión de GANIDF, realizada el 26 de noviembre de 2012, una propuesta de trabajo para el fortalecimiento de actividades productivas en la ZIF, como culminación de su plan de trabajo de la Presidencia Pro Témpore del GANIDF. Gobierno de Colombia, (2013, p, 179) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Continuando con la descripción de los mecanismos de integración fronteriza en este periodo de estudio, El mecanismo de *Las Comisiones de vecindad*, probablemente es el mecanismo más utilizado por los gobiernos Uribe y Santos para llevar a cabo proyectos de integración binacionales entre estados limítrofes.

Las Comisiones de vecindad fueron creadas previamente por los gobiernos objeto de estudio, puntualmente el Estado Colombiano suscribió este mecanismo de integración fronteriza con los Estados de Venezuela en 1989, Ecuador en 1989, Brasil en 1991, Panamá en 1992, Perú en 1993.

En términos generales el objetivo de estas comisiones es impulsar, apoyar, coordinar el proceso de integración bilateral en las zonas de frontera. A continuación, se describirán algunas acciones realizadas a través de este mecanismo con los países de Ecuador y Venezuela con quienes Colombia tiene un mayor dinamismo en las zonas de frontera.

En el periodo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) el mecanismo de la Comisión de vecindad se utilizó con el Ecuador para desarrollar proyectos en materia de salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, cuencas hidrográficas y asuntos ambientales, desarrollo económico, desarrollo social, ciencia y cultura, derechos humanos y asuntos judiciales. (2006, p, 184) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

En este periodo de gobierno destacan los siguientes proyectos realizados a través de la Comisión de vecindad colombo-ecuatoriana; Programa binacional de gestión integral de residuos sólidos. Conformación de una Cámara de Comercio Binacional Fronteriza: en la ciudad de Ipiales 2007. Proyecto fortalecimiento de la vigilancia en salud pública, plaguicidas y calidad de agua Colombia- Ecuador. (2008, p, 61) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

En el año 2010 entró en operación el Centro de Atención Binacional en Frontera en el puente internacional de Rumichaca (Tulcán-Ipiales).

En este periodo de gobierno destacan los siguientes proyectos realizados a través de la Comisión de vecindad colombo-venezolana; formalización de la ZIF en áreas de Táchira y Norte de Santander, trabajos de interconexión gasífera, construcción y habilitación de carretera y puente, y desarrollo en temas de salud, educación, seguridad, comercio,

consulares. Gobierno de Colombia, (2006, p, 180) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso

En el periodo del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), en el marco de la Comisión de vecindad se continuó con el trabajo realizado por el gobierno anterior. Hubo un cambio respecto a este mecanismo y es que la Comisión de Vecindad se transformó en un mecanismo para la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de interés fronterizo y con prioridad binacional. Gobierno de Colombia, (2010, p, 99) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso

Bajo la nueva modalidad de la Comisión de vecindad, con el Estado Ecuatoriano se llevaron a cabo proyectos tales como; Implementación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en los pasos internacionales de Rumichaca y San Miguel, Ampliación del Puente internacional de Rumichaca, Acuerdo Binacional para el Proyecto Geotérmico Chiles-Cerro Negro-Tufiño, entre otros. Gobierno de Colombia, (2010, p, 99) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso

También se adelantaron gestiones para promover y facilitar el transporte y exportación de hidrocarburos, impulsar el servicio de itinerancia (roaming) internacional en los teléfonos móviles, luchar contra el tráfico ilícito de hidrocarburos y drogas, vigilancia epidemiológica, procedimientos aduaneros estandarizados, conexión fibra óptica instituciones públicas, asuntos ambientales. Gobierno de Colombia, (2015, p, 98) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso

En el periodo de gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), se inició un proceso de restablecimiento de las relaciones bilaterales con el gobierno de Venezuela. Debido a que en el año 2010 se da una ruptura de relaciones diplomáticas realizadas de

manera unilateral por el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez²².

Por consiguiente, las relaciones bajo el mecanismo de Comisión de vecindad no se realizaron en este periodo. Pero si hubo otro tipo de mecanismo donde estos países mantuvieron su relacionamiento de alto nivel a través de los *Gabinetes Ministeriales*, presididos por los presidentes de ambos países y sus ministros de exteriores.

En estos Gabinetes Ministeriales respecto a las zonas de frontera se acordó la creación de los Centros Binacionales de Coordinación de Operaciones contra el Contrabando (CEBOC) en las ciudades de San José de Cúcuta, Riohacha y San Cristóbal. el abastecimiento de Bienes de la Canasta Básica Familiar para la Comunidad Wayuu de La Alta Guajira, así como el informe sobre el avance en la Construcción del Puente Internacional Las Tienditas. Gobierno de Colombia, (2015, p, 39) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso

Para cerrar este capítulo, los mecanismos de integración fronteriza son cruciales en la política exterior de un estado y los planteamientos de esta política con relación a los países limítrofes. Estas zonas que suelen estar alejadas de las dinámicas de los centros políticos, económicos de los estados, deben procurar establecer formas de entendimiento para poder dirimir cualquier problema o desacuerdo que se presente en estas zonas.

La tendencia con los Estados de Venezuela y Ecuador, con quienes se comparte lazos históricos muy estrechos, y fronteras muy dinámicas, ha sido de ruptura y restablecimiento de las relaciones diplomáticas, debido a los problemas de índole político entre los gobiernos

²²El País (2010) Chávez rompe relaciones diplomáticas con Colombia y pone en alerta la frontera
Recuperado de; https://elpais.com/internacional/2010/07/22/actualidad/1279749609_850215.html

mencionados. Esto ha causado intermitencias en la puesta en marcha de los mecanismos de integración fronteriza.

La integración fronteriza no es una política fácil de desarrollar, siempre van a presentarse obstáculos entre las partes. Una de las razones es que los gobernantes suelen tomar decisiones con base a la razón de estado o la defensa de la soberanía territorial.

Por lo tanto, coordinar las políticas de integración fronteriza con los otros estados siempre será un tema de amplio debate entre las partes, con cambios constantes, y que se va construyendo poco a poco, con avances, pausas y retrocesos.

Capítulo 6. Una mirada a los resultados de la política de integración fronteriza del Estado Colombiano desde el contexto histórico, periodo 2006-2014.

La política de frontera del Estado Colombiano ha tenido ciertos desarrollos durante el siglo XX. La Constitución Política de 1991 vendría a establecer la base constitucional para el desarrollo de las leyes, políticas públicas, programas, desarrollados en los periodos de gobierno de los presidentes Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).

En el desarrollo de este capítulo se abordarán algunos resultados obtenidos por los gobiernos anteriormente mencionados respecto a la política de integración fronteriza del Estado Colombia. Se busca brindar al lector una somera muestra de la importancia que han tenido las propuestas e iniciativas realizadas por estos dos gobiernos en las poblaciones de las zonas de frontera y en el territorio.

De acuerdo con el marco teórico del institucionalismo histórico, el cual estudia periodos de estabilidad y de arreglos institucionales que son interrumpidos por períodos usualmente cortos de cambio intenso o coyunturas críticas que desembocan en un cambio de las instituciones.

La política de integración fronteriza del Estado Colombiano presentó cambios institucionales en los dos periodos estudiados en este trabajo 2006-2010, 2010-2014. Algunas de las políticas de integración de las zonas de frontera del segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), se les dieron continuidad en el primer periodo del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), pero también hubo políticas que

se apartaron de esa trayectoria institucional propuesta por el presidente Uribe en su segundo periodo de gobierno.

En los territorios ubicados en las zonas de frontera suele presentarse muchas situaciones de dificultad para sus pobladores, que impide el goce de derechos fundamentales que otorga la Constitución Política de Colombia de 1991 a sus ciudadanos.

Retomando uno de los enfoques de estudio de la investigadora especialista en temas de frontera Ramírez (2013), ella señala que hay un desfase entre lo local y lo nacional, debido al gran centralismo político del Estado Colombiano, y la dificultad que esto ha representado en comprender las dinámicas que surgen en las zonas de frontera.

Para Ramírez, el estado solamente ve una línea divisoria legal que delimita un territorio, y lo asocia por lo general con dinámicas negativas o irregulares como contrabando, criminalidad, inseguridad, ilegalidad, extrema pobreza. (Ramírez, 2013, p. 282)

Comprender las dinámicas sociales, económicas, culturales, políticas, es muy importante para poder desarrollar políticas públicas, programas, proyectos, que tengan un impacto relevante en la mejora de las condiciones de vida de los pobladores y también en el manejo y conservación de los territorios.

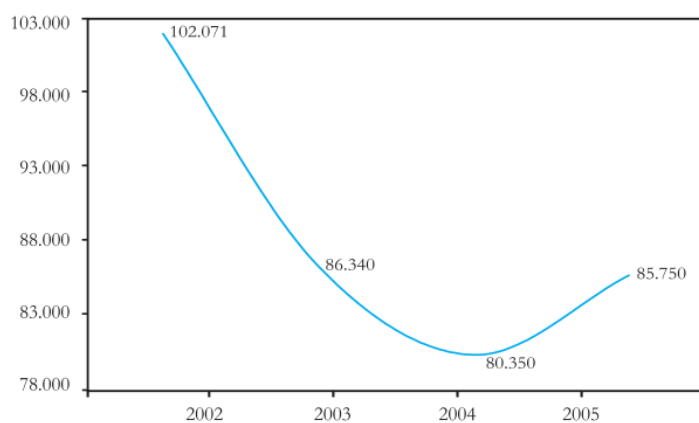
En el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), se institucionalizó el Plan Frontera. Como se explicó en el capítulo cuatro, este plan fue creado para abordar los diferentes temas en las zonas de frontera con un énfasis especial en el tema de la seguridad.

El conflicto interno que durante años golpeó a Colombia, finalizando la década de los años noventa y comenzando la de los años dos mil, empezó a tener un aumento

significativo respecto a la cantidad de grupos al margen de la ley, su número de combatientes, los cultivos ilícitos de hoja de coca y su distribución en el territorio, como lo muestra las siguientes gráficas:

Figura 9.

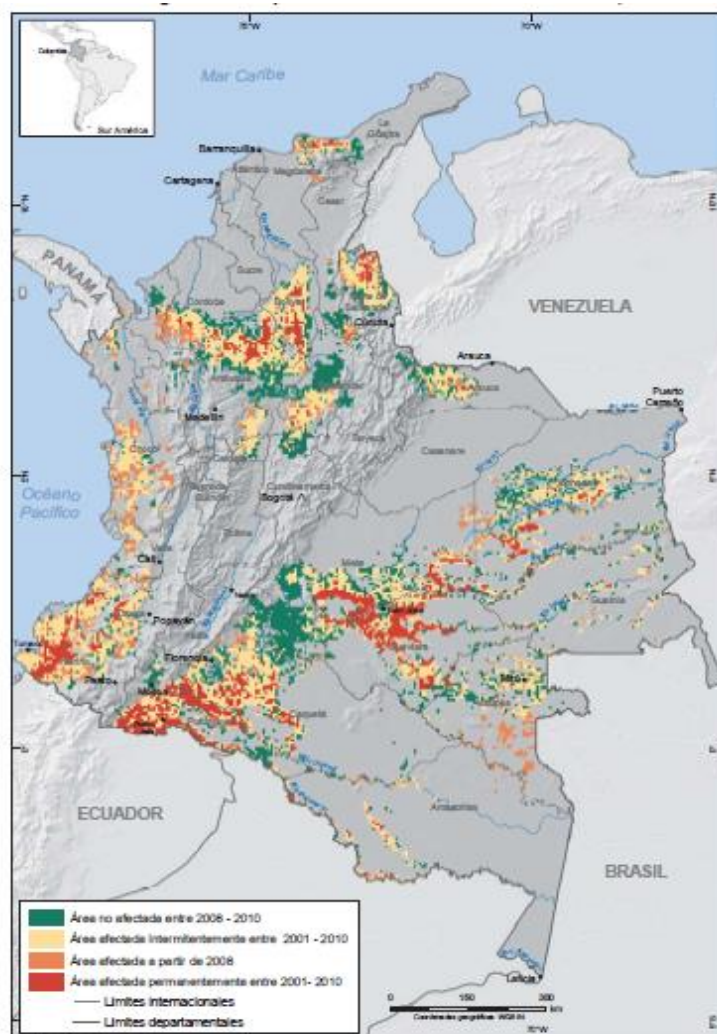
Número de hectáreas con cultivos ilícitos 2002-2005



Fuente: Sistema Integrado de Cultivos Ilícitos, en Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. 2010, p, 54.

Figura 10

Distribución regional de los cultivos de hoja de coca 2001-2010



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, 2011, p, 18

Con base en los datos que muestra la gráfica 1 y la ilustración 9, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, decide implementar su política de Plan Fronteras, para llevar seguridad y recuperar la presencia del estado en estos territorios.

Estas zonas de frontera en especial los departamentos del Putumayo, Nariño que tienen territorios fronterizos con el Ecuador y Perú, los departamentos de Norte de Santander y Arauca colindantes con territorios venezolanos, y la región del Urabá colindante con Panamá.

En aquel momento había una alta proliferación de cultivos de hoja de coca en estas zonas de frontera, por lo tanto, era necesario intervenir para intentar disminuir las hectáreas cultivadas y golpear a los grupos armados que se financiaban a través de estos cultivos ilícitos.

Además, la dinámica del conflicto interno colombiano se fue desplazando hacia estas zonas de frontera, tal como lo señala un informe en 2005 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios-OCHA²³

Tomando en cuenta el escenario de conflicto interno y su desplazamiento hacia las zonas de frontera, la política de frontera del gobierno Uribe, estuvo estrechamente relacionada con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), tal como lo muestra el anexo 1.

El desplazamiento de más pie de fuerza, es decir, de más efectivos de las Fuerzas Militares hacia las zonas de frontera, se fue haciendo gradualmente con el objetivo de combatir a la insurgencia, luchar contra el narcotráfico, erradicar cultivos ilícitos, luchar contra las amenazas transnacionales, ejercer soberanía territorial.

En temas sociales, el Plan Fronteras, llevó a cabo varias jornadas de trabajo en varios municipios fronterizos. Con estas jornadas de trabajo se buscaba escuchar las necesidades

23OCHA (2005) El conflicto colombiano cruzó el límite - "Las fronteras: zonas de contención y expansión del conflicto" Recuperado: <https://cutt.ly/RCI1dv1>

de los pobladores para así poder planificar y desarrollar una política de frontera que proporcione soluciones a los pobladores de estas zonas.

De las necesidades identificadas en estas jornadas de trabajo, el Plan Fronteras proporcionó dotación de útiles escolares, computadores, bibliotecas infantiles y juveniles, implementos deportivos y una considerable dotación de colores y materiales didácticos, se restauraron centros culturales y se pusieron en funcionamiento. Gobierno de Colombia, (2010, p, 103) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Informes al Congreso.

Pasando a el primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), en el año 2010 se institucionalizó el Plan Fronteras para la Prosperidad cómo se explicó en el capítulo cuatro de este trabajo.

Este plan viene de la mano con la estrategia de búsqueda de la paz que implementó el presidente Santos en sus ocho años de mandato, esto con el objetivo de alcanzar la paz con el grupo guerrillero de las FARC-EP.

También la estrategia de la paz se alinea a la nueva cara que quiso darle este gobierno a Colombia en el exterior, la de promocionar al país no como un país problema, sino como un país con potencialidades en temas culturales, turísticos, económicos, comercio, para que más capital y personas miraran a Colombia como un país en la región de Latinoamérica donde valía la pena invertir o visitarlo.

El presidente Santos en el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos*, identifica cuatro temas centrales en las zonas de frontera, sobre los cuales el gobierno Santos trabajaría en estos primeros cuatro años de gobierno.

Los principales desafíos del desarrollo fronterizo de Colombia son: (i) la falta de una visión estratégica de fronteras, (ii) la precaria integración física con el interior del país y los

países vecinos, (iii) la debilidad institucional de las entidades territoriales fronterizas, y (iv) la creciente problemática de narcotráfico, tráfico ilegal de armas y violencia. (Gobierno de Colombia, 2010, p, 36)

Para dar respuesta a este diagnóstico realizado por el gobierno Santos, de acuerdo con el informe de gestión sobre la implementación de la política de fronteras, se puede resaltar los siguientes logros;

En la vigencia 2014 se impulsó el desarrollo fronterizo a través de la ejecución de 167 proyectos de impacto social y económico en los sectores de desarrollo económico, gobernabilidad, salud, educación, agua y saneamiento básico, energía, cultura, deporte y medio ambiente, por un valor de \$19.329 millones. (Gobierno de Colombia, 2014, p 18)

Otros logros para resaltar de esta gestión de la Cancillería en las zonas de frontera es la articulación de la política de frontera con el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior - PPCE.

En el año 2014, 189 niños, niñas y jóvenes de 18 municipios de 11 departamentos participaron en 18 intercambios, en 13 disciplinas deportivas o géneros musicales, que se llevaron a cabo en 18 países en el marco de la iniciativa de Diplomacia Deportiva y Cultural del Plan de Promoción de Colombia en el Exterior.

La Cancillería buscaba con esta estrategia aportar a la prevención del reclutamiento forzado de menores por parte de grupos armados ilegales y fomentar el deporte como vehículo de inclusión social, diálogo intercultural y convivencia pacífica en niños, niñas y adolescentes. (Gobierno de Colombia, 2014, p 48)

En suma, algunos de los resultados obtenidos en este periodo de análisis respecto a las políticas de los Gobiernos Uribe (2006-2010) y Santos (2010-2014) hacia las zonas de

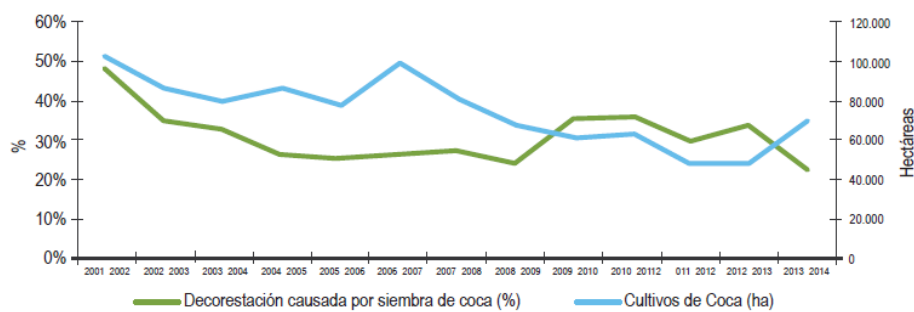
frontera, se puede inferir que se planteó una política con dos pilares fundamentales, la seguridad y lo social.

Ambos gobiernos realizaron inversiones sociales en las zonas de frontera para proveer a sus pobladores de una mejora en sus condiciones de vida, algo sumamente importante y necesario debido al abandono histórico al que han estado sometidas estas zonas por parte del Estado.

Donde hay un cambio de enfoque entre ambos gobiernos es en la política de seguridad hacia las zonas de frontera, el gobierno Uribe intensificó la presencia del estado a través de las Fuerzas Militares, esto como ya se ha mencionado con múltiples propósitos en pro de la defensa de la seguridad nacional y su política de seguridad democrática.

Por otro lado, la política de seguridad hacia las fronteras del gobierno Santos fue un poco menos ofensiva que la del gobierno Uribe, en gran parte porque se estaba promoviendo un clima de negociaciones de paz entre las FARC-EP y el Gobierno, y muchos de los frentes de este grupo tenían sus zonas de influencia en departamentos de frontera como Cauca, Nariño, Putumayo, Norte de Santander.

A consecuencia de esto, las zonas de frontera experimentaron un aumento de las plantaciones de hoja de coca y un aumento en la deforestación en muchas de estas zonas, como lo muestra la siguiente gráfica;

Figura 11*Deforestación por cultivos de coca**Gráfica 4. Tasa de deforestación por cultivos de coca, 2001-2014*

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC. 2014, p, 24.

El 35% del total de bosque primario deforestado se concentró en Nariño, departamento que muestra un 31% de aumento en el área sembrada para 2014; seguido de Putumayo con una concentración de pérdida de bosque del 17% y Norte de Santander con 12%, departamentos que aumentaron su área sembrada en un 78% y 9% respectivamente. (UNODC, p, 24)

Por último, para cerrar este capítulo la siguiente tabla sintetiza algunos de los resultados de las políticas de fronteras de los gobiernos y periodos estudiados:

Tabla 3

Algunos resultados de las políticas de frontera Gobiernos Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014)

Álvaro Uribe Vélez	Juan Manuel Santos Calderón
Plan Fronteras: Política de fronteras enfocada en la seguridad.	Plan Fronteras para la prosperidad: Política de fronteras con un mayor componente social
Primera infancia y adolescencia; Política Computadores para educar. Creación y reacondicionamiento de bibliotecas, colegios, centros culturales.	Primera infancia y adolescencia; Creación de las Casas Lúdicas. Diplomacia deportiva y cultural, reacondicionamiento de bibliotecas, colegios, centros culturales binacionales.
Integración fronteriza: Establecimiento de varias ZIF, bajo la Decisión 501 de la CAN. En este gobierno se trabajó principalmente en la articulación de instituciones, políticas, programas enfocados a las zonas de frontera.	Integración fronteriza: Bajo el mecanismo de integración de la CAN, se puso en marcha varias ZIF, entre Colombia-Ecuador, Colombia-Venezuela.
Obras para la paz; programa orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades asentadas en las zonas de frontera.	Se impulsó el desarrollo fronterizo a través de la ejecución de proyectos de impacto social y económico en los sectores de desarrollo económico, gobernabilidad, salud, educación, agua y saneamiento básico, energía, cultura, deporte y medio ambiente.
Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Exteriores Colombia.	

La política de frontera en estos dos periodos de análisis tuvo avances significativos en cuanto a la institucionalización de programas enfocados en las zonas de frontera. Los programas Plan Fronteras del gobierno Uribe y el Plan Fronteras Para la Prosperidad del gobierno Santos, en gran medida desarrollaron la Ley 191 de 1995.

Algunos de los resultados mostrados en la Tabla 3 siguieron el camino de dependencia propuesto por el institucionalismo histórico, debido a que el presidente Juan Manuel Santos Calderón, culminó varias propuestas que se iniciaron en el gobierno de su antecesor Álvaro Uribe Vélez.

Como por ejemplo la planeación de las ZIF entre Colombia-Ecuador, Colombia-Venezuela bajo el marco institucional de la CAN el cual fue concertado y planificado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y ejecutado en el periodo de Juan Manuel Santos Calderón.

Ambos programas de gobierno fueron desarrollados con un gran apoyo de diversos sectores sociales, gremiales y algo muy importante el Plan Fronteras para la Prosperidad contó con el asesoramiento del Departamento Nacional de Planeación, algo que permitió estructurar proyectos con una mejor metodología, hacerles seguimiento y evaluar los resultados obtenidos de los proyectos puestos en marcha a través de este plan.

Uno de los componentes que se apartó o no siguió el camino de dependencia en el gobierno de Juan Manuel Santos, respecto a la política de zonas de fronteras del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, fue el enfoque de seguridad.

En el gobierno Uribe se presentaron diferentes coyunturas políticas con los gobiernos de Ecuador y Venezuela, con los cuales las relaciones diplomáticas pasaron por

un momento de tensión²⁴. Por lo tanto, la política de fronteras del Estado Colombiano se vio afectada en este periodo de gobierno.

Mientras que el componente seguridad del Plan Fronteras para la Prosperidad en el gobierno de Juan Manuel Santos no sería el enfoque principal de su política hacia las zonas de frontera, debido a que, en este periodo de gobierno, primó más una política con enfoque social hacia estas zonas y el restablecimiento de las relaciones bilaterales con Venezuela²⁵ y Ecuador²⁶

²⁴RTVE (2010) Ecuador y Venezuela rompen sus relaciones diplomáticas con Colombia. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20080304/ecuador-venezuela-rompen-relaciones-diplomaticas-colombia/2130.shtml>

²⁵Periódico de Ibiza y Formentera (2010) Chávez y Santos se reúnen para relanzar las relaciones bilaterales recuperado de: <https://www.periodicodeibiza.es/noticias/internacional/2010/08/11/17381/chavez-y-santos-se-reunen-para-relanzar-las-relaciones-bilaterales.html>

²⁶El Mundo.es (2010) Ecuador y Colombia restablecen las relaciones diplomáticas. Recuperado de :<https://www.elmundo.es/america/2010/11/26/colombia/1290807671.html>

Capítulo 7. Conclusiones

Para cerrar este trabajo, el tema de las políticas de fronteras del Estado Colombiano es un terreno donde hay mucho por investigar. Con este trabajo se busca aportar a la base de trabajos sobre este tema, para que futuras personas puedan seguir contribuyendo al desarrollo académico y porque no institucional de la política de fronteras del Estado Colombiano.

Una de las conclusiones a las que se pudo llegar es que la política de integración fronteriza del Estado Colombiano ha sido desarrollada en su mayoría con los países de Ecuador y Venezuela.

Esto no excluye a los demás países limítrofes, pero posiblemente por los lazos históricos que comparten las tres naciones, la extensa y transitada frontera que se comparte con Venezuela y el dinamismo de la frontera con el Ecuador, ha hecho que el Estado Colombiano en el periodo de estudio haya tenido mayor desarrollo en cuanto a proyectos en el marco de la política de frontera del Estado Colombiano y en el marco de la CAN con estos estados.

Las relaciones diplomáticas entre Colombia, Venezuela y Ecuador han pasado por altos y bajos. Las coyunturas políticas han afectado en cierta medida el desarrollo de la política de frontera entre Colombia y estos países. Se depende mucho del “buen momento” o de la “afinidad política” que haya entre los gobernantes, para poder tender puentes de diálogo respecto a cómo se va a desarrollar la política de integración fronteriza.

Debido al estado de las relaciones binacionales entre Colombia y Ecuador o Venezuela, considero que sería importante que los tomadores de decisión institucionalizaran

los programas o proyectos a desarrollar en estas zonas de frontera. Para que sean políticas públicas y se desarrollen a mediano y largo plazo, es decir que vayan más allá del periodo de gobierno de cada presidente.

Cuando se presentan interrupciones en las relaciones diplomáticas entre países, los habitantes de estas zonas de frontera suelen salir muy afectados. Cuando hay ruptura de las relaciones diplomáticas entre estados, se suele cerrar las fronteras e impedir el paso de personas, comercio, causando una grave afectación al diario vivir de estas personas, que suelen constituir familias binacionales a lado y lado de la frontera.

El Plan Fronteras para la Prosperidad del presidente Juan Manuel Santos Calderón, considero que ha sido la política pública que le ha dado mayor desarrollo a la ley 191 de 1995 o Ley de fronteras.

Este plan ha contribuido en gran medida al desarrollo de las zonas de frontera, respecto a sus territorios y habitantes. También el aporte de la metodología del Marco Lógico a la conformación de este plan ayudó a tener un mejor diagnóstico y una mayor focalización de los recursos asignados a estas zonas de frontera.

Algo también que fue de gran ayuda en la política de fronteras, es la contribución de la cooperación internacional. La experticia de estas agencias, así como los recursos técnicos y humanos, fue de gran apoyo para que el Estado Colombiano en este periodo de estudio fuera haciendo un mejor trabajo en estas zonas de frontera.

Un tema que considero importante y qué podría ser insumo para próximas investigaciones es el tema de la migración. Las fronteras de Colombia son un paso activo de migrantes, muchos irregulares, que no cuentan con la documentación necesaria para transitar por el territorio colombiano.

Debido a las diferentes coyunturas políticas, sociales, económicas que se viven en los países especialmente latinoamericanos, Colombia se ha convertido en un país de tránsito para miles de personas, muchas de estas personas buscan llegar a los Estados Unidos.

Fortalecer la acción de los estados con los que Colombia comparte frontera es una necesidad tanto para la seguridad nacional como para la protección de miles de personas, muchas de estas personas son niños y niñas menores de edad, que quedan a merced de las bandas de tráfico de migrantes, que hay en estas zonas de frontera.

También, es importante dar a conocer a la sociedad colombiana, el papel que cumple la Comunidad Andina de Naciones, como institución supranacional que propende por la integración de los pueblos andinos.

Muchas personas desconocen por ejemplo que su título profesional colombiano puede ser convalidado en Perú, esto gracias a la acción conjunta de los países que conforman la organización. Conocer este tipo de información es útil porque acerca la política de integración fronteriza y regional al ciudadano, lo que puede ayudar a mejorar la calidad de vida de las personas.

Para concluir, la política de integración fronteriza del Estado Colombiano aún tiene mucho por desarrollar sobre todo en temas marítimos, con Panamá y el paso de inmigrantes por el Tapón del Darién y con la triple frontera que comparte con Perú y Brasil.

Desde la academia se podría seguir investigando sobre las dinámicas que suceden en estas fronteras, para que Colombia no siga siendo “El Tíbet de Suramérica”, y tome más en cuenta la importancia geoestratégica de sus zonas de frontera, y por supuesto que el estado continúe llegando de manera más frecuente a estos territorios apartados, para ir cerrando la brecha social entre las ciudades y los territorios más apartados del país.

Referencias

- Albarracín, C (2014) Una nueva mirada a la frontera: diplomacia cultural como estrategia de Integración en Norte de Santander y Táchira (Trabajo de pregrado). Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cutt.ly/0lH75M1>
- Alvarado, B (2014). El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: Recuento histórico de una lucha por el territorio. Historia Caribe, Vol. 9, núm. 25, pags 241- 271. Recuperado de: <https://cutt.ly/wlJT3Ys>
- Ángulo., Cadrazco, M., Pinzón, A. (2020) Colombia y su política de fronteras: Retos y perspectivas a la luz del litigio con Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia en Revista Via Iuris, ISSN 1909-5759, ISSN-e 2500-803X, N°. 30, 2021, págs. 151-191. Recuperado de: <https://cutt.ly/zCENOGw>
- Arciniegas, H (2018). La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. reflexiones sobre su origen y evolución. Aldea mundo, 23(45),23-35. Recuperado de: <https://cutt.ly/AO1Ursp>
- Ardila, M (s.f) Marco Fidel Suárez y su Política Exterior: Hacia la subordinación activa. Recuperado de: <https://cutt.ly/lHgWAPX>
- Aparicio, C., Rodríguez, K., Tamara, P. (2016) Descripción y contextualización de la Política de fronteras, en: Fronteras en Colombia como zonas estratégicas. Instituto

de Ciencia Política Hernán Echavarría. Análisis y perspectivas. Bogotá. Ed Átropos Ltda., págs. 47-68. Recuperado de: <https://cutt.ly/5jsK7YD>

Ávila, A., Suarez, A., Sánchez, D., Ramírez, M. (2017) Capítulo II Estado del arte: de las fronteras como límites a las fronteras como espacios de integración, en; El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales. Taller de Edición Rocca, Bogotá D. C. Colombia. Recuperado de: <https://cutt.ly/ZRgQQfQ>

Bagley, M., Tokatlian, J (2011) La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. Los límites de un poder regional en Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia. Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO), Ed. Uniandes, Bogotá. D.C.

Banco de la República (1998). Alberto Lleras Camargo y la edad de oro de la OEA. Revista Credencial Historia N° 100. Recuperado de; <https://cutt.ly/oHkb2GD>

Banco de la República (2003) Separación de Panamá: la historia desconocida. Credencial Historia N° 165. Recuperado de: <https://cutt.ly/ZHVaQcj>

Bermúdez, T (2011) Las Relaciones entre Estados Unidos y Colombia en el contexto de la Segunda Posguerra Mundial. Reflexión Política, 13(25),94-107. Recuperado de: <https://cutt.ly/YHgxEwI>

- Bernal, M (2016) Del “Plan Fronteras” a “Fronteras para la prosperidad” el tratamiento del tema de fronteras (Trabajo de pregrado). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cutt.ly/WjcvSDM>
- Bermúdez, T (2010). La doctrina respice polum ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe, (12), 189-222.
- Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (2007) Diccionario de Política. Ed Siglo XXI editores. México D.F
- Borda, S (2014). Fronteras Colombianas, en: Relaciones Internacionales y Fronteras. Bogotá. Ed Universidad de los Andes págs. 62-96. Recuperado de: <https://cutt.ly/IjjC3YD>
- Borda, S (2019) ¿Por qué somos tan parroquiales? Breve y fragmentada historia de la Política Exterior colombiana. Ed Crítica.
- British Broadcasting Corporation (2016) 6 datos no tan conocidos (y un episodio polémico) de la relación entre Colombia y Reino Unido. Recuperado de: <https://cutt.ly/2I2WIfq>
- Cadena, W., Devia, C (2012). Conflictos de delimitación marítima y la CONVEMAR. Una mirada desde Colombia. Prolegómenos. Derechos y Valores, Vol. 25, núm. 30, págs 199-223. Recuperado de: <https://cutt.ly/XjxKNO7>
- Cancillería de Ecuador (2014) Bolívar Diplomático. Recuperado de: <https://cutt.ly/kHC5qTj>

- Campa, J (2017) La dependencia de trayectoria en las instituciones: Mecanismos de reforzamiento y procesos de aprendizaje. PANORAMA ECONÓMICO, vol. XIII, 25, julio-diciembre de 2017, pp. 99-110. Recuperado de: <https://cutt.ly/rZ4Uk3S>
- Castañeda, A., H, Botero., Pulgarín, C. (2007) Ley de Fronteras Comentada y Compilada. E-Derecho Administrativo (e-DeA), ISSN-e 1577-3299, N°. 8, 2002. Recuperado de: <https://cutt.ly/wXwZ3BW>
- Charry, H. (1995). La Política Exterior de Colombia y el movimiento de países no alineados. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores
- Choles, M (2018) Políticas para el Cierre de Brechas Socioeconómicas: Análisis de la política pública Prosperidad para las Fronteras (Trabajo de maestría). Universidad de los Andes Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo – CIDER. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cutt.ly/tLJwOjy>
- Congreso de la República de Colombia (15 junio, 1983) Por la cual se provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras [Ley 10 de 1983]. Recuperado de: <https://cutt.ly/DHiomC0>
- Congreso de la República de Colombia (9 agosto, 1991) Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles. [Ley 681 de 2001]. Recuperado de: <https://cutt.ly/DHiy2L3>

Congreso de la República de Colombia (23 junio, 1995) Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. [Ley 191 de 1995]. Recuperado de: <https://cutt.ly/FHiykAQ>

Congreso de la República (16 octubre, 2003) Por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones para el aprovechamiento de áreas especiales ubicadas en zonas de frontera. [Ley 843 de 2003]. Recuperado: <https://cutt.ly/8Hipr5x>

Comunidad Andina de Naciones (2005) Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronteriza. [Decisión 459]. Recuperado de: <https://cutt.ly/uHipWDg>

Comunidad Andina de Naciones (2005) Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina de Naciones [Decisión 501-2005]. Recuperado de: <https://cutt.ly/3HiakVu>

Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (10 mayo, 2014) Prosperidad para las fronteras de Colombia. [CONPES 3805 DE 2014]. Recuperado de: <https://cutt.ly/DHiaSCP>

Diario Veja (2022) Simón Bolívar impulsó diplomacia de alianzas en pro de la independencia. Recuperado de: <https://cutt.ly/THC8h4Y>

Duran, A (2002) La frontera: un pivote estratégico para la integración nacional. Territorios 7/ Bogotá, pp. 139-154. Recuperado de: <https://cutt.ly/YXiINrV>

El Colombiano (2018) Adiós al Tíbet Sudamericano. Recuperado de:
<https://cutt.ly/bHVdeFq>

El País (1986) Virgilio Barco convoca una "cruzada internacional" contra el narcotráfico.

Recuperado de; <https://cutt.ly/JHkbt6I>

El Tiempo (1996). En Política Exterior Colombia, Samper se raja: expertos. Recuperado de: <https://cutt.ly/ZHknQhT>

El Tiempo (1997) La política exterior de Virgilio Barco. Recuperado de:
<https://cutt.ly/AHkvCRB>

Eslava, G., A., Orozco Guayara, H., Valencia, G. (2011). Los nuevos institucionalismos como riqueza metodológica para el estudio de la política. OPERA, Vol. 11, págs. 5-28. Recuperado de: <https://cutt.ly/ClRmXQj>

Gobierno de Colombia (1846) Tratado General de paz, amistad, navegación y comercio.

Recuperado de: <https://cutt.ly/dHgvmh5>

Gobierno de Colombia (4 julio,1991) Constitución Política de Colombia 1991. Recuperado de: <https://cutt.ly/xHuME12>

Gobierno de Colombia (2006) Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario

Tomo-I. Recuperado de: <https://cutt.ly/ECIJ2Jc>

Gobierno de Colombia (2006-2014) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia
 Informes al Congreso. Recuperado de:

<https://drive.google.com/drive/folders/1NXFOhlu16X7VrWpFBpGGibKG4L-aagpB?usp=sharing>

Gobierno de Colombia (2010) Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos.

Recuperado de: <https://cutt.ly/5Ve7b1a>

Gobierno de Colombia (2014) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia Resumen
 Ejecutivo Plan Fronteras para la Prosperidad 2014. Recuperado de:

Gobierno de Colombia (2014) Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia Resumen
 Ejecutivo Informe de Gestión Sector Relaciones Exteriores. Recuperado de:
<https://cutt.ly/0VyLksu>

González, C (2015) Diagnóstico del Plan Fronteras para la Prosperidad en el archipiélago
 de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Trabajo de pregrado). Universidad
 Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. Recuperado de:
<https://cutt.ly/pjxPoFT>

Greño, J (s.f). Los mecanismos institucionales de integración fronteriza. Recuperado de:
<https://cutt.ly/QRfSWy6>

Guy, P (1999) Institutional Theory in Political Science. Ed. Pinter

Hernández, R., Fernández, C, & Baptista, L. (2014). Metodología de la investigación 6a.

edición. México D.F.: McGraw-Hill. Recuperado de: <https://cutt.ly/kzCGZnD>

Hurtado B., Mayela A., Aponte, J (2017). ¿Hacia un gobierno transfronterizo? Explorando la institucionalidad para la “integración” colombo-peruana. Estudios fronterizos, Vol. 18, núm. 35, págs 70-89. Recuperado de: <https://cutt.ly/nlJm1iz>

Jiménez, C (2013) La frontera colombo-venezolana Norte de Santander- Táchira: una frontera escindida por sus modelos de desarrollo regional y nacional. Buenos Aires Ed CLACSO. Recuperado de: <https://cutt.ly/QLJO3vk>

Kalmanovitz, S (2008). Consecuencias Económicas de la Independencia en Colombia. Revista de Economía Institucional, 10(19), 207-233. Recuperado de: <https://cutt.ly/iHC3fVu>

Londoño, E (2014) Política externa para la integración fronteriza a partir del caso de la triple frontera Brasil, Colombia y Perú en los gobiernos de Lula, Uribe y García (2006-2011). Revista Análisis político núm. 83, Bogotá, enero-abril, 2015: págs. 44-56. Recuperado de: <https://cutt.ly/NlJdmYT>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC (2011) Distribución regional de la permanencia de los cultivos de coca, 2001-2010. Recuperado de: <https://cutt.ly/fCIDWB7>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC (2014) Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Recuperado de: <https://cutt.ly/5Vy2ukL>

Oliveros, A (2002). El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Recuperado de: <https://cutt.ly/ZRfPKe2>

Ostrom, E (2005), Understanding Institutional Diversity, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Pardo, R., Carvajal, L (2003) “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz.” En Desafíos y prioridades para la política exterior colombiana Fescol Bogotá 2003 p.185 “La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz.” En Desafíos y prioridades para la política exterior colombiana Fescol Bogotá 2003 p.185

Paredes, J (2017). Episodios sobre la fijación de las fronteras nacionales. Ed. Universidad del Rosario

Pereira, J (2013) Diccionario de relaciones internacionales y política exterior. Ed Ariel, Madrid, España.

Pérez, G., Valencia, L. (2004). El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. Actualidad contable FACES, 7(8), 85-95.

Pierson, P y Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. Revista Uruguay de Ciencia Política, Vol. 17, págs. 7-38. Recuperado de: <https://cutt.ly/SjsOLpE>

- Plata, E (2005) Las zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo (Trabajo de pregrado). Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cutt.ly/UjxSFga>
- Pujol, G (1997) La frontera colombo-panameña: Una frontera selvática, cerrada al progreso, pero abierta a las migraciones más disímiles. Estudios Fronterizos, núm. 40, julio-diciembre 1997, págs 81-94. Recuperado de: <https://cutt.ly/4lJEC0H>
- Ramírez, S (2005) Las zonas de integración fronteriza (ZIF): avances y retrocesos. Aldea Mundo, Vol. 10, núm. 18, mayo, 2005, págs. 7-19. Universidad de los Andes Táchira, Venezuela. Recuperado de: <https://cutt.ly/jlJsHcO>
- Ramírez, S (2006). El Gobierno de Uribe y los países vecinos. Análisis Político, Vol. 19, núm. 57, págs 65-84. Retrieved February 28, 2021. Recuperado de: <https://cutt.ly/7lJaE5p>
- Ramírez, S (2008) Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. Estudios Políticos, núm. 32, págs 135-169. Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://cutt.ly/IlJa9Kp>
- Ramírez, S (2009) Zonas de integración fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos, y retos en: Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia págs 131-141. Quito, Ed. FLACSO. Recuperado de: <https://cutt.ly/NlJAGDd>

Ramírez, S (2010) Colombia Fronteras terrestres, vecindad e integración. Recuperado de:

<https://cutt.ly/rjsL2Ca>

Ramírez, S (2018). Contribuir desde el IEPRI al fortalecimiento de los estudios

internacionales en Colombia. Análisis Político, Vol. 31, núm. 94, págs 193-205.

Recuperado de: <https://cutt.ly/8lJnNON>

Ramírez, S (2013) Capítulo IV: Las políticas en las zonas de frontera, en: Seguridad,

planificación, y desarrollo en las regiones fronterizas págs. 281-303. Quito Ecuador.

Ed FLACSO. Recuperado de: <https://cutt.ly/8lJbuqx>

Randall, S (1992) Naciones en crisis: la pérdida de Panamá, 1890-1921 en Aliados y

distantes: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la Independencia

hasta la guerra contra las drogas. Ed Tercer Mundo

Razón Pública (2014) Política de fronteras: avances y pendientes. Recuperado de:

<https://cutt.ly/kjxH4HM>

Revista Credencial (2015) La neutralidad de Colombia en la Primera Guerra Mundial

Recuperado de: <https://cutt.ly/dHgj5S9>

Revista Colombiana de Ciencias Sociales, Vol. 17, núm. 1, págs. 224-241. Recuperado de:

<https://cutt.ly/8lNgicl>

- Rodríguez, A (2015) Estudio del “Plan Fronteras para la Prosperidad” en el Departamento de Santander (2010-2013 (Trabajo de pregrado). Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Bogotá D.C. Recuperado de: <https://cutt.ly/vjxOkNf>
- Sánchez De Dios, Manuel. (2004). “Estudio comparado de Path – dependence del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia, y España”. En: Revista de estudios políticos, abril – junio 2004, p. 95 – 128.
- Scott, W (1995), *Institutions and organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Thousand Oaks, California, Sage.
- Scotti, L (2010) Armonización Legislativa en materia de insolvencia internacional de los grupos económicos: ¿Una asignatura pendiente para el MERCOSUR? Recuperado de: <https://cutt.ly/XCuLPbA>
- Soracá, S. (2013). Zonas fronterizas como entes dinámicos y las políticas de Colombia en pro de su desarrollo. *Jurídicos CUC*, Vol. 9 núm. 1, págs. 101– 121. Recuperado de: <https://cutt.ly/HIJ3VEI>
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos (México)*, (34), 117-137. Recuperado de: <https://cutt.ly/pRWqO41>
- Trejos, L. F. & De la Puente, M. (2016). El lado colombiano de la frontera con Perú. ¿Vacío, inseguro y poco integrado? En *Justicia*, Vol. 30, págs. 52-69. Recuperado de: <https://cutt.ly/aRfFIF2>

Trigo, S. (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política.

Universidad Externado (2019) Conferencia Colombia y sus espacios transfronterizos.

Recuperado de: <https://cutt.ly/jRnWxuA>

Vargas, H (2008) Perspectivas del Institucionalismo y el Neo institucionalismo. Revista Ciencia Administrativa Vol. 1. Recuperado de: <https://cutt.ly/bH69MdL>

Vieira, E. (2005). Evolución sobre las teorías de integración en el contexto de las relaciones internacionales. En Papel político. (18). 235-290. Recuperado de: <https://cutt.ly/DRzCXLw>

Zarate, C, Aponte, J, Victorino, N, Trujillo, M, Hurtado, A (2017) Capítulo IV Las políticas de frontera en la región transfronteriza trinacional. Capítulo V Bases para la compatibilización y la integración de políticas públicas fronterizas. En: Perfil de una región transfronteriza en la Amazonia: La posible integración de las políticas de frontera en Brasil, Colombia y Perú. Ed Universidad Nacional de Colombia.

Anexos

Anexo 1.

Cuadro 2.2
Líneas de acción, planes y programas de la consolidación de la PCSD
diseñados por el MDN

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Política de consolidación del control territorial	Inversión en seguridad	Programa de educación y formación de las FF. MM.	Plan para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa	Programa de acercamiento con la ciudadanía
Política de lucha contra el narcotráfico		Programa de bienestar de la Fuerza Pública		
Política de seguridad en zonas de desmovilización		Plan de coordinación y definición de roles de la FP.		
Plan de Fronteras	Ley de seguridad y defensa	Creación de un centro de estudios estratégicos	Programa de mejoramiento gerencial del sector	Acción integral
Nuevo plan de guerra		Programa de ciencia y tecnología		
Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana	Iniciativa para reformar y fortalecer la inteligencia	Creación de la oficina de veteranos	Programa de estandarización de bienes en las compras del sector	Estrategia hacia la comunidad internacional
Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza		Reforma de la Justicia Penal Militar		
Programa para mantener capacidades estratégicas mínimas		Política de DD. HH.		
Política contra el secuestro		Firmeza en el uso de las facultades discrecionales		
Política para la desmovilización				

Fuente: Gobierno de Colombia (2010, p 4)