

LA FRONTERA: UN PIVOTE ESTRATÉGICO PARA LA INTEGRACIÓN NACIONAL*

ANGÉLICA DURÁN MARTÍNEZ**

Cuando se habla de frontera nacional, inmediatamente se piensa en la capacidad para ejercer soberanía y autonomía con que cuenta un Estado, reflejada en el control eficaz del poder en los límites de su territorio. Sin embargo, en la realidad esta correlación no siempre es cierta, y más en el caso colombiano, en el que casi todas las zonas de frontera son los territorios más olvidados del poder central, rezagados del desarrollo y del bienestar. En la raíz de este olvido se encuentra una errónea concepción de la frontera, ya que ésta no se concibe como una zona amplia en donde se refleja la influencia de un límite, sino que su noción se reduce a la de una línea que demarca frente al exterior la zona de influencia de un Estado, y no como un *espacio* que enmarca la integración hacia el interior.

En Colombia la Ley 191 de 1995 constituyó un gran avance en el reconocimiento de la realidad particular que se vive en las zonas de frontera, al superar la concepción errónea de la frontera como una línea divisoria y al crear un régimen especial para estas zo-

nas, en donde las dinámicas del desarrollo son muy diferentes a las del resto del país. Sin embargo, la orientación primordial de la mencionada Ley como un instrumento para impulsar la integración regional a partir del aprovechamiento de las características particulares de las fronteras, ha desplazado un poco el interés en el desarrollo real de ellas pues para pensar en integración hacia el exterior es necesario buscar paralelamente la superación de los conflictos que aquejan a las zonas de frontera. De todos modos esta orientación de la Ley es lógica teniendo en cuenta que "cuando se piensa en un 'estatuto de fronteras' es precisamente cuando la tendencia universal es la de borrar fronteras y convertir al mundo en esa aldea global"¹. Sin embargo, creo yo que esta paradoja es una de las razones que justifica la necesidad de buscar unas condiciones que propendan por la integración del país. Es decir, aquellos países que consolidaron su Estado moderno y alcanzaron un buen nivel de desarrollo medianamente generalizado en todo su territorio, tienen más herramientas para enfrentar la globalización sin tantos perjuicios para su economía y sus habitantes que aquéllos que no llegaron a construir un mercado sólido y una sociedad integrada en el marco de sus fronteras. Así pues,

* Artículo realizado en el marco de la investigación "El nuevo derecho territorial: hacia la construcción social del derecho", dirigida por el profesor Miguel Ángel Borja en la Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina, UNIJUS, de la Universidad Nacional de Colombia.

** Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

1. Mario Said Lamk Valencia, *Ley de fronteras: una vía hacia el desarrollo*, Senado de la República, Enlace Editores, Bogotá, 1995, p. 11.

cuando es prácticamente imposible apartarse de las tendencias mundiales, se deben impulsar políticas que permitan disminuir los efectos nocivos de éstas y a la vez aprovechar sus ventajas. Así, pues, las políticas de frontera deben contemplar la necesidad de diversificar la base económica, de aprovechar estímulos financieros y administrativos de los gobiernos centrales, de apoyar la producción e infraestructura, y sobre todo la necesidad de atender las necesidades básicas de los habitantes de las fronteras, a la vez que deben propender por el aprovechamiento de las peculiaridades de las zonas de frontera de cara al fortalecimiento de la integración con los países de la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente ensayo es entender la situación actual de las zonas de frontera a partir del análisis de la Ley 191 de 1995, para así tener en claro cuáles son las principales ventajas y desventajas derivadas de la expedición de la mencionada Ley.

I

Para poder hacer un análisis más consciente de la situación de las zonas de frontera en Colombia, es necesario empezar por profundizar un poco más en el entendimiento de lo que en realidad es una zona de frontera.

La definición general de una frontera es relativa, ya que depende de la finalidad que tenga; así, se pue-

• La frontera no se concibe como una zona amplia en donde se refleja la influencia de un límite, sino que su noción se reduce a la de una línea que demarca frente al exterior la zona de influencia de un Estado, y no como un espacio que enmarca la integración hacia el interior •

de hablar de fronteras económicas, geográficas, sociales, militares, políticas, entre otras. Tal vez la frontera más importante es la que delimita el espacio vital del hombre, y por ello la definición de cualquier tipo de frontera debe ser respetuosa del espacio que delimita el desarrollo de una comunidad y en las actuales circunstancias no puede seguirse concibiendo simplemente en una perspectiva geopolítica como el elemento de demarcación de la soberanía de un Estado. Antes que pensar cuáles son los elementos específicos a partir de los cuales se debe definir la frontera que separa el dominio político de dos países, lo más

importante es tener presente que "un espacio limítrofe o fronterizo es un espacio periférico de movimiento y compenetración muy variado"², esto implica que la frontera no se debe entender sólo como una línea de separación, sino ante todo como un espacio de integración.

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

2. Ernesto Guhl, *Las fronteras políticas y los límites naturales*, p. 56.

A partir de esta definición dinámica de la frontera, el fenómeno fronterizo se concibe como la realidad que se enfrenta en las regiones aledañas a los límites de un país y deriva del hecho de que estos territorios son espacios de intercambio, y por ende lugares privilegiados de integración, en la medida en que "los límites entre países nunca coinciden con fronteras económicas, sociales ecológicas y culturales"³, y por tanto un límite no implica realidades diferentes a cada lado de él, por el contrario, casi siempre las comunidades fronterizas a lado y lado comparten muchas más características y dinámicas que con el centro de sus respectivos gobiernos. Así, estas regiones se enfrentan a una dualidad en la formulación de políticas pues en ellas se interceptan los dominios políticos de dos gobiernos diferentes.

En Colombia las fronteras alcanzan una gran extensión territorial (54% del territorio) y poblacional (13% de la población) pero paradójicamente sólo contribuyen con un poco más del 10% al PIB. Aunque los indicadores macroeconómicos muchas veces no reflejan fielmente la realidad, en este caso son apenas la indicación de una realidad innegable como es el evidente rezago de las zonas de frontera del desarrollo económico y social del resto

Las políticas de frontera deben contemplar la necesidad de diversificar la base económica, de aprovechar estímulos financieros y administrativos de los gobiernos centrales, de apoyar la producción e infraestructura, y sobre todo la necesidad de atender las necesidades básicas de los habitantes de las fronteras, a la vez que deben propender por el aprovechamiento de las peculiaridades de las zonas de frontera de cara al fortalecimiento de la integración con los países de la región

del país. Teniendo en cuenta que "el desarrollo económico en las zonas de frontera representa un caso atípico en los modelos de desarrollo regional" y que la zona fronteriza a pesar de ser una zona generalmente olvidada del poder central en los países latinoamericanos⁵, y especialmente en Colombia, conlleva ventajas que son las que se deben potenciar y desarrollar a través de un régimen especial de frontera, que permita su desarrollo e integración con toda la nación.

Las zonas de frontera a pesar de compartir importantes características también tienen grandes diferencias entre sí. Es necesario, entonces, tener en cuenta algunas características generales de estas zonas como las siguientes: La frontera colombo-brasileña es una de las más cambiantes y en la que se ha cedido más territorio. Merece una atención especial en sus puntos de inicio y fin, pues son puntos de triple confluencia estatal, considerados

³ Iamk Valencia, obra citada, p. 11.

⁴ Antonio José Lizarazo y Helí Abel Torrado, *Régimen jurídico de las zonas de frontera*, IDEAF, Universidad Libre, 1997, p. 14.

⁵ La no consolidación de un Estado moderno capaz de ejercer el control e integrar todo su territorio, en países como Colombia, es la causa que se encuentra en la raíz de la relegación de las zonas de frontera.

neurálgicos en asuntos internacionales; esta zona cuenta con la presencia de más de 40 grupos étnicos, lo que la hace también muy importante. La frontera colombo-ecuatoriana termina en un punto de triple frontera, en el que se evidencia la importancia de estos puntos pues ha sido tradicionalmente una zona de tensión por el conflicto peruano-ecuatoriano. La frontera colombo-panameña es la frontera más corta de Colombia y la más larga y olvidada de Panamá. La frontera colombo-peruana está caracterizada por la irregularidad de condiciones a las que están sometidos los grupos indígenas de lado y lado de la frontera, y que no fue solucionada por el Tratado Lozano-Salomón de 1928, que definió los límites entre los dos países. Por último, la frontera colombo-venezolana ha sido muy conflictiva por las relaciones tensas entre los dos gobiernos, y porque además en ella se asientan más de 15 grupos indígenas. En general, todas las zonas de frontera coinciden en estar muy poco articuladas al centro del país, y actualmente en casi todas se presentan problemas en relación con la explotación de recursos, la violencia generada por la guerra y el narcotráfico y los procesos no controlados de colonización.

Teniendo en cuenta que en los últimos años Colombia ha comenzado a hacerse dueña de su propio territorio, integrando lentamente vastas regiones a los circuitos económicos nacionales, es necesario seguir realizando un debate amplio sobre la evolución de las zonas de frontera. La lenta integración se ha propiciado por diversos factores como el crecimiento económico, los desplazamientos poblacionales derivados de la violencia o de la falta de tierras cultivables en los centros tradicionales, la explotación de recursos energéticos, la utilización de las zonas fronterizas como áreas privilegiadas para el narcotráfico y el contrabando, la exacerbación del conflicto armado, y los procesos de descentralización política y fis-

cal. Además es necesario tener en cuenta los procesos de apertura económica que si bien han significado una disminución de mercados para los productos nacionales, han facilitado los intercambios comerciales que tradicionalmente se habían dado en condiciones no formales en las zonas de frontera. Todos estos elementos son los que se deben tener en cuenta en la formulación y adopción de políticas para las zonas de frontera.

II

Antecedentes de la Ley 191 de 1995

La Ley 13 de 1943 fue el primer instrumento legal que trató de dar piso normativo a las solicitudes de los habitantes fronterizos. Posteriormente el Tratado de Tonchalá, suscrito por los cancilleres de Colombia y Venezuela en 1959, puso en evidencia la necesidad de pensar problemas conjuntamente por el incremento de las relaciones binacionales. En 1983 se concedieron facultades extraordinarias al Gobierno nacional, que expidió el Decreto 3448, con el fin de favorecer la economía fronteriza; sin embargo, la mayoría de estas disposiciones no llegaron a hacerse realidad. Como en tantos otros temas, fue la Constitución de 1991 la que dio mayor piso normativo y razones ideológicas para hacer relevante el tema, en medio de los prácticamente nacientes debates sobre descentralización, democratización y ordenamiento territorial.

Proyectos de ley

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

El primer proyecto (Proyecto de Ley 10 de 1994) fue formulado por los senadores Luis Eladio

Pérez y Carlos Celis⁶. En este proyecto se consideraba una diferenciación entre las condiciones de las zonas de frontera y con este fin se contemplaba el distrito fronterizo como "zona de frontera donde son naturales, evidentes y tradicionales las relaciones de orden físico, demográfico, económico, cultural, social, político y administrativo por evidente fenómeno fronterizo". Como es señalado por Lamk Valencia, este concepto fue reemplazado por el de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza, en razón de los posibles equívocos que se podrían presentar con la existencia de otro tipo de distritos en la división administrativa del país. Se podría pensar que el concepto de distrito alude a zonas fronterizas menos desarrolladas, sin embargo en ninguna de las definiciones de los proyectos, ni en la misma ley, es claro a qué se hace referencia con "condiciones especiales" o "características", de manera que tal como lo plantea la Consejería Presidencial de Fronteras, no existe en la Ley un patrón claro de diferenciación de los grados de desarrollo de las zonas fronterizas.

Este primer proyecto tenía disposiciones más avanzadas en materia cambiaria, comercial y fiscal, pero estaba mucho más orientado a las relaciones con países vecinos que a las obligaciones del gobierno central con las zonas fronterizas. Esta orientación se refleja en la exposición de motivos del proyecto en donde se justifica la necesidad de integrar las zonas de frontera, como medio de impulso de un nuevo modelo económico de integración y libre comercio. "Es necesario plantear como herramienta ágil y práctica las zonas comunes de libre frontera, orientadas a suministrar facilidades similares a los habitantes de las zo-

⁶ Los proyectos de ley con sus exposiciones de motivos se encuentran en Lamk Valencia, obra citada.

nas limítrofes de uno y otro país"⁷. Este proyecto estaba basado en los artículos 226 (internacionalización política, social y económica), 337 (normas especiales para zonas de frontera) y 289 (reciprocidad y tareas de apoyo en tareas de colaboración con países vecinos) de la Constitución Política de 1991.

El segundo proyecto de ley fue redactado por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores del Gobierno Samper (Proyecto de Ley 157 de 1994). En este proyecto se atendió al interés del gobierno de reducir las ventajas fiscales y cambiarias planteadas en el anterior proyecto. Así, por ejemplo, se redujo la exención de impuestos a la importación de bienes de capital a cuatro años. Al igual que en el anterior proyecto, se mantuvo la idea de los distritos fronterizos como aquellos en los que se hace evidente el fenómeno fronterizo. Esta propuesta estaba justificada en la urgencia de desarrollar las zonas de frontera por ser zonas deprimidas y carentes de adecuadas condiciones de vida, en las que el proceso de desarrollo es muy lento por estar impulsado y concentrado en el centro, para permitir así el desarrollo de una infraestructura adecuada y el respeto de las condiciones históricas particulares de las fronteras.

El último proyecto, formulado por el senador Lorenzo Muelas (Proyecto de Ley 210 de 1995) significó un avance pues se basaba en conceptos mucho más amplios, incluyendo la diversidad cultural y medio ambiental, de manera que por primera vez se contemplaba la necesidad de respetar las culturas indígenas tal como lo endiende la Constitución. Esta amplitud se refleja en la cantidad de artículos constitucionales en los que se basa el Proyecto (2, 7, 9, 3, 80, 81, 93, 96,

⁷ Ver exposición de motivos del Proyecto de Ley 10 de 1994, en Lamk Valencia, obra citada, p. 60.

226, 227, 268, 277, 4, 285, 286, 287, 289, 300, 313, 330, 33, 337, 339, 366, 368). El concepto de distritos fronterizos fue reemplazado por el de Unidades de Desarrollo Fronterizo (UDF), dentro de las que se consideraban varios tipos, respondiendo en cierto modo a los niveles diferenciados de desarrollo existentes en las zonas de frontera. El primer tipo de UDF contemplado en este proyecto era el económico social, definido como aquellos perímetros urbanos y áreas agroindustriales que se han constituido en polos de desarrollo regional e integración económica. Otro tipo contemplado en el proyecto era el económico social por ministerio de la ley, es decir, territorios con condiciones similares a las del tipo anterior, que sin ser colindantes con la frontera han sido declarados como tales por interés nacional, de integración y desarrollo social. Por último se incluían UDF de carácter étnico ambiental, definidas como zonas con condiciones especiales de diversidad cultural y biológica, de relaciones económicas, y/o régimen legal especial. Con estas nuevas definiciones se daba un paso más adelante en la comprensión de las realidades particulares de las zonas de frontera.

Este proyecto incluía una especificación detallada de cada uno de los límites del país, además de una definición de las zonas de frontera, que también incluían los proyectos anteriores. En esta formulación se mantuvieron las disposiciones económicas en términos casi idénticos a los planteados por el gobierno en

La frontera más importante es la que delimita el espacio vital del hombre, y por ello la definición de cualquier tipo de frontera debe ser respetuosa del espacio que delimita el desarrollo de una comunidad y en las actuales circunstancias no puede seguirse concibiendo simplemente en una perspectiva geopolítica como el elemento de demarcación de la soberanía de un Estado.

el proyecto anterior, pero añadiendo un tema muy importante, como es el del respeto por la diversidad ambiental y cultural de las zonas de frontera, en la constitución de nuevas empresas, la formulación de proyectos de desarrollo y la explotación de recursos naturales, disposiciones éstas incluidas tanto en el régimen económico, como en un capítulo especial dedicado al régimen cultural y ambiental. En el régimen cultural y ambiental se prestaba especial atención a la protección del patrimonio cultural de los grupos étnicos fronterizos, al igual que del medio ambiente; con este fin se exigía la aprobación de las comunidades de frontera en la creación de nuevas empresas que pudieran afectar su relación cultural y ambiental.

Todos los proyectos contenían un régimen de cooperación e integración, así como un capítulo dedicado a aspectos administrativos muy similares entre sí. En materia administrativa se contemplaba en todos la creación de la Consejería Presidencial de Fronteras y la obligación y necesidad de descentralizar diferentes entidades públicas en los CENAF (Centros Nacionales de Atención en Fronteras). El proyecto 210 de 1995 proponía la creación de la División de Asuntos de Comunidades Indígenas Fronterizas como ente adscrito a la Dirección General de Soberanía Territorial del Ministerio de Relaciones Exteriores. El proyecto del senador Muelas se explicó en la necesidad de cambiar la realidad de las

zonas fronterizas pues "las zonas fronterizas de Colombia con muy pocas excepciones, como las áreas metropolitanas de Cúcuta, Ipiales, Maicao y Leticia, se caracterizan por ser regiones alejadas de los centros de poder y desarrollo". Basado en esta idea, el senador realizó en su exposición de motivos una descripción detallada de cada una de las fronteras colombianas que es esencial tener en cuenta a la hora de hacer cualquier análisis sobre las zonas de frontera, pues es por esta particularidad de condiciones históricas y de modos de desarrollo, que se hacía necesario un régimen especial para las zonas de frontera.

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

Ponencias para debate en el Congreso

La primera ponencia para el segundo debate trató de recoger todos los proyectos en sus ideas más importantes. Teniendo en cuenta que aunque la Banca Central o el Gobierno no podían asumir riesgos cambiarios al aprobar la convertibilidad inmediata de moneda extranjera en las zonas de frontera, pero en la práctica muchas transacciones en las zonas de frontera se realizan en la moneda del país vecino, se

"En general, todas las zonas de frontera coinciden en estar muy poco articuladas al centro del país, y actualmente en casi todas se presentan problemas en relación con la explotación de recursos, la violencia generada por la guerra y el narcotráfico y los procesos no controlados de colonización"

trató de conciliar contemplando que no habría convertibilidad inmediata pero sí la posibilidad de declarar las transacciones en la moneda del país vecino. En esta ponencia se incluyeron dentro de las zonas de frontera los territorios indígenas y corregimientos departamentales especiales, se cambió definitivamente el término de Distrito Fronterizo por el de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, se incluyeron normas a favor de las comunidades étnicas y se introdujeron importantes modificaciones en el régimen económico. Además se propuso un capítulo dedicado a temas de seguridad, que por las

grandes controversias que suscitó, fue eliminado para la segunda ponencia, pero en líneas generales esta ponencia ya contenía las normas más importantes que se sancionarían en la Ley 191.

En esta ponencia se mantuvo la definición específica de las zonas de frontera, que se eliminó en la versión definitiva y pasó a ser competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸. La Ley 191 incluye aspectos ambientales en materia de cooperación e integración que no fueron tenidos en cuenta en esta versión y también presta especial atención a la promoción de pequeñas y medianas empresa; así mismo reduce a 5 años la exención de impuestos de importación que se preveía en 10 años en esta ponencia y eli-

8. Esta definición se hizo a través del Decreto 1814 de 1995 y no incluía todos los municipios planteados en esta ponencia y en los proyectos de ley.

mina la definición de un porcentaje específico en la colaboración del IEF y otras entidades a la constitución de nuevas empresas.

En la segunda ponencia se reorganizaron las normas dedicando un primer capítulo a los objetivos de la ley y el segundo a las definiciones, tal como quedó en la ley sancionada. Se asignó la definición de zonas de frontera al Gobierno y no a la ley, se eliminó el capítulo de seguridad fronteriza, se suprimieron aspectos económicos y se modificó sustancialmente el capítulo de educación. Una pregunta importante que surge es ¿por qué se eliminaron todas las disposiciones de seguridad siendo éste uno de los temas más importantes en la realidad fronteriza?, y si bien es cierto que éste es un tema espinoso, por ningún lado de la ley, ni siquiera indirectamente, se contempla alguna disposición relacionada con la seguridad en las fronteras.

En materia económica se incluye el tema de apoyo especial a PYME's, la devolución –no exención– del IVA y la creación de una estampilla pro desarrollo fronterizo. Las definiciones son adoptadas igual en la Ley 191, al igual que el régimen de cooperación e integración, pero no se determina el porcentaje de asignación del IFI para apoyar PYME's, siendo este porcentaje en todos los proyectos del 25%. En cuanto a inversiones en territorios indígenas se habla de concertación entre comunidades y gobierno, no siendo tan radicales en el respeto cultural y ambiental como en el Proyecto 210 de 1995. Se asignó responsabilidad directa a la ESAP en aspectos relativos a la educación, que se mantienen al igual que los aspectos

administrativos y lo relacionado con la estampilla pro desarrollo fronterizo. En las disposiciones finales del texto aprobado se adicionó la facultad del Ministerio de Comercio Exterior para crear zonas francas especiales, y la obligación de Ecopetrol de asumir el costo del transporte de combustibles y derivados del petróleo mientras la nación construye la red de poliductos.

Como es evidente, la sanción de esta ley no fue un proceso fácil teniendo en cuenta las controversias que suscitó en aspectos como los económicos y de seguridad; sin embargo, esta ley fue sancionada rápidamente en relación con otros proyectos como el de ordenamiento territorial que muchas veces ni siquiera cuentan con propuestas serias.

III

Análisis de la Ley

La Ley de Fronteras no ha podido ser ejecutada a cabalidad porque encierra muchas contradicciones en su contenido, pero sobre todo porque no tiene en cuenta realidades innegables de nuestro país; además el cumplimiento cabal de la Ley implica la disposición de más recursos y mayor autonomía para ejecutarlos y esto es impedido por la misma Ley. De otro lado, la Ley de Fronteras no agota las posibilidades constitucionales y no logró regular integralmente la materia, ya que "con fundamento en dichas normas se pueden y se deben realizar otros desarrollos legales que reconozcan el

• La Ley de Fronteras no ha podido ser ejecutada a cabalidad porque encierra muchas contradicciones en su contenido, pero sobre todo porque no tiene en cuenta realidades innegables de nuestro país •

carácter especial de las Zonas de Frontera y su importancia en la construcción de la integración latinoamericana⁹.

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

"Las disposiciones que cobijan las zonas fronterizas no son muy prolíficas, limitándose a la posibilidad de que las autoridades económicas autoricen el otorgamiento de créditos en condiciones comerciales más favorables, para el fomento de actividades de alto impacto para el desarrollo de la región"¹⁰. Además, en este sentido se encuentran contradicciones con políticas diseñadas anteriormente, por ejemplo, "aunque es

evidente que el espíritu del artículo 11 de la nueva Ley de Fronteras es el de apoyar los sectores empresariales medios y pequeños, y los microempresariales, no existen muchos elementos diferenciadores de las políticas establecidas para las zonas de frontera, del conjunto de programas nacionales que está desarrollando el Estado para esas áreas de la producción nacional"¹¹; de hecho la Corte Constitucional mediante Sentencia C-615 de 1996 declaró inexecutable la expresión "El gobierno, previa autorización del Banco de la República..." del artículo 11 de la Ley 191, relacionado con el otorgamiento de líneas especiales de crédito para el sector agropecuario de las zonas de frontera, pues, según la Corte esta expresión desconoce la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para regular las condiciones en la otorgación de créditos para el impulso del sector agropecuario. Esto es un ejemplo de cómo en la Ley hay contradicciones de competencias y no existe mucha claridad respecto a la aplicación de algunas disposiciones. En general, la mayoría de disposiciones económicas no tienen efectos reales en el mejoramiento económico de estas regiones, o son sólo beneficios aparentes. Por ejemplo, se exonera del IVA a las ventas de ciertos bienes originados en países vecinos, pero no a los producidos en Colombia, además los bienes exonerados ya estaban incluidos en las exenciones del estatuto tributario por lo que no había ningún gran avance; sin embargo con la ampliación reciente de la base gravable del IVA esta disposición sí significa un beneficio, pero por la primera razón expuesta, no necesariamente en beneficio de la producción colombiana.

La Ley no restringe el mecanismo de devolución del IVA a países limítrofes (tal vez con el fin de incenti-

9. *Ibíd.*

10. Análisis de Fenalco-Cucúta a la Ley de Fronteras, en Lamk Valencia, obra citada.

11. Antonio José Lizarazo y Heli Abel Torrado Torrado, obra citada, p. 54.

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

Respecto al artículo 17, que contempla que la importación de bienes en las UEDF necesita certificado de ventas y registro sanitario, avanza al dar la opción de delegar la expedición de certificados al departamento (autoridades sanitarias) y no dejarla sólo en manos de las Secretarías de Salud. La eliminación del impuesto de remesas por cinco años puede convertirse en un riesgo en la medida en que empresas mixtas o sucursales de multinacionales puedan exportar sus ganancias sin dejar beneficios a la zona fronteriza. Tal como la dispuso la Ley 191 de 1995, en su artículo 40, la Presidencia de la República creó ese mismo año la Consejería de Fronteras como organismo encargado de coordinar institucionalmente la acción sobre las Zonas de Frontera. También, en cumplimiento del artículo 41 de la misma Ley, se creó el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera como una cuenta a través de la cual se apoyarían proyectos de interés regional, departamental y local en zonas de frontera. Sin embargo, la misma Ley ha impedido que ese apoyo económico sea más efectivo, pues este Fondo se organiza como una "cuenta especial de manejo sin personería jurídica" dependiente en su estructura y manejo de la Presidencia de la República; además la asignación de presupuesto para este Fondo es claramente limitada con relación a las necesidades que se tienen para lograr el desarrollo de las zonas fronterizas.

En opinión de la *Comisión Presidencial de Fronteras*, otro de los grandes problemas de la Ley es que no tiene en cuenta que a pesar de la especificidad que tienen las Zonas de Frontera frente al resto del país, entre ellas mismas existen diferentes grados de desarrollo que son ignorados por la Ley. Por ejemplo, bajo ningún punto de vista son iguales los requerimientos en Valledupar o Pasto, que son territorios claramente más modernos, que en Putumayo o Puerto Carreño en donde ni siquiera se logran satisfacer mínimamente necesidades básicas. Las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo pueden constituir la forma en que la Ley responde a este problema, pero no lo hace de una manera cabal, pues la misma definición de las UEDF es poco clara y por ende se presta para confusiones.

IV

A pesar de los problemas en su aplicación, es necesario reconocer que la Constitución de 1991 y la Ley de Fronteras han significado un gran avance en la estructura administrativa del Estado colombiano en lo referente a las fronteras, pues antes estas zonas eran prácticamente puntos extraviados en el mapa; de todos modos aún son muchas las tareas pendientes para impulsar un verdadero desarrollo e integración de ellas. Con el fin de superar los problemas que hasta ahora se han tenido en la aplicación de la Ley 191, la Consejería de Fronteras elaboró una propuesta con los puntos principales que deberían reformarse a la Ley, pero hasta el momento no se ha realizado y los problemas siguen existiendo. Entre los puntos principales considerados en la propuesta se incluían:

- La ampliación del término para la exención de impuestos de importación de bienes de capital e impuesto de remesas, pues el plazo determinado (5 años)

es demasiado corto para que las empresas logren consolidarse.

– Promoción de la descentralización real de institutos que apoyan la tecnología, la capacitación y la investigación científica, porque un verdadero desarrollo y proyección de las economías dependen de la apropiación de conocimientos y tecnologías.

– Darle mayor autonomía presupuestal y asignar mayores recursos al Fondo de Modernización de Fronteras para que así se puedan llevar a cabo más proyectos y éstos no se limiten sólo a estudios de preinversión.

– Determinación clara de las contraprestaciones que deben asumir los municipios por las exenciones fiscales.

– Por último, se proponía la revisión de la Ley para corregir contradicciones como la que surge en relación con el artículo 43, con el que se asigna a la nación la responsabilidad de la reparación, construcción y mantenimiento de infraestructuras viales y de transporte en general, cuando en otra Ley se designa esa labor a los departamentos y municipios.

Es necesario entender que gran parte de las propuestas de la Consejería corresponden a debates que ya se habían dado en los Proyectos de Ley anteriores a la Ley sancionada y que, por ejemplo, las ventajas fiscales y cambiarias chocan con los intereses del Gobierno en materia económica. Teniendo en cuenta

En temas como la seguridad las zonas de frontera siguen a la deriva entre fuerzas para y anti estatales y no se sabe con claridad a quién asignarle responsabilidades. Lo anterior es aún más visible en las actuales circunstancias del país, en las que el conflicto armado exacerbado convierte las fronteras en puntos estratégicos de seguridad no sólo nacional, sino también internacional y sin embargo es claro que no es el Estado el que ejerce la soberanía en estos territorios.

que en el año 2000 se cumplen la mayoría de los plazos previstos en la Ley para beneficios económicos, es evidente que estos plazos fueron demasiado cortos con relación al evidente atraso de las zonas de frontera y que es necesario tomar medidas para no estancar los avances que estas exenciones han podido significar.

Haciendo salvedad de los obstáculos ya mencionados se encuentran resultados derivados de la aplicación de la Ley que es necesario resaltar. Sin embargo estos resultados no pueden desviar la atención de temas inaplazables como la promoción de acciones que coordinen la acción de las distintas instituciones y organismos que tienen injerencia en la administración de zonas de frontera, porque es innegable que en temas como la seguridad las zonas de frontera

siguen a la deriva entre fuerzas para y anti estatales y no se sabe con claridad a quién asignarle responsabilidades. Lo anterior es aún más visible en las actuales circunstancias del país, en las que el conflicto armado exacerbado convierte las fronteras es puntos estratégicos de seguridad no sólo nacional, sino también internacional y sin embargo es claro que no es el Estado el que ejerce la soberanía en estos territorios.

La Consejería Presidencial de Fronteras ha impulsado y apoyado importantes e interesantes proyectos entre los que se destacan los siguientes: estudios

de preinversión del Frigorífico de Norte de Santander y, en asocio con la Cámara de Comercio de Cucutá, estudios de factibilidad del complejo de Ferias y Exposiciones de Norte de Santander, creación de acuerdos interinstitucionales en Cucutá y Cesar para brindar créditos a pequeñas y medianas empresas, apoyo a la capricultura en la Guajira junto con CORPOICA e impulso a la creación de la Cámara de Comercio de Maicao; promoción de créditos en Nariño y estudios de factibilidad de la Central de Abastos de Pasto, estudios de manejo ambiental del río Arauca y del río Zulia como rutas comerciales alternas en asocio con el Ministerio del Medio Ambiente y gestión junto con el Ministerio de Comercio Exterior para regular a través de un Documento Conpes, los aspectos relacionados con puertos terrestres, ya que no existe claridad en esta materia. Como se puede apreciar, en general, ninguno de estos proyectos ha superado la etapa de estudios de preinversión y de factibilidad, lo que evidencia que para llevar a cabo los proyectos se necesitan más recursos.

Las Comisiones Binacionales de Vecindad constituyen un logro impulsado desde la expedición de la Ley 191, pues a través de ellas se ha empezado a responder a necesidades específicas de las zonas de frontera, ya que la labor de estas comisiones se ha orientado a solucionar problemas inmediatos que no se discuten en otras instancias gubernamentales o privadas, y además a través de ellas se ha impulsado la integración regional. Las Comisiones de Vecindad han permitido empezar a aprovechar las ventajas que ofrecen las zonas de frontera para la integración: "La vecindad ancestral y la similitud de rasgos culturales e históricos brindan posibilidades destacadas para la solución y la concertación directa; así como para la cooperación y la concertación sobre los diferentes aspectos de la agenda, tanto en la dimensión bilateral como multilateral"¹². La primera Comisión que se conformó

fue la colombo-venezolana y en la actualidad existen comisiones con todos los países vecinos. Las principales ventajas de las Comisiones derivan de que son mecanismos de coordinación, apoyo y seguimiento que no sustituyen a ninguna entidad existente y están integradas por miembros del sector público y privado de los dos países. Con estas características las comisiones se han convertido en un instrumento real de integración de Colombia con sus países vecinos.

Hay que destacar que en materia de fronteras se han logrado avances con los sucesivos desarrollos legislativos, pero como ya se ha mencionado es necesario introducir las reformas necesarias a la Ley y sobre todo armonizar las políticas de frontera con las políticas macroeconómicas, con las de descentralización, desarrollo, y con las de ordenamiento territorial. Con relación al ordenamiento territorial, "la Ley 191 de 1995 propende al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades negras e indígenas localizadas en las zonas fronterizas, mediante el apoyo estatal de sus iniciativas en materia de promoción de recursos humanos y desarrollo institucional, así como incentivos en asuntos relativos a transferencia tecnológica"¹³; sin embargo, considero que este tratamiento especial debería ir acorde con la conformación de ETIS, y, en general, articulada a una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; mientras esta ley no se sancione de manera adecuada se obstaculiza el desarrollo integral de las zonas de frontera.

Con la expedición reciente del Decreto 2685, nuevo Estatuto Aduanero, la discusión sobre el tema de fronteras ha tomado un primer plano y se vuelve a hacer evidente la necesidad de pensar la situación de

12. Antonio José Lizarazo y Heli Abel Torrado, obra citada, p. 27.
13. Análisis de Fenalco-Cucutá a la Ley 191. Ver en Lamk Valencia, obra citada, p. 186.

las Zonas de Frontera desde una perspectiva holística, es decir, no sólo teniendo en cuenta la necesidad de integración económica con otros países o lo referente al comercio, sino todo lo relacionado con la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, su integración con el resto del país, sus características culturales, en suma, su configuración particular. El mencionado decreto pretende erradicar el contrabando, que según las estimaciones del Gobierno y la DIAN impide la generación de 383.000 nuevos empleos, prohibiendo el ingreso de licores, electrodomésticos y cigarrillos a través del puerto de Maicao. La pretensión es válida porque es innegable la necesidad de erradicar el contrabando, sin embargo el logro de este objetivo no puede ignorar la realidad de este puerto y no se puede lograr si no se articula con la solución de otros problemas igualmente apremiantes. Es decir, esta medida del Gobierno ignora una tradición histórica de comercio de la región (desde el siglo XVII los indígenas comerciaban de manera informal), y al prohibir el comercio de estos productos estaría generando unos empleos a costo de empeorar la situación de los nativos de la región que viven del comercio; de otro lado, se ataca el comercio en Maicao como una medida contra el contrabando, omitiendo que "acabando con el comercio de Maicao no se acaba el contrabando. Si existiera voluntad real se pondría un puesto de control en Puente

Bomba, por donde pasa todo el mundo para el resto del Caribe, y otro en el Sur. Con esto no sale una crema dental sin que nadie sepa"¹⁴. Por último, la aplicación de estas medidas del Decreto 2685 y del nuevo Estatuto Aduanero aunque no regulan directamente situaciones de las Zonas de Frontera, no pueden ignorar que las afectan de una manera importante, y si no se quiere empeorar su situación, no pueden aplicarse aisladamente desconociendo otros problemas que son igualmente preocupantes e inaplazables, como la falta de agua para cultivos, la generación de empleos para indígenas o el control del tránsito de carros venezolanos, en el caso de Maicao.

El debate y la resistencia social que se han generado estos últimos tiempos deben servir para que el Gobierno piense en la necesidad de atender los problemas de las fronteras, más cuando muchas de las disposiciones de la Ley 191 de 1995 perdieron vigencia en el año 2000. Lo anterior implica conocer la realidad de estas zonas, tratando de atender no sólo a la solución de los aspectos de comercio y contrabando, sino los problemas existentes en otros campos, concibiendo la frontera como un espacio dinámico y de integración tanto al exterior como hacia el interior del país en donde confluyen múltiples realidades y factores.

14 Luis A. Niño Rueda, *El Tiempo*, 7 de febrero de 2000, p. 5a.