

## **POLITICA DE FRONTERAS**

CAMILO REYES RODRIGUEZ

Ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia  
*Disertación en los "Martes del Planetario", Julio de 1997,*  
*evento organizado por la Sociedad Geográfica de Colombia*

### **INTRODUCCION**

**E**l tema fronterizo, con los cambios mundiales tendientes al rechazo y derrota de las economías y culturas cerradas, adquiere una nueva dimensión, en la cual, sin pérdida de soberanía, pero asumiendo el reto de ingresar a la modernidad, los países se integran con sus vecinos en un proceso de impulso a las zonas de frontera.

Las fronteras de hoy encuentran espacios comunes de desarrollo. Es fundamental comprender que las líneas demarcatorias no pueden separar culturas y formas de vida asociadas ante iguales condiciones geoeconómicas, socioculturales y ambientales, en las cuales las consideraciones nacionales estrechas tienen que evolucionar ante la supervivencia de los pueblos.

Por ello, el avance gubernamental en este sentido depende de una investigación que tome en cuenta los nuevos rumbos. La responsabilidad gubernamental implica entonces dos circunstancias:

- El desarrollo regional del país en la búsqueda del progreso equilibrado nacional, y,
- Unas nuevas relaciones de vecindad que impliquen la cooperación e integración para el avance conjunto.

### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

Inicialmente la frontera se asociaba con una zona o franja de terreno deshabitada, lejos de los centros de poder, la cual servía de punto de enfrentamiento entre grupos humanos hostiles y por consiguiente, se evidenciaba en su concepción primaria que la frontera tuvo un carácter bélico muy diferente a la concepción actual, de zonas de integración entre estados vecinos.

Varios ejemplos antiguos y recientes nos ilustran sobre lo anterior, tal es el caso del primitivo hombre de Cromañón y de Altamira en su evolución histórica de nómadas a recolectores (800.000 AC).

Posteriormente, el hombre evolucionó hacia la tribu pudiéndose identificar asentamientos humanos permanentes, cercados como medida de protección para la sociedad tribal.

Con la aparición de los reinos e imperios de la antigüedad se hace más claro el concepto de frontera y tal es el ejemplo de la Gran Muralla China, construida 6.000 años antes de Cristo, con la cual el pueblo chino obtuvo una protección a lo largo de 600 kilómetros, que al mismo tiempo generó una situación de aislamiento cultural y económico frente a los demás pueblos asiáticos.

En la "Polis" Griega y la "Cívitas" Romana también se evidencian los recintos amurallados que brindaban protección a los pueblos contra las frecuentes invasiones de los bárbaros extranjeros.

Un ejemplo más cercano sobre las características expansivas de frontera, lo constituye el territorio actual de los Estados Unidos de América, donde los colonos se enfrentaron abiertamente contra los nativos del norte, no solo motivados por la gran riqueza sino también por la posesión de territorios como los Estados de Texas y Nuevo México.

De los anteriores hechos se observa que la realidad geográfica, social y cultural de la frontera se supeditó al acontecimiento bélico o al hecho político del momento y no como debiera ser, al elemento jurídico que respalda su legitimidad.

Con el correr de los años se progresó hacia la comprensión de la realidad que tiene hoy en día la frontera, la cual es y debe ser el resultado de un proceso de negociaciones y actos de conciliación entre las diferentes tendencias expansivas que caracterizan a los Estados modernos y a los grupos humanos. En tal sentido, es fundamental aceptar que la frontera se consolida en la medida en que se construye el Estado moderno, con toda su organización político-administrativa y su estructura social, sobre un territorio determinado con sus propios límites jurisdiccionales.

En síntesis el término **frontera** es susceptible de asumir diferentes conceptualizaciones, dependiendo fundamentalmente de la forma y del objetivo que sirva de enfoque para su estudio. De tal manera, que, preliminarmente, se podría hablar de una frontera enmarcada dentro del ámbito de una concepción geopolítica de seguridad. En tal sentido se manifiesta en una multiplicidad de intereses en juego, que muchas veces se contraponen, dando origen a los conflictos de espacio o de intereses económicos o políticos, tales como: en el Continente Asiático, Rusia, China, Corea y el Sudeste Asiático; en Europa, hasta hace poco tiempo la existencia de la "Cortina de Hierro"; en Africa, el colonialismo y los conflictos tribales y de segregación racial; en América, por falta de claridad en la interpretación de la delimitación territorial que el Gobierno Español dio a sus colonias.

En la época contemporánea, podemos diferenciar dos tipos de frontera:

- Naturales o arcifinios: ríos, montañas, lagos, mares etc.; y,
- Artificiales: postes, piedras, mojones y marcas.

Este concepto tiene profundas implicaciones geopolíticas y jurídicas en razón a que después de terminada la Segunda Guerra Mundial, en la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, se proscribió definitivamente la conquista territorial obtenida por medios bélicos y se revaluó el concepto de la Escuela de Munich del "Espacio Vital" de Karl Haushofer que ocasionó la confrontación mundial más grande de la historia de la humanidad.

Sin embargo, es importante citar el caso de las famosas líneas Sigfrid y Maginot, que constituyeron la representación militar de una línea de frontera defensiva, contra la expansión militar alemana pero que no sirvieron de elemento de contención contra esta agresión.

## **POLITICA DE FRONTERAS: EL CASO COLOMBIANO**

El Ministerio de Relaciones Exteriores conoce al detalle la problemática que afecta las fronteras del país, y en tal virtud, sobrepasando en ocasiones el ámbito de su competencia, ha desarrollado una serie de acciones dirigidas a lograr la mayor integración de las zonas de frontera con el resto del país, en la búsqueda de soluciones a los problemas más apremiantes.

Las actuaciones de la Cancillería en tiempos recientes se resumen en los siguientes aspectos:

### **EL TRAMITE CONSTITUCIONAL DE LA LEY 191 DE 1995, O "LEY DE FRONTERAS"**

Conforme ya se enunció, el tradicional estado de las zonas de frontera, y, en algunos casos su excesiva dependencia respecto de los países vecinos ha sido una de las grandes preocupaciones del gobierno nacional.

Fue así como el ejecutivo, con un estrecho trabajo auspiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Desarrollo Económico, promocionó la aprobación de la ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, mediante la cual se pretende el desarrollo económico y el bienestar social de los pobladores de las zonas fronterizas y una mayor integración con sus inmediatos vecinos.

Los principales objetivos consagrados por ley son: la protección de los Derechos Humanos; el fortalecimiento de la Infraestructura; la preservación y el aprovechamiento de los recursos naturales; el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos; la creación de incentivos económicos para nuevas empresas; el mejoramiento de la educación y de la salud, así como del fortalecimiento y la capacitación de los recursos humanos, con el fortalecimiento de las entidades territoriales y de los organismos del estado que actúan en las zonas fronterizas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, jugó un papel de trascendental importancia como mecanismo impulsador y conductor de muchas inquietudes y propuestas que fueron presentadas, tanto por el sector público como por el sector privado, para facilitar la elaboración de esta Ley, la cual surgió mediante una fusión de Proyectos de origen parlamentario y gubernamental.

Igualmente, la Cancillería, con el propósito de impulsar el proceso de reglamentación de la citada Ley, reunió a los representantes del sector privado de los departamentos fronterizos para darles participación al formular los textos que recogieran de manera global la problemática de sus regiones. Se culminó la iniciativa en el momento en que el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 1815 del 26 de octubre de 1995, creó la Consejería Presidencial de Fronteras, en concordancia con el Artículo 40 de la mencionada Ley.

Actualmente, continúa gestionando ante la Consejería Presidencial de Fronteras, todas las solicitudes que proceden de los sectores públicos y privados con referencia a las regiones de la frontera.

### **LAS COMISIONES DE VECINDAD**

En cuanto al trabajo específico de las Comisiones de Vecindad e Integración, el Gobierno nacional ha concentrado sus esfuerzos en las acciones que permitan a las zonas más afligidas participar del avance del desarrollo sostenible, con repercusión en ambos costados de lo que anteriormente constituía la línea divisora entre nuestros países.

A continuación se presentará el trabajo de algunas Comisiones de Vecindad para mostrarlas como ejemplo de los alcances globales que se pueden lograr en un contexto binacional, con la perspectiva sostenible que maneja hoy día el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **Comisión de vecindad e integración colombo-ecuatoriana**

Su objetivo principal, en el período 1996 a 1997 estuvo centrado en hacerle seguimiento a las realizaciones de los veinte Comités Técnicos que la componen. Igualmente, se mantuvo como ente coordinador de las tareas entre las entidades públicas y privadas que participan en ella y logró concretar acuerdos bilaterales en las más diversas áreas de la integración fronteriza.

En el último año se realizaron reuniones de diez de los Comités Técnicos Binacionales, así como la X Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad. Las más importantes realizaciones de estos foros bilaterales fueron:

- En el Comité Técnico de Interconexión Eléctrica: Se acogió el estudio de factibilidad tecnológica para continuar la interconexión eléctrica a 138 kvs. en la zona de influencia de la frontera binacional;
- En el Comité Técnico de Transporte Fluvial Transfronterizo: Se redactó el proyecto de Reglamento del Comité Técnico de Transporte Acuático.
- En el Comité Técnico del Puente Internacional sobre el Río San Miguel: Se culminó el puente en 1995, y se estudian las etapas restantes sobre el impacto socioeconómico y de orden público en las comunidades de la región, especialmente en la etnia Kofán, asentada en Yarinal.
- Se perfeccionó el "Acuerdo sobre Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera de San Miguel y Mataje", suscrito en la X Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad.
- En el Comité Técnico de Derechos Humanos: Se presentaron avances en el proceso judicial sobre los casos Maya-Quirá y Putumayo, el estudio del traslado de personas condenadas en el Ecuador y la presentación de nuevos casos de tratamiento discriminatorio a ciudadanos colombianos y ecuatorianos en los dos países.
- Dentro de los avances del Comité de Salud y Saneamiento Ambiental podemos reseñar la discusión del proyecto de "Convenio sobre Salud entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República del Ecuador, la Organización Mundial de la Salud OMS, la Organización Panamericana de la Salud OPS, el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia UNICEF y el Convenio Hipólito Unanue".
- En el seno de la Comisión Mixta Cultural, el Gobierno del Ecuador entregó a Colombia un proyecto de "Acuerdo de Cooperación entre la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y la Academia Diplomática de San Carlos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia".
- El Comité Técnico de Transporte Acuático analizó el Reglamento Binacional del Comité de Transporte Acuático y se trataron los casos de las motonaves Ayangué y Gisselle Fernanda.

- En el Comité Técnico de Transporte Terrestre Transfronterizo se introdujo en la agenda la conveniencia de eliminar el trasbordo de pasajeros y carga y la necesidad de agilizar el trámite de recuperación y devolución de vehículos.
- El Comité Técnico de Ferias y Eventos Fronterizos estudió varios mecanismos de financiación de las ferias, los créditos para exportadores e importadores y se estableció un cronograma tentativo de ferias a realizarse en la Zona de Integración Fronteriza en 1997.
- En la X Reunión Plenaria de la Comisión se suscribieron los siguientes acuerdos:
  - Acuerdo de Cooperación entre las Academias Diplomáticas.
  - Acuerdo para la Recuperación y Devolución de Bienes Culturales Robados.
  - Convenio de Cooperación en Materia Judicial Penal.
  - Convenio para la Construcción del Puente Internacional sobre el Río Mataje.
  - Acuerdo sobre Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera de San Miguel y Mataje.
  - Acuerdo Interinstitucional entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia INPEC y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador.
  - Reglamento del Comité Técnico de Transporte Acuático de la Comisión de Vecindad.
  - Reglamento del Comité Técnico de Control, Vigilancia y Seguridad de la Comisión de Vecindad.
  - Reglamento del Comité Técnico de Derechos Humanos de la Comisión de Vecindad.
  - Convenio sobre el Trabajo de los Cónyuges y Dependientes de Diplomáticos entre la República de Colombia y la República del Ecuador.
  - Acuerdo Interinstitucional entre el Ministerio de Transporte de la República de Colombia y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de la República del Ecuador para el Reforzamiento y la Rehabilitación del Puente Internacional sobre el Río Rumichaca y la Construcción de un Puente Peatonal Independiente.

### **Comisión de vecindad colombo-venezolana**

En el último período de actividades, se llevaron a cabo la XXIV Reunión de las Comisiones y el Encuentro Ministerial en la ciudad de Cúcuta, con participación de los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y los altos mandos militares y de Policía. Las Comisiones sesionaron en mesas de trabajo y los principales temas que se han manejado son: los de seguridad, infraestructura, educación, cultura y desarrollo social.

Durante el II Encuentro de Gobernadores de la Frontera Colombo-Venezolana, con participación de los Gobernadores de la Guajira, Cesar, Norte de Santander, Vichada y Guainía, por Colombia, y , Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, por Venezuela se inició un trabajo temático por regiones, así como por sectores, tales como la seguridad, el comercio y las inversiones; el desarrollo social, el medio ambiente, la educación y el desarrollo cultural.

El II Comité Técnico de Infraestructura manejó el tema del transporte férreo, las carreteras, el transporte terrestre y el transporte marítimo.

La XXV Reunión de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos se orientó en dos aspectos: 1) El Desarrollo Económico Fronterizo y 2) La presentación del informe de la CAF-BID, relacionado con el estudio del eje fronterizo de Norte de

Santander y el Táchira en los sectores de la salud, la educación, el medio ambiente, las cuestiones jurídico institucionales, el desarrollo económico y la infraestructura.

### **Fronteras Marítimas**

Además de las acciones adelantadas en el ejercicio de la soberanía nacional con la amplitud que demanda el desarrollo actual del concepto, de frente a los países con los cuales compartimos el recurso marítimo, se coordinan actividades en estrecha colaboración con las entidades gubernamentales, como la Dirección General Marítima (DIMAR), la Armada Nacional, el Consejo Nacional de Oceanografía (CNO), la Comisión Colombiana de Oceanografía (CCO), los Ministerios de Defensa, Medio Ambiente y Agricultura, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y el sector académico así como los frentes de investigación científica, etc.

Por otra parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores adelanta acciones encaminadas al estudio interdisciplinario que permita una toma de posición nacional sobre la conveniencia de ratificar la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita en Montego Bay, Jamaica, en 1982, y está pendiente de la evolución del tema, tanto en lo nacional como en lo internacional, frente a la definición de un perfil para la Colombia Marítima del Siglo XXI.

- En forma continua se hace un seguimiento a los tratados, acuerdos y convenios internacionales, tanto multilaterales como bilaterales en relación con el espacio marítimo.
- Se atienden y concilian los diferentes incidentes que ocurren en el ámbito fronterizo.
- Se trabaja estrechamente con las instituciones gubernamentales en ejecución de los programas y planes orientados a atender aspectos oceanográficos y fenómenos naturales para prevenir desastres en la población.
- Se realiza el seguimiento coordinado con la Armada Nacional, DIMAR, e INPA, entre otros, con una constante evaluación, la aplicación de los mecanismos de control y explotación nacional pesquera, en especial del atún y del camarón por las implicaciones internacionales que se les ha dado en las distintas áreas marítimas colombianas.
- Se sigue con el mayor interés la evolución de los compromisos relacionados con el Medio Ambiente terrestre y marino, así como los posibles desarrollos y desastres naturales, como el que se genera actualmente en torno del Fenómeno del Niño en el Océano Pacífico.

### **Tratado de cooperación amazónica**

En cuanto a la frontera que comparte la región amazónica, las acciones de la Cancillería tienden a facilitar el desarrollo sostenible de la Región, manteniendo el equilibrio entre el crecimiento socio-económico y la preservación del medio ambiente que de manera simultánea eleve el nivel de vida de los pueblos, con el fin de lograr la plena incorporación de sus respectivos territorios en las economías nacionales, mediante la cooperación entre los países parte. En este marco, se han presentado 31 proyectos para definir su financiamiento por parte de los organismos que manejan la Cooperación Internacional.

Seminario regional sobre programas de la OEA en países del TCA:

Se aspira a efectuar un balance y mostrar los resultados y avances de los programas, proyectos y estudios que esa organización hemisférica brinda en forma de cooperación y asistencia técnica a los Países Partes del Tratado.

Taller Regional "Red de transporte para la Región Amazónica":

En lo relacionado con la creación de una infraestructura física adecuada, los representantes de los Países Parte, recomendaron se apruebe la propuesta de "Red de Transporte Internacional para la Región Amazónica", formulada por la Empresa Brasileña de Transportes (GEIPOT) de acuerdo con los términos de referencia preparados por la Secretaria Pro Témpore.

Seminario Taller "Propuesta Metodológica para la Zonificación Ecológica y Económica de Amazonia":

Se solicitó al BID, a través de la Secretaria Pro Témpore, la extensión del Convenio y su financiamiento por un plazo de dos años, con el fin de asegurar la continuidad del proceso de aplicación de la mencionada propuesta.

VIII Reunión Ordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica:

Se expidieron y aprobaron Resoluciones para recopilar la información disponible sobre navegabilidad de los sistemas fluviales y establecer los términos de referencia para la realización del estudio correspondiente. Así mismo, se pidió a la Secretaría que realice contactos con el Consejo del Proyecto de Integración Fluvial de Sudamérica (CIFSA), con sede en Bogotá y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales de otros países, para optimizar el estudio encomendado a la CETICAM.

## **CONCLUSIONES**

El Gobierno Nacional y específicamente la Cancillería, ha implementado una política coherente de Fronteras para trabajar en los aspectos tradicionales, ajustando algunos de ellos a las nuevas técnicas como sucede con las campañas de densificación de hitos, confirmación de líneas y trazos con las tecnologías actuales, y, ha trabajado intensamente para la coordinación y optimización de los esfuerzos necesarios a nivel nacional en la búsqueda de un mayor desarrollo en las zonas de frontera, buscando ante todo, la presencia y eficacia de las acciones de las diferentes entidades del Gobierno y del Estado. Como puede entenderse, esta función coordinadora no es fácil a causa de que las numerosas entidades relacionadas con el tema no son dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los tres elementos principales de la política de fronteras son:

1. Los trabajos tradicionales de densificación y mantenimiento de señales e infraestructura en las líneas de frontera propiamente dichas;
2. La coordinación interinstitucional para el logro de una mayor y más eficiente presencia del Estado en las zonas de frontera, en la búsqueda de un desarrollo sostenible que atienda los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo; y,
3. La coordinación internacional en ejecución de una política de integración.

