

# Documento

# CONPES

---

3805

**Consejo Nacional de Política Económica y Social**  
**República de Colombia**  
**Departamento Nacional de Planeación**

## **PROSPERIDAD PARA LAS FRONTERAS DE COLOMBIA**

DNP - DDTS, DDE, DDRS, DDS, DDU, DIES, DJGS, SDAS, GPE  
Presidencia de la República  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Ministerio de Minas y Energía  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Ministerio de Transporte  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Ministerio de Cultura  
Ministerio de Defensa Nacional  
Departamento para la Prosperidad Social –DPS  
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN  
COLDEPORTES  
Instituto Nacional de Vías –INVIAS  
Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE  
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - UAEMC

**Versión Aprobada**

**Bogotá D.C., Mayo 10 de 2014**

## **Resumen**

El presente documento, presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, las bases de la Política Pública de Prosperidad para las Fronteras destinada a generar unas fronteras más incluyentes, sostenibles y seguras; garantizando su desarrollo socioeconómico a través de la implementación de estrategias específicas y el aprovechamiento de sus potenciales endógenos. Dicha Política Pública fomentará la equidad social, la productividad y la reducción de las brechas con relación al resto del país, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes desde un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural.

Para el alcance de los objetivos perseguidos por el presente Conpes, se plantea el impulso y consolidación de un conjunto de agentes e instancias de coordinación y articulación, así como, el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno nacional buscando que los procesos de planificación, presupuestación, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos propendan por la inclusión de acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias, con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos.

**Clasificación:** X011

**Palabras claves:** Fronteras, cierre de brechas socioeconómicas, comunidades fronterizas, desarrollo fronterizo, migración

## CONTENIDO

<b><u>I.</u></b>	<b><u>INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>II.</u></b>	<b><u>ANTECEDENTES.....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>III.</u></b>	<b><u>DIAGNÓSTICO. ....</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b><u>IV.</u></b>	<b><u>PROBLEMA CENTRAL.....</u></b>	<b><u>50</u></b>
<b><u>V.</u></b>	<b><u>OBJETIVOS .....</u></b>	<b><u>50</u></b>
	I. FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO NACIONAL Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO, LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA Y LA SOBERANÍA NACIONAL. ....	51
	II. REDUCIR LAS BRECHAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS CON RELACIÓN AL RESTO DEL PAÍS. ....	52
	III. PROMOVER CONDICIONES QUE PERMITAN EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE DE LAS REGIONES DE FRONTERA. ....	52
	IV. INTEGRAR LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS ENTRE SÍ, CON LA NACIÓN Y PAÍSES VECINOS.....	53
	V. FORTALECER LA IDENTIDAD, LA COSMOVISIÓN Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES, RAIZALES Y ROM. ....	53
<b><u>VI.</u></b>	<b><u>ACCIONES ESTRATEGICAS PARA DESARROLLAR LAS FRONTERAS EN COLOMBIA.</u></b>	<b><u>53</u></b>
<b><u>VII.</u></b>	<b><u>ACCIONES EN CURSO PARA DESARROLLAR LAS FRONTERAS EN COLOMBIA. ....</u></b>	<b><u>71</u></b>
<b><u>VIII.</u></b>	<b><u>RECOMENDACIONES: .....</u></b>	<b><u>82</u></b>
<b><u>IX.</u></b>	<b><u>BIBLIOGRAFÍA .....</u></b>	<b><u>88</u></b>
<b><u>X.</u></b>	<b><u>ANEXOS .....</u></b>	<b><u>92</u></b>
	<b><u>ANEXO 1. SUBREGIONES DE FRONTERA..... ;ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</u></b>	
	<b><u>ANEXO 2. INDICADORES DEPARTAMENTALES, LA GUAJIRA .....</u></b>	<b><u>93</u></b>
	<b><u>ANEXO 3. INDICADORES DEPARTAMENTALES, CESAR.....</u></b>	<b><u>93</u></b>

<b><u>ANEXO 4. INDICADORES DEPARTAMENTALES, NORTE DE SANTANDER .....</u></b>	<b><u>95</u></b>
<b><u>ANEXO 5. INDICADORES DEPARTAMENTALES, BOYACÁ.....</u></b>	<b><u>96</u></b>
<b><u>ANEXO 6. INDICADORES DEPARTAMENTALES, ARAUCA .....</u></b>	<b><u>96</u></b>
<b><u>ANEXO 7. INDICADORES DEPARTAMENTALES, VICHADA .....</u></b>	<b><u>97</u></b>
<b><u>ANEXO 8. INDICADORES DEPARTAMENTALES, GUAINÍA.....</u></b>	<b><u>97</u></b>
<b><u>ANEXO 9. INDICADORES DEPARTAMENTALES, VAUPÉS .....</u></b>	<b><u>98</u></b>
<b><u>ANEXO 10. INDICADORES DEPARTAMENTALES, AMAZONAS .....</u></b>	<b><u>99</u></b>
<b><u>ANEXO 11. INDICADORES DEPARTAMENTALES, NARIÑO .....</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>ANEXO 12.MATRIZ CARACTERIZACIÓN .....</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>ANEXO 13. RECURSOS 2013 ACCIONES EN CURSO.....</u></b>	<b><u>110</u></b>

## I. INTRODUCCIÓN

El presente documento de política, “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”, contiene las bases para la implementación de una política pública en materia fronteriza en las que se involucran acciones específicas por parte de las instituciones del Gobierno en el marco de sus competencias con miras a lograr el desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país, para reducir las brechas socioeconómicas existentes respecto del resto del país y de los países vecinos, considerando su situación particular. Para ello, el presente CONPES define las bases de una política de fronteras que promueva la consolidación en ellos de unas condiciones de convivencia y mejoramiento institucional.

La Ley 191 de 1994, define las zonas de frontera como: *“Aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquéllos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”*.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia C-076 de 1997, hizo hincapié en sus condiciones específicas al definir las como *“aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional”* .

De acuerdo a lo anterior, los departamentos y municipios de frontera son espacios geográficos estratégicos para la consolidación de nuevos polos de desarrollo que permiten superar las problemáticas delictivas desde y hacia los países vecinos a los cuales hace referencia la definición realizada por la Corte, al tiempo que contribuyen a posicionar los límites internacionales como factor dinamizador de las relaciones económicas y políticas del país. En este sentido, ésta política pública busca resaltar el valor central que tienen las fronteras para el país tanto en términos de

desarrollo territorial, integración y convergencia regional, como en los relacionados con delincuencia transnacional y seguridad nacional, reconociendo con esto la relevancia de los procesos sociales y económicos que se presentan en estas zonas del territorio de manera tal que se potencialicen los intereses nacionales.

La política pública presentada en este documento CONPES se construye de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, en especial de acuerdo con lo señalado en el artículo 15<sup>1</sup> del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” - Ley 1450 de 2011 en el que se resalta la importancia de la implementación de una política pública de frontera con la caracterización de cada región fronteriza. Como consecuencia de los postulados establecidos en el PND, el presente documento, introduce los principios y proyecta las acciones de gobierno con el propósito de ahondar en el aprovechamiento de las potencialidades humanas, culturales, étnicas, naturales, ambientales y geográficas de los departamentos y municipios de frontera, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y el buen desempeño de sus organizaciones e instituciones, públicas, privadas y comunitarias.

La aproximación conceptual, consagrada en este Documento CONPES, define a los departamentos y municipios fronterizos como núcleos territoriales que debidamente habilitados, pueden ser generadores importantes, no solo de su propio desarrollo, sino de prosperidad para la

---

<sup>1</sup> Sí bien en este artículo se señala que se debe tener especial énfasis en Cúcuta, su Área Metropolitana y Norte de Santander, es importante señalar que diversas son las acciones que se están adelantando en el departamento de Norte de Santander y que tienen como propósito identificar/actualizar y promover una visión compartida de región con prospectiva para el desarrollo de la gobernabilidad y el fortalecimiento del ordenamiento territorial, con un enfoque participativo. En este cúmulo de acciones están involucrados la Gobernación, la Alcaldía de Cúcuta, organizaciones sociales, la Cámara de Comercio de Cúcuta, la Comisión Regional de Competitividad, la Unión Europea con el Proyecto Fortalecimiento de la Estrategia Regional para la Gobernabilidad con perspectiva de Participación- PET II de Gobernabilidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores con el Plan Fronteras para la Prosperidad y el Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente el Conpes 3739: “Estrategia de Desarrollo Integral de la Región del Catatumbo, donde se plantean las acciones específicas que apuntan a: i) incrementar el crecimiento y la generación de empleo, ii) mejorar la igualdad de oportunidades y aportar a la reducción la pobreza, y iii) contribuir a la consolidación de la paz y al incremento de la seguridad. Las acciones transversales buscan contribuir a: i) la sostenibilidad ambiental y ii) el mejoramiento de las capacidades institucionales de la región.

Por esta razón resulta fundamental alinear todas estas coincidencias institucionales que impidan reproducir esfuerzos y que se traduzcan en acciones concertadas con responsables identificados y que puedan ser apropiadas por la ciudadanía, para lo cual, el DNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentran adelantando un proceso que permita la integración de los diferentes instrumentos mencionados. Adicionalmente y de acuerdo al diagnóstico elaborado, se identifica que la problemática fronteriza a pesar de ser particular considerando el tipo de frontera o país limítrofe, se tiene que, todos los territorios fronterizos presentan diferencias sustanciales con relación al comportamiento de los mismos indicadores medidos a nivel regional y/o nacional. Lo anterior implica que para la elaboración de este Documento de política, se consideran dichas brechas y la totalidad de las fronteras en aras de la integralidad de la política aquí planteada.

nación entera. Para ello se debe desarrollar una estrategia transversal que permita avanzar en el fortalecimiento de la perspectiva fronteriza de dichos entes.

Este Documento está estructurado en ocho grandes capítulos, siendo el primero de ellos esta introducción. El capítulo segundo hace una revisión de los más significativos e inmediatos antecedentes normativos del tema fronterizo, y el análisis del estado actual de la institucionalidad existente en la materia con el fin de plantear la articulación de las acciones institucionales que le sean aplicables.

En el tercer capítulo, y a manera de diagnóstico, se realiza una revisión de la actual situación social, económica, ambiental e institucional de los departamentos y municipios fronterizos. Se identifican las principales brechas existentes, en condiciones y factores críticos para el desarrollo, entre las regiones fronterizas y los demás espacios territoriales del país. Este aparte también enuncia las principales potencialidades existentes para el desarrollo en las distintas regiones fronterizas. Se concluye el capítulo, apuntando la atención del análisis hacia la paradójica condición de unos departamentos y municipios fronterizos, donde coexisten, un alto potencial, y unos muy precarios estados de desarrollo.

Dada la persistencia de los problemas estructurales en las fronteras, el capítulo cuarto identifica el problema central que pretende atender este documento de política pública, el cual gira en torno a la dificultad que tienen los municipios y departamentos de fronteras para aprovechar sus potencialidades de modo que logren apalancar su desarrollo en las capacidades endógenas de sus territorios.

El quinto capítulo define los objetivos tanto generales como estratégicos de una política pública de desarrollo fronterizo que, al viabilizar el aprovechamiento de las potencialidades humanas, naturales, ambientales, sociales, culturales, étnicas y geográficas de las regiones fronterizas, permita el mejoramiento, tanto de la calidad de vida de sus habitantes, como el buen desempeño de sus organizaciones e instituciones, públicas y privadas, productivas y de gobierno.

Para la realización de dichos objetivos, se identifican una serie de acciones estratégicas y diferenciadas en el capítulo sexto, las cuales deberán asumirse con una perspectiva fronteriza e integral por parte del gobierno, tanto para cerrar la brecha de desarrollo de las regiones fronterizas, como para promocionar su propio desarrollo.

Considerando que el gobierno nacional ha definido los territorios de frontera como zonas de importancia estratégica para el país, el séptimo capítulo expone un diagnóstico del conjunto de las actuaciones gubernamentales, constitutivas de la oferta institucional en curso, para el desarrollo de las Entidades Territoriales fronterizas.

El Documento CONPES “Prosperidad para las Fronteras de Colombia” termina, con un octavo capítulo en el que se formulan recomendaciones fundamentales, en el entendido que, solo una actuación consensual, coordinada, y oportuna, de todos los sectores y organismos de la administración nacional, puede garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los departamentos y municipios fronterizos y el mejor desempeño de sus organizaciones, públicas y privadas.

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. Marco Normativo**

Con anterioridad a la Constitución Política de 1991, la más destacable norma sobre los asuntos fronterizos del país fue el Decreto 3448 de 1983<sup>2</sup>, expedido en uso de las facultades concedidas al Ejecutivo por la Ley 10 del mismo año, mediante el cual se promulgó un estatuto especial para la promoción de las regiones fronterizas. Ciertamente, el Decreto 3448 tuvo un gran avance hacia la política de desarrollo fronterizo, así como para la práctica de la planeación territorial.

---

<sup>2</sup> “por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones”.



La Constitución Política de 1991, definió la visión del Estado respecto a las zonas de frontera, reconociendo la particularidad y la diversidad de esos territorios, sin perjuicio de la unidad nacional<sup>3</sup>. La Carta abordó temas como el desarrollo de las comunidades fronterizas<sup>4</sup>, la conservación de las áreas protegidas fronterizas<sup>5</sup>, el mandato de crear regímenes especiales para estos territorios<sup>6</sup> y resaltó la integración regional como uno de los objetivos centrales del Estado colombiano<sup>7</sup>.

Posteriormente, la Ley 191 de 1995 “*por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre zonas de frontera*”, estableció un régimen especial para las zonas de fronteras con miras a promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico y cultural. Entre sus propósitos se destacan: (i) la integración de Colombia con los países vecinos, el aprovechamiento y preservación sostenible de los recursos naturales; (ii) el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas; y (iii) la intención de mejorar la calidad de vida de los grupos étnicos de frontera.

La Ley 191 de 1995 definió los distintos fenómenos relacionados con las dinámicas de las zonas de frontera en los siguientes términos, i) Zonas de Frontera, que como se mencionó al principio de este documento, son los municipios y departamentos colindantes con los límites de Colombia, en los que es marcada la dinámica fronteriza;; ii) Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, los cuales debían ser municipios orientados funcionalmente como polos de desarrollo dentro de las zonas de frontera, y, iii) Zonas de Integración Fronteriza, conformadas por áreas delimitadas binacionalmente con el fin de potenciar procesos de integración.

De igual forma, dicha Ley estableció incentivos tributarios, arancelarios y cambiarios para estimular el desarrollo económico de las regiones fronterizas, especialmente, en las denominadas

---

<sup>3</sup> Ver en especial, artículos 80, 289 y 337 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 289.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Artículo 80.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Artículo 337.

<sup>7</sup> *Ibíd.* Artículos 9 y 227.

Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Se creó el “Fondo de Compensación Tributaria<sup>8</sup>”, “La Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo<sup>9</sup>”, y la “Consejería Presidencial de Fronteras<sup>10</sup>”. De las medidas mencionadas anteriormente, algunas se implementan en la actualidad, otras fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional<sup>11</sup>, otras dejaron de regir dentro de los tiempos previstos de vigencia, algunas no se instrumentaron, o fueron posteriormente abolidas; por tanto, estos instrumentos no han logrado apalancar el desarrollo sostenible de los territorios de fronteras.

Como antecedente normativo destacable en asuntos fronterizos, es relevante mencionar la Ley 677 de 2001<sup>12</sup>, mediante la cual se declararon como “Zonas Especiales Económicas de Exportación” los municipios fronterizos de Ipiales, Cúcuta y Valledupar (además del Municipio de Buenaventura). Dicha Ley abordó también temas de desarrollo fronterizo, pero no ahondó en proporcionar las soluciones estructurales a los desafíos planteados para el desarrollo de estos territorios.

De otra parte, en el marco de la Ley 165 de 1994<sup>13</sup>, mediante la cual el Estado colombiano ratificó el Convenio de Diversidad Biológica, el país ha avanzado en la creación y consolidación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas; y posteriormente el país aprobó la Decisión VII-28 del Convenio de Diversidad Biológica, sobre el Programa de Trabajo de Áreas Protegidas (PoWPA por sus siglas en inglés) según el cual, asumió entre otros compromisos, “*Crear y fortalecer redes regionales, áreas protegidas transfronterizas (TBPAs) y colaboración entre áreas protegidas colindantes atravesando fronteras nacionales*”; así como también “*Dirigir acciones para la planificación, selección, creación, fortalecimiento y gestión de sistemas y sitios de áreas protegidas*”.

---

<sup>8</sup> a través del cual se compensan los ingresos de los Departamentos por la reducción de hasta el 50% de los impuestos sobre los licores nacionales, de acuerdo con sus finanzas y solo para el consumo de la zona fronteriza.

<sup>9</sup> Artículo 49.

<sup>10</sup> Artículo 40.

<sup>11</sup> En sentencia C -615 de 1996, se analizó la exequibilidad del párrafo segundo y tercero del artículo 21 (declarando éste último inexequible) y el párrafo del artículo 11.

<sup>12</sup> “*por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales*”.

<sup>13</sup> “*Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*”.

En consonancia con lo señalado, el plan de acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP (implementado a través de las mesas del memorando de entendimiento) define como una meta del objetivo 1º, establecer rutas de trabajo para áreas protegidas fronterizas, transfronterizas y de altamar, mediante la identificación de procesos de manejo conjunto de áreas protegidas en el marco de potenciales sistemas regionales transfronterizos y/o binacionales, partiendo de los avances en su gestión e incorporando criterios regionales para su planificación.

Por otra parte se cuenta con la expedición de los Decretos Ley 2693, 2694 y 2695 de 2010 a partir de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica. La declaratoria de emergencia económica tenía como fundamento la ruptura de relaciones con la República Bolivariana de Venezuela y los decretos antes referidos adoptaban medidas transitorias para los municipios en la frontera Colombo-Venezolana para afrontar la crisis económica generada por este hecho.

Asimismo, existen avances y compromisos derivados de la Ley 1454 del 2011<sup>14</sup>, en la cual se define que el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos<sup>15</sup> tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural<sup>16</sup>.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010 – 2014” proyectó una instancia especializada para la gestión migratoria (regulando positivamente las dinámicas asociadas en frontera), lo cual se concretó con la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante Decreto 4062 de 2011, establecida como organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

## **2. Institucionalidad actual**

---

<sup>14</sup> “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

<sup>15</sup> Artículo 3 Numeral 4: Integración.

<sup>16</sup> Artículo 9

Antes de la Constitución Política de 1991, Colombia perfiló algunos arreglos institucionales para sus fronteras con características de diseño y funcionalidad marcadamente centralistas. A partir de la reforma constitucional se ha intentado, generar un diseño institucional más descentralizado para liderar el tema fronterizo.

Consecuentemente, la Ley 191 de 1995, creó la Consejería Presidencial de Fronteras, como instancia de coordinación interinstitucional, con el sector privado, los grupos étnicos, la cooperación internacional y los gobiernos extranjeros. Como había sucedido antes con la Secretaría de Asuntos Fronterizos creada por el Decreto 2220 de 1983<sup>17</sup>, la referida Consejería fue también suprimida de la estructura del Gobierno Nacional mediante el Decreto 1182 de 29 de junio de 1999, y transfirió sus funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Decreto 569 de 2001 creó la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, CIIDEF, para “...*la coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción y desarrollo de las zonas de fronteras y su integración con los países vecinos...*”. El Ministerio de Relaciones Exteriores preside la CIIDEF y ejerce su Secretaría Ejecutiva. El Departamento Nacional de Planeación es la instancia de apoyo de la Comisión, que cuenta con un comité técnico permanente, integrado por delegados de las entidades que conforman la CIIDEF.

El país cuenta con otros instrumentos y mecanismos de integración fronteriza, entre ellos, las Comisiones de Vecindad con cinco países vecinos (Ecuador, Panamá, Perú, Brasil y Jamaica), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad Andina.

La conducción del sector le corresponde, actualmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien ejerce sus funciones principalmente a través del Viceministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo y del Plan Fronteras para la Prosperidad - PFP.

---

<sup>17</sup> Derogado por el Decreto 1680 de 1993.

A través de la Ley 68 de 1993 se reorganizó la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, creada por la Ley 1° de 1974, y se fijó su composición con los expresidentes de la República, delegados del Congreso y del Presidente de la República. Si bien las observaciones y recomendaciones de la Comisión no tienen carácter vinculante, es de anotar que esta instancia puede desempeñar un rol institucional en materia de política de fronteras y de vecindad.

No obstante la existencia de las instancias y espacios de diálogo de los temas de frontera referenciados anteriormente, persiste el reto de consolidar un arreglo institucional, acorde con las potencialidades y complejidades de cada una de las fronteras, que propicie mayor liderazgo en los asuntos fronterizos, mayor presencia estatal, articulación y coordinación intersectorial entre los diferentes niveles de Gobierno.

### **3. Documentos de Política**

#### **A. Documentos Conpes**

Adicional a los referidos hitos normativos, y sin perjuicio de los distintos proyectos de ley modificatorios a la Ley 191 de 1995 que no tuvieron curso exitoso en el Congreso de la República, y de diversos documentos de política sectorial con impacto en las fronteras, se destaca el documento Conpes 3155 de 2002 “*Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo*”, a partir del cual se avanzó en la creación de los comités territoriales fronterizos mediante actos administrativos departamentales, los cuales sin embargo no lograron ir más allá de la etapa de creación. Finalmente, algunos otros documentos Conpes han tenido especial relevancia en algunos territorios de fronteras, como por ejemplo el Conpes 3739 de 2013 por el cual se plantea una estrategia para el desarrollo integral de la región del Catatumbo, este busca: i) Incrementar el crecimiento y la generación de empleo, ii) Mejorar la igualdad de oportunidades y aportar a la reducción la pobreza, iii) Contribuir a la consolidación de la paz y al incremento de la seguridad. iv) Contribuir a la sostenibilidad ambiental de la Región. v) Mejorar las capacidades institucionales de la Región. Finalmente el Conpes 3603 de 2009 sobre Política

Integral Migratoria, plantea su eje de desarrollo en la defensa, protección y garantía de los derechos de todas las personas involucradas en los procesos migratorios, así como, la creación de escenarios que beneficien la decisión de migrar bajo condiciones de libertad en las que los ciudadanos construyan su propio destino con el acompañamiento y protección del Estado..

## **B. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *eb c e T c TeT b b***

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para Todos*”, definió la incorporación, de las áreas fronterizas, terrestres y marítimas como elemento esencial de propósito nacional para el desarrollo. Así mismo, dispuso promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades de las regiones fronterizas identificando sus activos sociales y naturales como recursos estratégicos y de oportunidad para un desarrollo endógeno de las regiones fronterizas y para el impulso de la competitividad del país.

De igual forma, definió como lineamientos estratégicos para la formulación de una política de fronteras los siguientes: i) la promoción del desarrollo de los territorios fronterizos; ii) la integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales; y iii) el fortalecimiento de la seguridad fronteriza y la soberanía nacional<sup>18</sup>. El Plan Fronteras para la Prosperidad, una de las herramientas del PND para estos objetivos, ha venido construyendo una ruta de programas de desarrollo social y territorial que aportan a un concepto de “*Soberanía Social*” más pertinente a las condiciones socio-políticas que enmarcan el carácter de Colombia como actor estratégico para la integración y el desarrollo regional en Suramérica, Centroamérica y el Gran Caribe.

Así mismo, dicho plan ha hecho énfasis en que las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o limítrofe y las definió como un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos, donde existe una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas estratégicos y sus reservas naturales. También

---

<sup>18</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo*, VII. Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, literal b. Relevancia Internacional, Políticas de Desarrollo Fronterizo, p.p. 530-535.

identificó que de acuerdo a una gran presencia de riqueza en recursos como son las reservas minero-energéticas se requiere de un ordenamiento territorial mucho más claro en la definición de los usos del suelo y las regulaciones y control institucional correspondientes.

A partir del anterior diagnóstico normativo y contexto de la gestión del desarrollo territorial se identifican las siguientes tipologías de fronteras, cada una con sus particularidades: (i) fronteras marítimas, (ii) fronteras terrestres ambientales y (iii) fronteras terrestres comerciales. Posteriormente, durante la construcción del presente Conpes de manera conjunta con los departamentos fronterizos, se acordó incluir una tipología adicional: (iv) frontera fluvial.

Finalmente uno de los grandes retos de la política, consagrados en el PND 2010-2014, es avanzar hacia la adecuación de las ofertas institucionales que tengan en cuenta las vocaciones productivas, las potencialidades ambientales, y las riquezas étnico-culturales de las zonas de frontera, con el propósito de lograr territorios fronterizos más productivos, competitivos y con calidad de vida para sus habitantes<sup>19</sup>. Para el sector agropecuario y rural el principal reto es configurar y adoptar estrategias de desarrollo rural integral que articulen la oferta institucional en actividades que respondan a un ordenamiento productivo del territorio, y así fortalecer la capacidad de estas regiones, frente a situaciones como el atraso, la falta de competitividad y la pobreza. Esto implica el desarrollo de estrategias que apunten a un desarrollo rural integral, apalancado por la competitividad, la productividad y la justicia social, como lo planteado en el Pacto Nacional Agrario, que impulsa su construcción a partir de un proceso de consulta y diálogo para la construcción de planes y políticas públicas de desarrollo rural.

### **C. Plan Fronteras para la Prosperidad**

Como consecuencia de los lineamientos definidos en el PND 2010-2014 durante este periodo de gobierno se ha venido desarrollando el Plan Fronteras para la Prosperidad – PFP – como política pública diferencial que busca impulsar y apoyar el desarrollo social y económico de las

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 509

poblaciones en las fronteras terrestres, marítimas y fluviales del país mediante la generación de oportunidades económicas e inclusión social, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos. Este Plan, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pretende imprimir un carácter participativo propicio para la inclusión de la perspectiva territorial de las diferentes subregiones de frontera, promoviendo cambios en la oferta institucional nacional.

Para ello, el PFP y el DNP diseñaron e implementaron 19 talleres regionales en los 13 departamentos de fronteras. Estos espacios organizados y liderados de forma conjunta con administraciones departamentales, contó en promedio con la participación de nueve ministerios, desarrollando 134 mesas sectoriales y seis talleres con enfoque diferencial para discutir la perspectiva de los grupos étnicos. Todo ello deriva en un proceso de consulta regional que es el fundamento de este documento de política pública.

### **III. DIAGNÓSTICO.<sup>20</sup>**

#### **1. Características generales de las regiones de fronteras**

Colombia tiene un perímetro fronterizo de aproximadamente 9.242Km. Cuenta con fronteras terrestres con Venezuela (2.219km), Brasil (1.645km), Perú (1.626km), Ecuador (586km) y Panamá (266km). Igualmente, Colombia tiene fronteras marítimas con Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití, República Dominicana, Ecuador, y Venezuela, país con quien el límite marítimo se encuentra sin definir.

De los treinta y dos departamentos colombianos, trece son fronterizos, incluido el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, todos ellos colindantes con otros países. En términos de entidades territoriales del primer nivel, se observa que existen setenta y siete municipios fronterizos que se definen, de acuerdo a la normativa vigente, como aquellos que

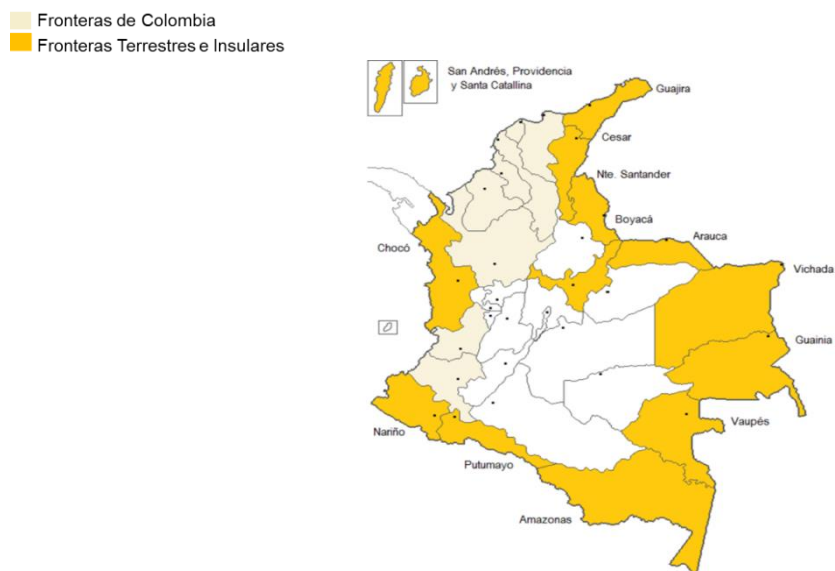
---

<sup>20</sup> El diagnóstico contó con los insumos generados en el marco del Plan Fronteras para la Prosperidad. Los cuadros Anexos2-12 corresponden a la síntesis producto de los talleres realizados en territorio.



tienen la condición física de ser limítrofes o aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

### Mapa 1. Departamentos fronterizos en Colombia.



Fuente: IGAC.

Según proyecciones del DANE, para el año 2013, en los municipios fronterizos habitan 4.295.781 habitantes equivalente al 9.1% de la población nacional. Estos mismos datos y la comparación histórica de los últimos censos nacionales, presentan una tendencia demográfica de decrecimiento poblacional. Los trece departamentos fronterizos cuentan con una población de 6.641.722 habitantes correspondiente al 14,1% de la población nacional. De esta población el 38% habita en el área rural de sus departamentos, magnitud significativamente superior al índice de ruralidad nacional estimado en un 25%.

En los departamentos de frontera, el 21,7% del total de la población pertenece a grupos étnicos (854 mil habitantes), de los cuales, 765.156 (89.5%) habitan en la frontera con Venezuela y Ecuador. Así mismo, los departamentos de frontera albergan el 49% del total de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana. Casi el 70% de los resguardos

indígenas y el 71% de las titulaciones colectivas de comunidades negras se encuentran en departamentos de frontera.

En zona de frontera se asientan 53 pueblos indígenas, la población Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador, y la gran mayoría del pueblo Rom o Gitano en el área metropolitana de Cúcuta. Los resguardos indígenas constituyen el 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (La Guajira, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas).

Así mismo en zona de frontera se encuentran nueve (9) áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales: Ocho (8) Parques Nacionales Naturales y una (1) Reserva Nacional Natural que ocupan un área de 4.690.028 ha del territorio Nacional y se ubican en 10 departamentos fronterizos que limitan con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, Panamá y Nicaragua colindan con países del gran caribe.

Adicionalmente es importante precisar que en zona de frontera se encuentran otras áreas integrantes del SINAP: La Reserva Forestal Protectora Nacional del Darién con una superficie de 61.408,53 Ha y dos áreas protegidas de carácter regional, el Distrito Regional de Manejo Integrado Serranía de Perijá con 23882,70 Ha y la Reserva Forestal Protectora de carácter regional de los Montes de Oca con 8494,19 Ha. Así como se encuentran otras áreas protegidas de carácter binacional tales como el PNN Tamá y el Corredor Güepi-Cuyabeno- La Paya.

## Mapa 2. Áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Fronterizas.



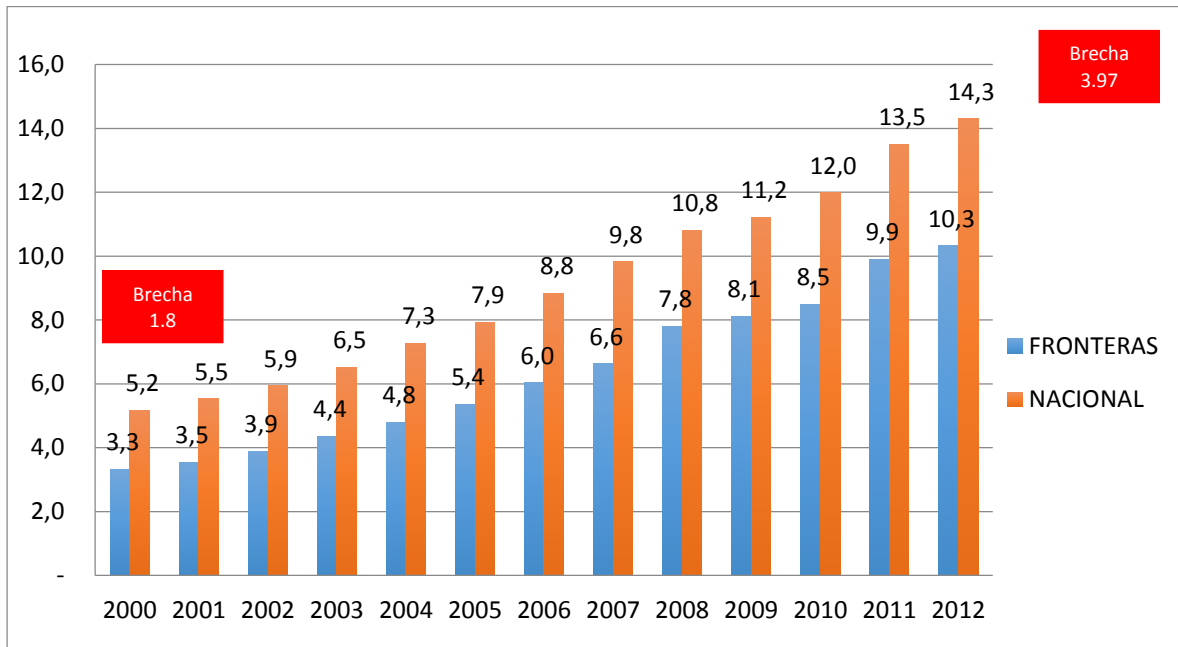
Fuente. RUNAP, Parques Nacionales Naturales de Colombia.

No obstante sus potencialidades, su diversidad cultural y étnica, y su favorable localización para el desarrollo económico, los departamentos y municipios fronterizos del país muestran índices de considerable rezago socio-económico respecto al resto de la nación.

El PIB de los departamentos de frontera en la estructura del PIB nacional para 2010 era de \$46,882 millones de pesos a precios constantes de 2005 equivale al 11.04 % del producto interno bruto nacional. Para 2011 este valor era de \$49,668 millones de pesos a precios constantes de 2005 (10,96 %); en 2012 este valor fue de \$51,487 millones de pesos equivalente al 10.91 %. Por otra parte el PIB per cápita a precios corrientes de los departamentos fronterizos, según cifras de 2011, alcanzaba los \$9.894.073 pesos, siendo inferior al PIB per cápita nacional de \$13.507.346.

Para el 2012 el PIB per cápita de los departamentos de frontera fue de \$10.327.593, inferior al PIB per cápita nacional de \$14.299.726. (Gráfico 1)

**Gráfico 1. Pib per cápita a precios corrientes.**

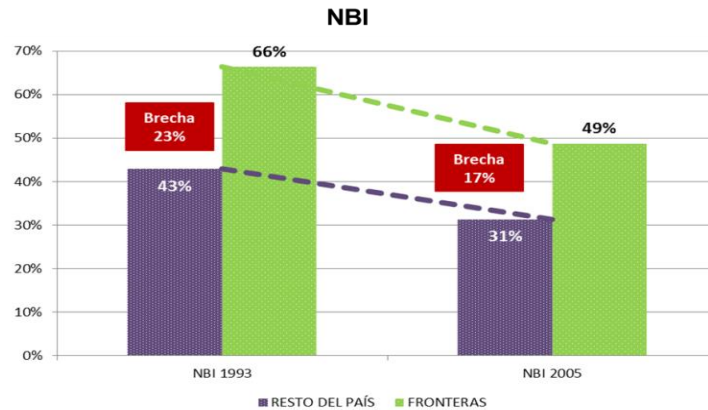


Fuente: DANE

La tasa de desempleo en los departamentos fronterizos es mayor cinco puntos porcentuales frente a la media nacional, y la tasa de informalidad en el empleo asciende al 80%, que representa un veinte por ciento más que el promedio nacional.

Con respecto a indicadores sociales, los municipios fronterizos tienen un NBI promedio de 52,81% y los departamentos fronterizos uno de 47,75%, cuando el promedio nacional es de 27,78%. Esta situación es aún más dramática cuando se observa que el NBI rural en los departamentos fronterizos es de 66,3%, mientras el nacional es de 42,8%. Es pertinente mencionar que ese indicador alcanza valores superiores al 80% en departamentos fronterizos como La Guajira, Guainía, Vaupés y Vichada (DANE, 2005). (Gráfico 2)

**Gráfico 2. Necesidades Básicas Insatisfechas.**



Fuente: DANE.

Frente a la Gestión Migratoria, durante el 2013 se presentó un flujo migratorio de 10.648.268 ciudadanos nacionales y extranjeros en el país cuya variación frente al año anterior fue de 13%. La administración de estos flujos en los Puestos de Control Migratorios (PCM) se registraron así: aéreos del 82,6%, terrestres 15,9%, marítimos 1,3% y fluviales 0,3% del total. No obstante, es de resaltar que los PCM terrestres ubicados en zonas fronterizas, para 2013 presentaron un aumento del 149,82% en la atención total de viajeros, lo que a su vez conlleva a fenómenos migratorios conexos e impacto de las dinámicas migratorias que surgen del crecimiento de la movilidad humana en las zonas de integración, a nivel regional y global, afirmando una clara necesidad de fortalecer mecanismos de la gestión migratoria con visión de desarrollo, facilitación e integración.

**Cuadro 1. Flujos migratorios atendidos en PCM Terrestres Migración Colombia.<sup>21</sup>**

Puestos de Control Migratorio	Enero – Diciembre	Enero – Diciembre	Enero – Diciembre	Variación % 2011 - 2013
	2011	2012	2013	
<b>Terrestres</b>	<b>677.270</b>	<b>1.355.234</b>	<b>1.691.981</b>	<b>149,82%</b>
Puesto Migratorio Simón Bolívar - Cúcuta	183.755	444.993	516.317	181%
Puesto Migratorio de Paraguachón - Guajira	189.442	419.690	616.978	226%
Puesto Migratorio de Rumichaca - Ipiales	253.343	416.050	452.167	78%
Puesto Migratorio Puente Páez - Arauca	30.033	58.101	86.148	187%
Puesto Migratorio de San Miguel - Putumayo	20.697	16.400	20.371	-2%

Fuente: Unidad Administrativa de Migración Colombia.

Finalmente, con relación a las fuentes de financiación de las entidades territoriales (2008-2012), los ingresos de las entidades territoriales están representados principalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP, los ingresos corrientes (propios) y las regalías (anterior al Sistema General de Regalías – SGR). En la Tabla 2 se presentan los **Ingresos de las Administraciones Departamentales y Municipios Fronterizos** según fuente. Para el 2008 las entidades territoriales fronterizas (13 departamentos y 77 municipios identificados) registraron ingresos por \$6,0 billones y para el año 2012 el monto ascendió a los \$8,6 billones, representando un crecimiento corriente del 33,6% comparado con el aumento del total de los ingresos nacionales del 27,6%. Al analizar los recursos por departamento se observa que en La Guajira (18,0%), Nariño (16,9%), Cesar (15,1%) y Norte de Santander (14,8%) se concentra el 75,1% de los ingresos de los departamentos fronterizos, en contraste con el 24,9% que representa Vaupés, Amazonas, Putumayo, Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Chocó, Arauca, Guainía y Vichada. Ahora bien, al revisar los recursos por frontera, los departamentos que limitan con Venezuela participan con el 68,8% de los ingresos y los que limitan con Ecuador concentran el 22,8%.

<sup>21</sup> Migración Colombia. Cifras del comportamiento migratorio particular en Zonas de Frontera terrestre.

**Cuadro 2. Ingresos de las Entidades Territoriales Fronterizas por Fuente de Financiación**  
**Agregado Departamental 2008 y 2012 millones de pesos.**

<b>TOTAL TERRITORIOS FRONTERIZOS</b>											
Departamento	Municipios	Ingresos Corrientes		Transferencias SGP		Regalias		Otros		Ingresos Totales	
		2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Amazonas	2	21,348	30,355	68,549	95,420	-	867	10,031	14,713	99,929	141,356
Arauca	5	57,922	82,988	143,551	198,456	263,117	178,350	42,912	124,578	507,502	584,373
Boyacá	1	185,514	227,297	354,329	471,402	111,983	82,924	46,499	35,763	698,325	817,386
Cesar	11	147,355	233,233	447,666	804,469	251,120	252,853	106,524	152,459	952,665	1,443,014
Choco	4	38,449	56,649	178,339	282,273	1,067	17,931	14,492	6,717	232,346	363,570
Guainia	1	13,147	16,330	57,087	58,199	1,140	1,571	4,849	13,125	76,222	89,225
Guajira	13	94,724	138,771	427,924	757,474	457,202	519,912	50,379	156,924	1,030,229	1,573,081
N. de santander	19	241,490	393,816	628,507	884,182	35,487	47,288	43,509	52,541	948,993	1,377,826
Nariño	10	197,060	327,624	681,310	1,095,269	17,342	35,769	50,280	60,738	945,991	1,519,400
Putumayo	4	34,907	48,086	178,534	253,251	72,149	54,128	12,024	26,351	297,614	381,816
San andrés	1	54,570	132,528	58,853	46,236	2,357	743	10,403	7,479	126,182	186,986
Vaupés	2	12,232	18,060	39,341	39,184	-	4,086	9,005	1,586	60,578	62,916
Vichada	3	16,228	31,709	74,557	99,296	0	17,185	6,368	4,334	97,152	152,523
<b>Total General</b>	<b>76</b>	<b>1,114,946</b>	<b>1,737,447</b>	<b>3,338,546</b>	<b>5,085,111</b>	<b>1,212,964</b>	<b>1,213,608</b>	<b>407,275</b>	<b>657,308</b>	<b>6,073,730</b>	<b>8,693,473</b>

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2014.

**Cuadro 3. Ingresos de los *departamentos* Fronterizas por Fuente de Financiación**  
**Agregado Departamental 2008 y 2012 millones de pesos**

Departamento	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Amazonas	14,572	22,168	56,085	73,112	-	867	9,907	4,609	80,564	100,756
Arauca	32,772	47,367	95,044	120,094	195,608	173,888	32,167	105,665	355,591	447,014
Boyacá	184,749	225,867	350,073	464,966	111,983	82,872	46,390	35,292	693,195	808,997
Cesar	82,906	106,189	195,998	347,711	176,364	206,328	74,619	115,825	529,887	776,053
Choco	34,614	50,170	153,213	244,660	1,067	16,825	14,482	6,592	203,376	318,246
Guainia	11,231	14,516	43,518	45,214	1,140	1,491	4,685	12,934	60,574	74,156
Guajira	44,151	70,820	179,978	219,728	253,742	439,786	22,062	88,906	499,933	819,240
N. de santander	121,790	185,680	252,216	346,178	22,586	31,125	34,939	31,786	431,531	594,769
Nariño	116,805	158,810	349,410	519,234	1,178	8,939	36,864	34,435	504,257	721,418
Putumayo	28,427	37,629	145,914	189,368	61,412	45,872	11,263	17,203	247,016	290,072
San andrés	45,627	111,202	47,876	42,042	781	743	7,693	4,267	101,977	158,255
Vaupés	10,734	15,139	26,832	23,025	-	1,774	8,902	953	46,468	40,891
Vichada	13,917	27,768	54,520	52,283	-	883	5,818	3,684	74,255	84,618
<b>Total General</b>	<b>742,295</b>	<b>1,073,325</b>	<b>1,950,677</b>	<b>2,687,617</b>	<b>825,861</b>	<b>1,011,392</b>	<b>309,791</b>	<b>462,151</b>	<b>3,828,624</b>	<b>5,234,485</b>

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2014.



**Cuadro 4. Ingresos de los *municipios* Fronterizas por Fuente de Financiación**  
**Agregado Departamental 2008 y 2012 millones de pesos**

<b>TOTAL MUNICIPIOS (77)</b>											
<b>Departamento</b>	<b>Municipios</b>	<b>Ingresos Corrientes</b>		<b>Transferencias SGP</b>		<b>Regalias</b>		<b>Otros</b>		<b>Ingresos Totales</b>	
		<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>
Amazonas	2	6,776	8,188	12,464	22,308	-	-	124	10,104	19,365	40,600
Arauca	5	25,150	35,622	48,507	78,362	67,509	4,462	10,745	18,913	151,911	137,359
Boyacá	1	765	1,430	4,256	6,436	-	53	109	471	5,130	8,389
Cesar	11	64,449	127,044	251,668	456,758	74,756	46,525	31,905	36,634	422,778	666,961
Choco	4	3,835	6,479	25,126	37,613	-	1,106	10	126	28,970	45,324
Guainia	1	1,916	1,814	13,569	12,985	-	80	164	192	15,648	15,070
Guajira	13	50,573	67,951	247,946	537,745	203,460	80,126	28,317	68,018	530,296	753,840
N. de santander	19	119,700	208,135	376,291	538,004	12,901	16,163	8,570	20,755	517,462	783,057
Nariño	10	80,255	168,814	331,900	576,035	16,164	26,830	13,416	26,303	441,734	797,983
Putumayo	4	6,480	10,457	32,620	63,882	10,737	8,256	761	9,148	50,598	91,744
San andrés	1	8,943	21,326	10,977	4,194	1,576	-	2,710	3,212	24,205	28,731
Vaupés	2	1,498	2,922	12,509	16,159	-	2,312	103	633	14,110	22,025
Vichada	3	2,311	3,941	20,037	47,013	0	16,302	550	650	22,897	67,906
<b>Total General</b>	<b>76</b>	<b>372,651</b>	<b>664,122</b>	<b>1,387,869</b>	<b>2,397,494</b>	<b>387,103</b>	<b>202,215</b>	<b>97,484</b>	<b>195,157</b>	<b>2,245,106</b>	<b>3,458,988</b>

Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

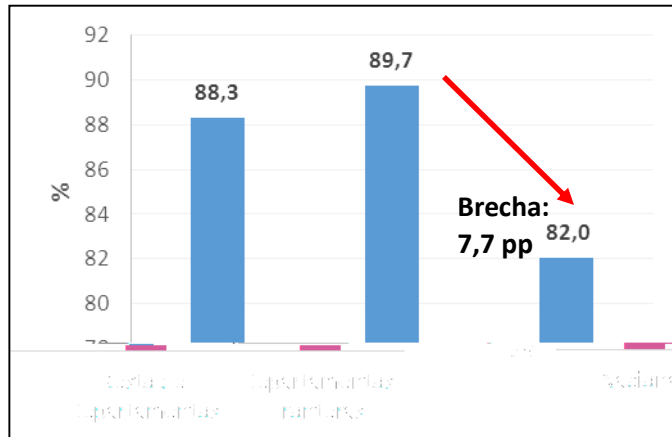
## 2. Problemas Generales y Brechas Regionales

Luego de realizar un diagnóstico que incluye información territorial y con base en talleres participativos con comunidades y entidades de fronteras en el marco del “Plan Fronteras para la Prosperidad”, el Departamento Nacional de Planeación complementó dicho diagnóstico con información adicional relevante para comprender las problemáticas y potenciales de las regiones de frontera. En este apartado sólo se presentará la información de diagnóstico que permite evidenciar y comprender la naturaleza y magnitudes del rezago en la calidad de vida y en el desarrollo experimentado en los territorios fronterizos y por sus habitantes.

De acuerdo con lo anterior, **en materia de cobertura y calidad de educación** los indicadores presentan un rezago generalizado frente a los territorios no fronterizos. De acuerdo con información del Censo General de Población del año 2005, la tasa promedio de analfabetismo en los departamentos fronterizos para la población de 15 años y más es de 14,3%, nivel superior en 5,9 puntos porcentuales a la media nacional (8,4%). Así mismo, de acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, en los departamentos fronterizos la tasa de deserción escolar es un 40% superior a la tasa promedio de deserción escolar nacional.

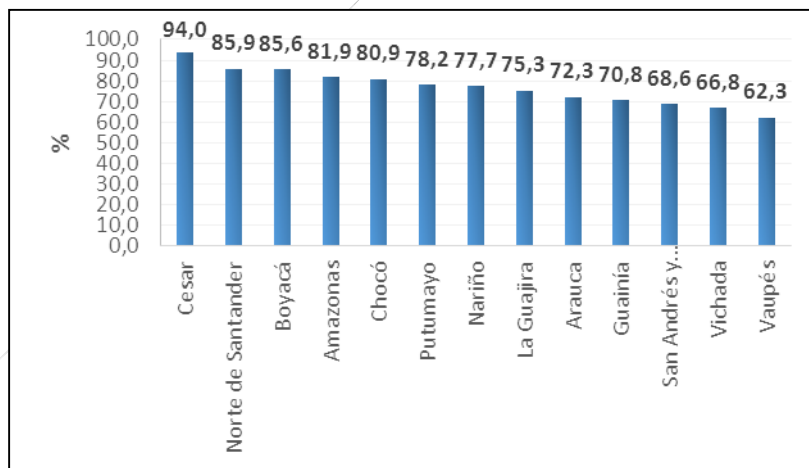
Durante el 2012, la tasa de deserción fue en promedio de 4,82% en los departamentos fronterizos mientras que la nacional se ubicó en 4,28%. Adicionalmente, durante este mismo año, la tasa de cobertura bruta en educación básica, secundaria y media en los departamentos fronterizos fue de 96,16%, presentando una diferencia de 4,6 puntos porcentuales con respecto al total nacional (100,76%). De igual forma, la tasa de cobertura neta de los departamentos de frontera durante el año 2012 se ubicó por debajo de la tasa del resto de departamentos del país, registrando una diferencia de 7,7 puntos porcentuales, tal como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfica 3. Tasa de Cobertura Neta en educación básica y media 2012.**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

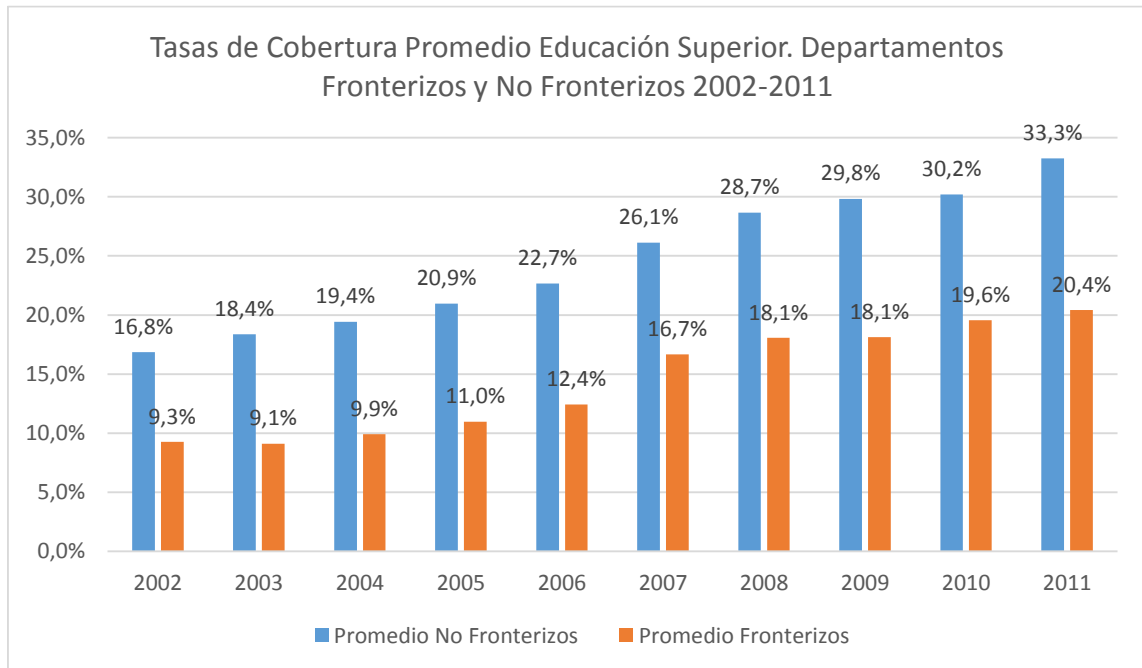
**Gráfica 4. Tasa de Cobertura Neta en educación básica y media de los Departamentos Fronterizos 2012.**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

El departamento de Vaupés registró la menor tasa de cobertura neta en educación básica y media en el año 2012 con 62,3%, seguido de Vichada y San Andrés con 66,8% y 68,6%, respectivamente.

### Gráfico 5. Educación Superior



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

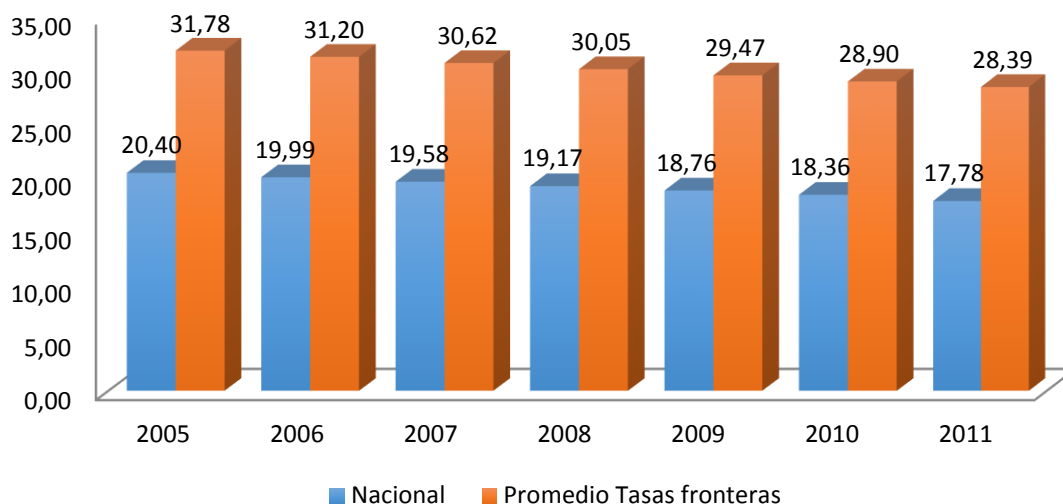
Es necesario destacar la escasa oferta de educación superior en la frontera. Mientras que en los departamentos no fronterizos la cobertura promedio en educación superior alcanzó el 33,3% en 2011, para los departamentos fronterizos este indicador fue de 20,4%, presentándose una brecha de casi 13 puntos porcentuales. Es importante fortalecer a través de programas diferenciales y acompañamiento técnico, los Centros Regionales de Educación Superior –CERES- y las estrategias de acceso y permanencia a la educación superior. Por otro lado, se destaca la necesidad de avanzar en la homologación de títulos de las universidades de los países vecinos, como una estrategia para complementar y fortalecer la oferta de educación superior. Adicionalmente, se evidencia un déficit tanto en el diseño como en la implementación de los Sistemas de Educación Propia que respondan al componente étnico de los territorios fronterizos.

Todos estos indicadores del sector educativo evidencian la necesidad que el Gobierno Nacional realice esfuerzos adicionales y a la vez diferenciales para superar los cuellos de botella que impiden el desarrollo de los territorios de frontera en esta materia.

En el sector salud también se evidencia un rezago en los territorios fronterizos. Al igual que en educación, la dispersión de la población en la mayoría de los departamentos fronterizos permite explicar parcialmente las dificultades del sector en este aspecto, siendo mayor la afectación al incluir el flujo bidireccional, sin el amparo de regulación alguna, de pacientes que transitan a través de la frontera.

En temas de salud, uno de los indicadores donde se observan mayores rezagos es en la tasa de mortalidad infantil, el cual está determinado por las condiciones nutricionales de la madre y los menores, por condiciones de saneamiento básico, acceso a agua potable y a servicios de salud, entre otros. El promedio nacional en 2011 fue de 17.78 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos. Diez de los trece departamentos de fronteras presentan tasas mayores al promedio nacional, siendo la situación crítica para Vichada (36,08), Guainía (36.71), Vaupés (37.30), Vaupés (41,91), Chocó (42,69) y Amazonas (46,44). Si bien se ha logrado un avance generalizado en el país, la tendencia de distanciamiento entre las condiciones de vida en los departamentos fronterizos y las del resto del país no se ha revertido.

**Gráfico 6. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL**  
Defunciones por mil nacidos vivos



Fuente: DANE- Cálculos DNP- DDS- SS

En temas de aseguramiento también se observan rezagos generalizados en los departamentos de fronteras. En cuanto al acceso al servicio de salud, de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), a 31 de Diciembre de 2012 un 91.14% de la población colombiana se encontraba afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS; por su parte, la población vulnerable, objeto del aseguramiento en el régimen subsidiado, presentaba una afiliación del 98.85%. De los 13 departamentos de frontera, 8 presentan afiliación al SGSSS inferior al promedio nacional y, de estos, el mayor rezago se presenta en los departamentos de Vaupés, Amazonas, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Guainía, cuyas brechas en cobertura superan el 10% en relación al promedio nacional.

En el **sector cultura**, en general, en los municipios fronterizos se evidencian debilidades del Sistema Nacional de Cultura. Estas debilidades se expresan, en la fragilidad de las instituciones responsables del desarrollo cultural, en la baja cualificación de los agentes culturales, la baja participación en convocatorias mediante las cuales se otorgan recursos para el desarrollo de iniciativas culturales locales, así como en el desaprovechamiento de las fuentes de financiación destinadas a los proyectos culturales en los municipios.

En cuanto a la infraestructura cultural, uno de los temas más sensibles, el 48% de los municipios fronterizos no cuenta con una infraestructura adecuada para el funcionamiento de la biblioteca de acuerdo a la información recogida por parte de la Dirección de Fomento Regional del Ministerio de Cultura a través de la estrategia de promotores regionales vigencia 2013. Otro aspecto relativo al fomento a la lectura, se relaciona con servicios de nuevas tecnologías en las bibliotecas públicas. Mientras las cifras nacionales señalan que un 32.6% de las bibliotecas públicas están conectadas a Internet, en los municipios fronterizos sólo el 8,4% cuenta con conectividad, un dato que cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que en Colombia, entre 2000 y 2005, la lectura habitual en Internet creció en un 144% entre sus todos los encuestados y en un 152% entre la población lectora<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Hábitos de lectura, asistencia a bibliotecas y consumo de libros en Colombia. Rey, German. Convenio entre el DANE y el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la Cámara Colombiana del Libro y Fundalectura con el apoyo del Centro Regional para el Fomento del libro en América del Latina y el Caribe CERLALC. 2005

Por otro lado, en los municipios de frontera no se cuenta con espacios especializados para las prácticas culturales y artísticas, como museos, salas de cine o de teatro, escuelas de música, parques culturales, auditorios, entre otros, lo cual concentra la oferta y las prácticas en las casas de cultura de acuerdo a la información recogida por parte de la Dirección de Fomento Regional del Ministerio de Cultura a través de la estrategia de promotores regionales vigencia 2013, de las 51 casas de la cultura existentes en frontera, el 49% opera con dificultades y el restante 8%, no se encuentra activas. En cuanto las escuelas de música, aún 28 municipios requieren inversión en infraestructura para las escuelas de música en tanto que 35 municipios requieren de inversión en equipos.

Si bien ha habido esfuerzos por fomentar el emprendimiento cultural y las industrias, aún es muy limitado el impulso a este sector, teniendo en cuenta el potencial económico que pueden llegar a representar renglones como la edición, las artes escénicas, los medios audiovisuales, las artesanías o el diseño.

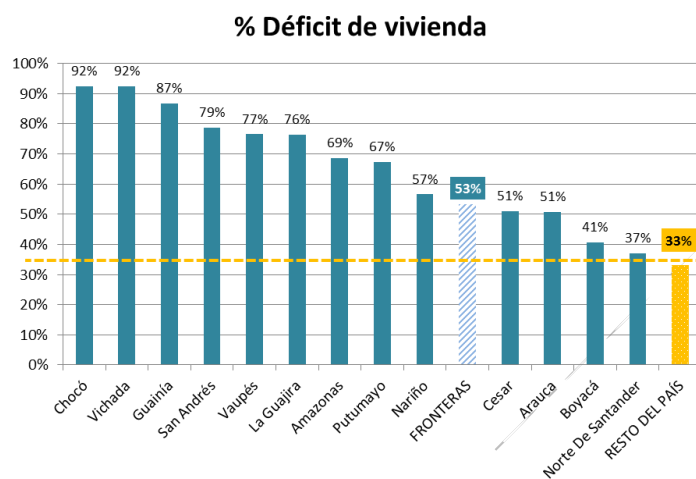
En cuanto al **sector de deporte**, se evidenció en general un rezago en infraestructura y dotación deportiva, así como la necesidad de ampliar la cobertura de programas de deporte social comunitario y de iniciativas que promuevan la participación social y la integración tanto con los países vecinos como a nivel nacional.

Asimismo, es necesario contar con procesos que estimulen la alta competencia para brindar la oportunidad a deportistas para el desarrollo de potencialidades que faciliten el logro de mejores condiciones sociales, económicas y de autonomía en sus regiones.

**El sector vivienda**, es otro de los que evidencia un rezago en los territorios fronterizos, particularmente en las zonas rurales. El 85,7% de los hogares rurales de los 77 municipios fronterizos presenta déficit habitacional, mientras que el porcentaje de los hogares rurales a nivel nacional que se encuentran en esa situación alcanza el 68,3%. El déficit habitacional urbano en los 77 municipios fronterizos es del 37%, mientras que a nivel nacional ese déficit es del 27%. En 2011 a nivel departamental el déficit de vivienda de fronteras era cercano al 53% mientras que en el resto del país se encontraba en un valor cercano al 33%, una diferencia cercana al 20%,

con casos alarmantes como San Andrés, Guainía, Vichada y Chocó en el cual el déficit supera el 80%, como se aprecia en la Gráfica 7.

**Gráfico 7. Vivienda Departamental.**



Fuente: DANE

También es pertinente destacar las brechas existentes en el tema de **agua potable y saneamiento básico**. En los municipios fronterizos la cobertura de acueducto en el área urbana de acuerdo al Censo 2005 es de 90% y de 30% en la zona rural, en contraposición a las respectivas coberturas a nivel nacional de 94% para el área urbana y de 47% para la rural. Con respecto al servicio de alcantarillado, se observa que en los municipios de fronteras el 83% de la población urbana tiene acceso al mismo, a diferencia de una tasa de 90% de acceso a nivel nacional. En el caso de alcantarillado rural, se observa que la tasa de acceso en los municipios de fronteras es del 11%, siete puntos porcentuales inferior a la tasa de acceso nacional. En cuanto a la calidad de agua suministrada a la población, según la información reportada por las autoridades sanitarias al Instituto Nacional de Salud, en el año 2011 al 63% de las cabeceras municipales de frontera se suministró agua con algún nivel de riesgo para consumo humano, mientras que en el área rural la situación es más crítica dado que el 95% de los municipios se suministró agua con riesgo.

Estas tres brechas en indicadores de calidad de vida permiten evidenciar déficits en la infraestructura física y social de los territorios de frontera que repercuten significativamente en



las condiciones de vida de sus habitantes. **Estos déficits en la prestación de servicios sociales están relacionados con los indicadores de pobreza.** Cabe destacar que todos los departamentos con frontera terrestre con otros países, presentaron en 2013 una incidencia de la pobreza multidimensional mayor al promedio nacional que se situó en 27%.

**Cuadro 3. Incidencia pobreza multidimensional para municipios fronterizos y sus departamentos**

Departamento	Incidencia (H) municipios fronterizos	Incidencia (H) total departamento
San Andrés	39.8%	39.8%
Arauca	65.7%	65.2%
Norte de Santander	66.5%	72.7%
Cesar	69.5%	75.2%
Nariño	71.1%	76.9%
Guainía	75.6%	90.5%
La guajira	76.1%	77.1%
Boyacá	78.8%	67.7%
Amazonas	79.3%	88.2%
Vaupés	82.6%	90.1%
Vichada	83.2%	84.9%
Putumayo	86.2%	77.9%
Choco	90.1%	91.3%

Fuente: SPSCV – DDS. DNP, 2013

**En materia de energía eléctrica,** las zonas de frontera, en su mayoría, se caracterizan por no estar conectadas al servicio público domiciliario de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional – SIN, esto se debe a su condición geográfica (dificultad de acceso, dispersión de usuarios, baja densidad de usuarios por kilómetro cuadrado, unidad agrícola y familiar de gran tamaño, mayores a 300 hectáreas; grandes distancias al punto de interconexión más cercano – superiores a 100 Km y deficiencia en la infraestructura de transporte), lo cual dificulta la cobertura y la adecuada prestación de dicho servicio. El porcentaje de cobertura rural en municipios de frontera se encuentra por debajo del 65%.

### Cobertura de Energía Eléctrica a 2012

Departamento	Municipio	ICEE resto
Amazonas	Leticia	21,05%
Amazonas	CD. El Encanto	7,41%
Amazonas	CD. La Pedrera	6,42%
Amazonas	CD. Puerto Alegría <sup>2</sup>	3,27%
Amazonas	CD. Puerto Arica <sup>3</sup>	41,86%
Amazonas	Puerto Nariño	69,64%
Amazonas	CD. Tarapaca	6,20%
Arauca	Arauca	72,92%
Arauca	Arauquita	85,38%
Arauca	Cravo Norte	8,77%
Arauca	Saravena	77,22%
Boyacá	Cubara	41,28%
Cesar	Agustín Codazzi	62,58%
Cesar	Becerril	68,04%
Cesar	Chiriguana	100%
Cesar	Curumaní	90,01%
Cesar	La Jagua Ibirico	76,07%
Cesar	Manaure Balcón Del Cesar	23,85%
Cesar	Robles (La Paz)	82,39%
Chocó	Acandí	97,49%
Chocó	Jurado	100,00%
Chocó	Riosucio	55,60%
Chocó	Unguía	59,27%
Guainía	Puerto Inirida	100%
Guainía	CD. San Felipe	100%
Guainía	CD. Puerto Colombia	2,24%
Guainía	CD. La Guadalupe	98,53%
Guainía	CD. Cacahual	78,26%
Guainía	CD. Pana Pana y otros	5,57%
La Guajira	Albania <sup>42</sup>	66,77%
La Guajira	Barrancas	72,34%
La Guajira	El Molino	75,83%
La Guajira	Fonseca	99,10%
La Guajira	Maicao	90,28%
La Guajira	San Juan del Cesar	96,37%
La Guajira	Uribe	8,85%
La Guajira	Urumita	57,79%
La Guajira	Villanueva	81,71%

Departamento	Municipio	ICEE resto
Nariño	Barbacoas	90,33%
Nariño	Cuaspué	91,95%
Nariño	Cumbal	86,22%
Nariño	Ipiales	90,36%
Nariño	Tumaco + Chacal	99,17%
Norte de Santander	Convención	72,44%
Norte de Santander	Cúcuta	78,96%
Norte de Santander	El Carmen	64,72%
Norte de Santander	Herrán	55,39%
Norte de Santander	Puerto Santander <sup>59</sup>	90,96%
Norte de Santander	Ragonvalia	96,60%
Norte de Santander	Teorama	95,54%
Norte de Santander	Tibú	81,93%
Norte de Santander	Toledo	99,25%
Norte de Santander	Villa del Rosario	89,10%
Putumayo	Puerto Asís	26,68%
Putumayo	Puerto Leguizamó	77,60%
Putumayo	San Miguel <sup>60</sup>	16,37%
Putumayo	Valle del Guamuez	78,26%
San Andrés y Providencia	San Andrés	100%
San Andrés y Providencia	Providencia	100%
Vaupés	Mitu <sup>65</sup>	40,52%
Vaupés	CD. Pacoa	10,99%
Vaupés	Taraira	72,84%
Vaupés	CD. Yavarate	99,53%
Vichada	Puerto Carreño	37,35%
Vichada	La Primavera	17,14%
Vichada	Cumaribo <sup>66</sup>	25,06%
<b>Total municipios fronterizos</b>		<b>65,80%</b>

Aunque el precio de la energía eléctrica para el consumidor final es en buena parte subsidiado<sup>23</sup> y no es muy diferente de la tarifa que se paga el usuario residencial del respectivo estrato, que se encuentra conectado al SIN (debe aproximarse a la tarifa que se aplica en el punto del SIN más cercano<sup>24</sup>), la gran diferencia de los costos de prestación en las Zonas no Interconectadas – ZNI con respecto al SIN, radica en el tipo de generación y en el transporte de combustible para la

<sup>23</sup> Resolución 182138 de 2007.

<sup>24</sup> *Ibidem*

generación eléctrica<sup>25</sup>. Lo anterior, encarece notoriamente el costo por kilovatio (kW), ocasionando que las horas de prestación del servicio no sean 24 horas diarias, sino que esté sujeta a horarios, dependiendo de la disponibilidad de recursos económicos para el abastecimiento necesario de combustible para la generación de electricidad. Aquí se debe acotar que buena parte de las ZNI ubicadas en zonas de frontera no cuentan con los acuerdos comerciales binacionales necesarios para el suministro de combustibles a precios internos de los países vecinos.

También hay problemas asociados a la calidad, continuidad y confiabilidad en la prestación del servicio, ya que si bien algunos de los departamentos fronterizos se encuentran integrados en un porcentaje significativo al SIN<sup>26</sup>, en buena parte de las zonas de frontera<sup>27</sup>, los operadores de red son pequeñas empresas municipales e incluso veredales quienes prestan el servicio público de energía eléctrica.

Se debe considerar que la baja concentración de la demanda aunada a las dificultades para expandir el Sistema Interconectado Nacional hasta las zonas fronterizas, convierte a estas regiones en poco atractivas para inversionistas privados, por lo cual los proyectos relacionados con la prestación del servicio en su mayoría son de carácter social y desarrollados por el Estado.

La misma tendencia de deficiencia en el acceso a los servicios de energía eléctrica se observa en el **acceso a los servicios de TIC**. La penetración de los servicios de internet en los municipios de frontera es de 2.65% frente a un promedio nacional de 8.67%. Solo el 11.3% de los municipios de los departamentos de frontera (37 cabeceras municipales) tiene acceso a la red nacional de fibra óptica y el servicio de telefonía fija tiene una penetración promedio de 3.68% en estos territorios en comparación con un 13.50% de penetración a nivel nacional.

En materia de **combustibles líquidos**, el precio del combustible nacional es alto en comparación con el precio de los combustibles en los países vecinos, cuyos productos están subsidiados (solo Venezuela, que cuenta con una frontera con el país de más de 2.200 km, presenta el precio de

---

<sup>25</sup> Según el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE, el 98% de las comunidades aisladas atendidas actualmente cuentan con sistemas de generación mediante grupos electrógenos (plantas diesel).

<sup>26</sup> Cesar, Norte de Santander, Arauca, Nariño y parte de Guajira y Putumayo.

<sup>27</sup> En departamentos como Vichada, Guainía, Vaupés, Putumayo, Chocó, parte de Nariño y Guajira.

combustible más barato del mundo). En Colombia, el precio se explica por los costos de refinación, de transporte, las dificultades de acceso y los altos estándares que se manejan en el país con relación al contenido de azufre y las dificultades de acceso, entre otros.

Todo esto, genera diferentes **problemáticas en el mercado de combustibles en los territorios fronterizos siendo la del contrabando y desvío uno de los temas álgidos**. El contrabando puede analizarse desde dos perspectivas, contrabando tradicional y desvío generado a partir de la expedición de la Ley 681 de 2001<sup>28</sup>. El contrabando tradicional responde a las diferencias de precios en los combustibles referenciadas anteriormente. El desvío constituye la actividad ilícita de distribuir combustible exento de Impuesto Nacional en zonas que no son de fronteras. El Gobierno Nacional ha dispuesto diversos instrumentos de control los cuales no han sido suficientes frente a la magnitud del problema.

Adicionalmente es relevante indicar que las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para rebajar el precio de los combustibles con el fin de disminuir el contrabando de los mismos, si bien benefician a los consumidores, han conllevado una drástica disminución en los ingresos que por sobretasa perciben las entidades territoriales fronterizas.

**Las deficiencias en el mercado laboral** ya fueron expuestas anteriormente, sin embargo se observa que otro rezago significativo de los territorios de fronteras está relacionado con los ingresos de sus habitantes, siendo éste uno de los indicadores donde las brechas han aumentado en la última década. En el año 2000, un habitante de los departamentos fronterizos percibía al año en promedio \$1.800.000 menos que uno del resto del país, mientras que en el año 2011 percibía \$3.500.000 menos. Por su parte en el año 2012, en los departamentos fronterizos el 50% de los ocupados ganó menos de \$360.000 pesos, es decir, menos del 64% del SMLV para ese año; por debajo del promedio de los departamentos no fronterizos, en donde los ocupados recibieron 1.14% del SMLV. Estas diferencias en los ingresos de los habitantes de territorios fronterizos, aunados a una tasa de informalidad laboral en las zonas rurales del 99%, explican la alta incidencia de la pobreza multidimensional que en promedio es de 90%. Estos niveles son

---

<sup>28</sup> “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”.

significativamente superiores al promedio de pobreza rural nacional que es del 80%. Así mismo, la informalidad laboral de las zonas de frontera ronda el 99%.

En **términos de comercio exterior** se observa que las exportaciones totales del país en el año 2011 fueron \$56.953 millones dólares FOB, de las cuales los departamentos fronterizos exportaron \$9.550 millones que equivale al 16,8% del total nacional. Las exportaciones a Ecuador, Brasil, Venezuela y Perú fueron de US\$6.426 millones FOB, que corresponde a 11% del total nacional. Las exportaciones sin minería y café alcanzaron los US\$175 millones FOB, que corresponde al 1.8% del total de las exportaciones de los departamentos fronterizos y el 0,3% del total nacional<sup>29</sup>.

Estas cifras evidencian **debilidades en la capacidad productiva de los territorios de fronteras**, que por su posición geoestratégica deberían tener mayor participación en las exportaciones nacionales. La baja productividad se explica, entre otros, por **altos costos de los insumos agrícolas y fenómenos como el contrabando de alimentos, bebidas y combustibles, siendo este el principal ingreso corriente de las entidades territoriales de frontera.**

En particular, el **contrabando** es un problema que afecta no solo a los productores nacionales que se enfrentan a la competencia de productos que no ingresan al país cumpliendo con el debido pago de impuestos y aranceles, sino también, a los comercializadores e importadores legales que se ven enfrentados a la competencia desleal que produce la importación y venta de estos productos de manera ilícita.

Por otro lado, el ingreso de bienes de manera ilegal puede facilitar la transmisión de plagas y enfermedades que afecten a los productores de bienes agrícolas nacionales, arruinando cosechas y afectando los esfuerzos de lograr inocuidad y estándares de calidad para lograr acceso efectivo de nuestros productos a los mercados internacionales. Afecta también al consumidor final ya que los productos ingresados al país de manera ilícita o evadiendo el control fiscal, aunque pueden ser menos costosos, generalmente no cumplen con los estándares mínimos de calidad, son

---

<sup>29</sup> Fuente Dane y Proexport, 2012.

imitaciones, y no reconocen las garantías que un comercializador legal está en obligación de ofrecer a los consumidores.

Por último, se afecta el sector público en el nivel nacional y a las entidades territoriales. Lo anterior en virtud a la reducción en el recaudo de recursos originados en aranceles, impuesto de valor agregado e impuesto a la renta en el nivel nacional, y el recaudo del impuesto al consumo sobre productos tales como cigarrillos, tabaco y licores o gravámenes relacionados con impuestos a combustibles al nivel territorial. Por ejemplo, se estima que el Estado dejó de recibir \$323 mil millones de pesos en 2010 por concepto de menor recaudo de impuestos a los combustibles, que incluye IVA y sobretasa<sup>30</sup>.

**Con relación a los temas de defensa, seguridad y conflicto armado**, el Sector Defensa realiza permanentes acciones en las fronteras nacionales que permiten salvaguardar la integridad del territorio nacional en el área continental, las aguas jurisdiccionales y la plataforma continental así como en sus espacios costeros y aéreos a través de la construcción y mantenimiento de una capacidad disuasiva. Por otro lado, la Política Integral de Seguridad y Defensa busca la implementación de un modelo de control, administración y seguridad fronteriza como estrategia para desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y consolidación de la seguridad nacional<sup>31</sup>. En la misma vía, se busca evitar que dichas zonas sean utilizadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), las organizaciones de la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) y otras organizaciones criminales como áreas de repliegue, supervivencia y movilidad transnacional y afectando a la población de las mismas.

En las fronteras, hacia el interior del país, confluyen una serie de amenazas/delitos, problemáticas y actores (GAML-DOT) que conforman la dinámica de seguridad fronteriza, marcada por las limitaciones en el manejo estratégico al tema fronterizo y en la coordinación interinstitucional, así como en las capacidades de la fuerza pública para controlar los límites. Cuando se indaga sobre el involucramiento de los Grupos al Margen de la Ley - GAML con las amenazas/delitos antes identificados, se encuentra que las FARC registran una mayoritaria influencia delictiva

---

<sup>30</sup> Fuente Fedesarrollo, 2010.

<sup>31</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2011). Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá: Autor.

criminal, seguida de las Bandas Criminales y el ELN. Así mismo, se pone de manifiesto que las acciones de los GAML han tendido a concentrarse en las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá. Así mismo, bajo la categoría de organizaciones de la DOT se encuentra un amplio espectro de organizaciones que controlan un importante número de actividades ilícitas. Las principales amenazas y/o delitos en orden ascendente que persisten son el fenómeno del narcotráfico, seguido por el contrabando y el terrorismo.

Según el estudio Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos de coca, adelantado por Acción Social y UNODC la posición geográfica (zonas de frontera y orilla del océano) facilita el tráfico de insumos y derivados de la hoja de coca.

Se observa que en tres de los trece departamentos fronterizos (Norte de Santander, Putumayo y Nariño) se localiza el 60% de los cultivos ilícitos censados en el país. Además, el censo de cultivos ilícitos de 2012 registró una disminución nacional de cultivo de coca que contrasta con el aumento en zonas específicas, tales como el extremo sur de Nariño hacia la frontera con Ecuador y el nororiente de Norte de Santander cerca de la frontera con Venezuela.<sup>32</sup> Esta problemática aumenta los niveles de corrupción, debilita la insuficiente institucionalidad local y los procesos democráticos locales y regionales, y potencia el control de grupos al margen de la ley.

Se observa que en tres de los trece departamentos fronterizos (Norte de Santander, Putumayo y Nariño) se localiza el 60% de los cultivos ilícitos censados en el país. Además, el censo de cultivos ilícitos de 2012 registró una disminución nacional de cultivo de coca que contrasta con el aumento en zonas específicas, tales como el extremo sur de Nariño hacia la frontera con Ecuador y el nororiente de Norte de Santander cerca de la frontera con Venezuela.<sup>33</sup> Esta

---

<sup>32</sup> Información tomada del documento Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2012 de UNODC y el Gobierno de Colombia (p. 17-18). La publicación presentada el 08-08-2013 tiene la siguiente nota: Derechos reservados, Esta publicación no podrá ser reproducida parcial o totalmente de cualquier forma o por ningún medio incluyendo almacenamiento de información y sistemas de recuperación de datos sin autorización escrita de UNODC; esto incluye la reproducción de fotos, parte(s) de texto, gráficas, tablas o mapas en revistas, periódicos o en versiones digitales o para eventos públicos.

<sup>33</sup> Información tomada del documento Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2012 de UNODC y el Gobierno de Colombia (p. 17-18). La publicación presentada el 08-08-2013 tiene la siguiente nota: Derechos reservados, Esta



problemática aumenta los niveles de corrupción, debilita la insuficiente institucionalidad local y los procesos democráticos locales y regionales, y potencia el control de grupos al margen de la ley.

Al agrupar los 77 municipios de frontera por zonas, se evidencia que el 60,3% de la población víctima presentó su declaración en los municipios de la zona norte, el 24,5% en el pacífico, el 8,2% en el oriente y el 6,9% al sur. En los municipios de frontera, un 60,9% de las víctimas no pertenecen a ningún grupo étnico, seguido por el 16,8% perteneciente a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras y el 13,6% a comunidades indígenas. Por grupos etareos se concentra el 31,8% de las víctimas en edades entre los 27 y 60 años, seguido por el 16,3% en edades entre 18 y 26 años. El 14,8% de la población víctima se ubica en edades entre 6 y 12 años.

Adicionalmente, de acuerdo con la información del Registro Único de Víctimas, en los 77 municipios de frontera a 31 de marzo de 2013, el número de víctimas por diferentes hechos victimizantes asciende a 803.872 personas. Del total de las víctimas, el 82,9% están asociados a desplazamiento forzado y el 10,7% a homicidio.

Por otra parte, en el reporte anual de priorización de municipios con mayor riesgo de reclutamiento, realizado por el Observatorio de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales<sup>34</sup>, se evidencia que de 108 municipios que presentan alta probabilidad de riesgo de reclutamiento, 40 municipios se encuentran en los siguientes departamentos de frontera: Arauca (4), Cesar (1), Chocó (2), Guaviare (4), La Guajira (1), Nariño (12), Norte de Santander (7), Putumayo (8), Vichada (1)

Lo anterior, sumado a los altos índices de deserción escolar y la limitada oferta educativa y laboral para la población joven, supone que dichos escenarios de alto riesgo, requieren de acciones

---

publicación no podrá ser reproducida parcial o totalmente de cualquier forma o por ningún medio incluyendo almacenamiento de información y sistemas de recuperación de datos sin autorización escrita de UNODC; esto incluye la reproducción de fotos, parte(s) de texto, gráficas, tablas o mapas en revistas, periódicos o en versiones digitales o para eventos públicos.

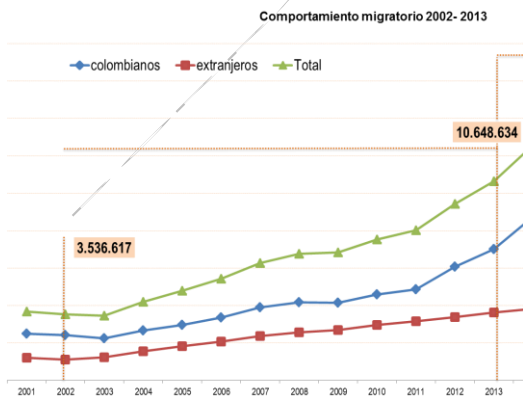
<sup>34</sup> El Observatorio de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales, vinculado al Programa Presidencial de Derechos Humanos, aplica anualmente una metodología validada para definir los municipios de mayor riesgo de reclutamiento.

concretas dirigidas a la niñez y la juventud, entendiendo la necesidad de invertir en los actores estratégicos para el desarrollo, y disminuir así la probabilidad de desplazamiento por riesgo de reclutamiento.

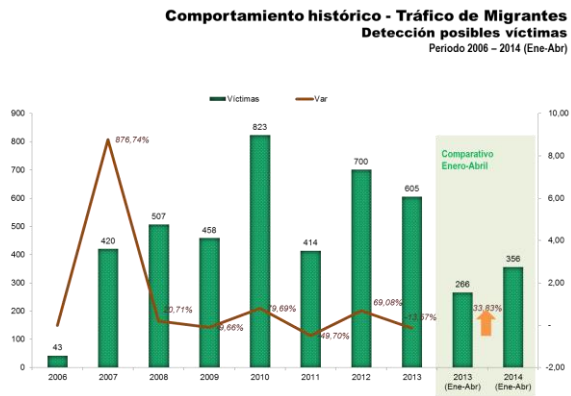
Cuando se indaga sobre el involucramiento de los Grupos al Margen de la Ley - GAML con las amenazas/delitos antes identificados se encuentra que las FARC registran un 52% de dicha influencia delictiva criminal, seguida de las Bandas Criminales con un 25% y el ELN con el 18%. Así mismo, se pone de manifiesto que las acciones de los GAML han tendido a concentrarse en las fronteras con Ecuador (70%), Venezuela (29%) y Panamá (1%).

En materia de **gestión migratoria** el flujo en el 2013 fue de 10.648.634 personas, identificando 605 posibles víctimas de tráfico de migrantes. El comportamiento de los flujos migratorios en los últimos años, las proyecciones de crecimiento que se estiman de estos y la dinámica de fenómenos asociados, conllevan al fortalecimiento de la acción articulada de autoridades especialmente en zonas de frontera, lo cual se concreta a través de desarrollos en materia de infraestructura física, tecnológica y/o de movilidad que respondan a las necesidades de la operación migratoria facilitando la integración económica y la articulación de procedimientos frente a posibles amenazas y riesgos de seguridad en el territorio nacional.

**Gráfico 8. Flujos migratorios**



**Gráfico 9. Tráfico de migrantes**



Atender estos fenómenos sociales de comportamiento dinámico a la par de las demandas y retos que en materia de seguridad surgen en las fronteras; requiere de sinergia interinstitucional que hagan de las fronteras regiones más amables y seguras.

Esta situación se agrava en virtud de las **barreras al acceso al servicio de justicia**, debido a que siguen existiendo municipios de frontera con una débil, y en muchas zonas inexistentes, presencia de los operadores judiciales de los niveles nacional y territorial. Esta situación dificulta el acceso y acercamiento efectivo por parte de la población vulnerable. Bajo esta perspectiva, y con el fin de facilitar la resolución pacífica de conflictos en las zonas de frontera, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha implementado el Programa Justicia en Equidad en 17 de los 77 municipios de frontera y se cuenta con casas de justicia en siete de estos municipios y con centros de convivencia en cinco municipios más. De conformidad con los datos reportados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico<sup>35</sup>, de los 77 municipios fronterizos, los siguientes tienen un índice de congestión judicial igual o superior a 50: Taraira (100), Acandí (76,92), Juradó (67,74), San Diego (66,22), Cumaribo (60), El Molino (52,94) y Pamplonita (50).

Con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia y la reparación integral<sup>36</sup> a las víctimas del conflicto armado, el Ministerio de Justicia y del Derecho creó la *Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas del Conflicto Armado*, con la cual se busca brindar atención, información y orientación psicojurídica a las víctimas que no cuentan con los medios, ni con la facilidad para acercarse a un Punto de Atención o a un Centro Regional de Atención y Reparación. Uno de los principales objetivos es brindar a los usuarios una atención de alta calidad, con un enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, culturales, educativas y de género. Esto ha creado un ambiente de confianza, lo cual es un factor de diferenciación con la atención prestada por las autoridades locales. Lo anterior ha favorecido el acercamiento de población con un mayor grado de vulnerabilidad, que por temor, desconfianza o por causa de estereotipos

---

<sup>35</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Gestión Judicial Año 2013 - Despachos del País.

<sup>36</sup> Esta Unidad permite transportar personal, equipos tecnológicos y materiales, para llegar a varios municipios que han sido priorizados de acuerdo al número de víctimas y a la necesidad específica por parte de las personerías de obtener un apoyo para dar respuesta oportuna a las solicitudes de declaración y asesoría legal.

culturales, no había rendido su declaración ante las personerías municipales, como es el caso de las víctimas de hechos relacionados con violencia sexual.

La Unidad Móvil es un proyecto conjunto entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo<sup>37</sup>, que se puso en marcha en el mes de agosto de 2012, al cual se integró la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas a partir de enero de 2013. Desde sus inicios hasta diciembre de 2013, se atendieron 16.479 personas, de las cuales aproximadamente el 70% fueron víctimas de desplazamiento forzado. Se tomaron 5.837 declaraciones, se realizaron 7.000 procesos en asistencia legal (tutelas, derechos de petición, recursos legales, entre otros) y 5.015 procesos de orientación psicojurídica. La Unidad para las Víctimas atendió en diferentes procesos un total de 7.236 víctimas del conflicto armado. En este periodo, la Unidad Móvil recorrió 23.000 kilómetros, visitando 96 municipios en 19 departamentos. En este sentido, se realizaron jornadas en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, La Guajira, Meta, Tolima, Cauca, Nariño, Valle, Caldas, Atlántico, Putumayo, Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Cesar, Norte de Santander y Santander.

Entre los 19 departamentos recorridos, se han visitado zonas fronterizas como La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Nariño y Putumayo. Cabe resaltar que en el departamento del Putumayo se logró atender a 1.150 personas y tomar la declaración a 456 personas en el municipio del Valle del Guamuéz (La Hormiga, El Placer y El Tigre), y de San Miguel (La Dorada), lugares que se caracterizan por su difícil acceso. Es de anotar que en la designación de los lugares a visitar durante el tiempo que dure la estrategia de la *Unidad Móvil*, el hecho de que sean municipios ubicados en zonas de frontera es un factor de priorización, sobre todo en los departamentos que presenten mayores dificultades sociales, económicas y de intensidad de conflicto armado.

Los anteriores **problemas en temas de gobernabilidad y gobernanza** del territorio fronterizo se evidencian de manera adicional en los desempeños de las entidades territoriales. Como puede ser observado en la tabla 20, el **conjunto de los municipios muestra para 2011 un desempeño**

---

<sup>37</sup> Con el auspicio en su primera etapa de la Unión Europea – en el marco del proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas”, el Convenio N° DCI-ALA/2008/019-588, posteriormente con apoyo de Chemonics – USAID y en la actualidad el acompañamiento de Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD.

**integral bajo.** En particular se observan dificultades en cuanto a la capacidad de cumplimiento de las metas de Plan de Desarrollo, especialmente en los municipios de los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo y La Guajira.

En cuanto a la capacidad que tienen las administraciones locales para hacer la gestión financiera y presupuestaria, se evidencia **la existencia de una alta dependencia de los recursos de la Nación y una baja capacidad de generación de recursos propios.** Los casos más críticos se encuentran en Amazonas (Puerto Nariño) y en los municipios de Vichada.

Sumado a ello se observa con preocupación la baja inclusión de los Planes de Vida y Planes de Etnodesarrollo de los grupos étnicos a los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales, lo cual genera la realización de acciones de poca o nula eficacia, y sin un tratamiento diferencial, al interior de los territorios.

De otra parte, la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial tiene en esfuerzo integral<sup>38</sup> doce municipios fronterizos y en esfuerzo gradual básico<sup>39</sup> ocho.

Las regiones fronterizas evidencian problemas de **pobreza y competitividad en el desarrollo rural** propios de su condición limítrofe con nuestros vecinos. Se puede afirmar que las principales problemáticas en estas regiones se relacionan con:

- a. **Baja productividad:** al revisar los 15 principales cultivos de las regiones fronterizas, se encuentra que tan sólo cinco se tienen rendimientos superiores a los nacionales (yuca 14% más que el nacional; plátano 5,6% más; arroz de riego 7,6% más; papaya 12,7% más; y, arroz seco mecanizado 5,1% más), para los otros 10 (papa, palma de aceite, maíz tradicional, palma panelera, coco, caña azucarera, tomate, cacao, naranja y bananito) sus rendimientos son significativamente inferiores al promedio nacional.

---

38 El esfuerzo integral comprende i) Acciones de Institucionalización del territorio: Acceso eficaz a la justicia y seguridad ciudadana; lucha integral contra los cultivos ilícitos y las economías ilegales. "áreas libres de cultivos ilícitos"; generación de confianza en las instituciones del Estado y presencia permanente de las mismas; ordenamiento territorial y derechos de propiedad; ii) acciones de Participación Ciudadana y Buen Gobierno Local: Fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad local; participación efectiva de la ciudadanía; fortalecimiento capital social local; y iii) acciones de Integración Regional: Desarrollo económico; oferta de salud y educación; infraestructura y conectividad. (Decreto 2332 de 2013)

39 El esfuerzo gradual-básico incluye i) acciones de Apoyo a corto plazo, que tengan impacto y generen confianza: mejoras en infraestructura de conectividad, social, agua y saneamiento y electrificación rural, a través de un cupo de inversión predefinido; ii) traspaso gradual al esfuerzo principal de acuerdo a las capacidades institucionales y la dinámica del territorio. (Decreto 2332 de 2013)

- b. Alta concentración de la propiedad de la tierra:** en las regiones de frontera, el 61,7% de los propietarios (cerca de 117 mil) son dueños de 3.8 % del territorio rural (208 mil hectáreas), mientras que a nivel nacional, el 63.5% de los propietarios (2,4 millones) poseen el 5.6% de predios privados rurales (2.2 millones de hectáreas).

Adicionalmente, en los 16 talleres de formulación de política pública que adelantó el Plan Fronteras para la Prosperidad en el 2012 se encontró que en la mayoría de los municipios fronterizos existe débil capacidad institucional de las administraciones locales. La ausencia o debilidad en materia de formulación, implementación y evaluación de proyectos y políticas; la falta de aplicación de herramientas para prevenir riesgos de corrupción; y la débil articulación con el Gobierno Nacional, Departamental y con otros municipios fueron problemáticas recurrentes identificadas en las consultas realizadas en las fronteras.

#### **Cuadro 4 Indicadores de Desempeño Municipal Promedio resultados municipio - Departamento por Frontera**

DEPARTAMENTO	EFICACIA		EFICIENCIA		REQUISITOS LEGALES		CAPACIDAD ADMINISTRATIVA		DESEMPEÑO FISCAL		DESEMPEÑO INTEGRAL	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
AMAZONAS	0,0	29,7	23,1	34,1	31,3	68,4	32,7	67,2	36,6	69,3	22,3	50,1
ARAUCA	10,3	33,2	43,2	58,3	81,8	70,8	78,4	83,2	65,5	73,1	51,8	60,1
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	0,0	49,4	12,6	36,7	79,1	91,2	63,2	85,1	70,9	70,1	39,7	63,7
BOYACÁ	90,4	25,5	52,9	38,6	62,0	65,7	71,0	86,7	56,8	61,9	67,3	51,0
CESAR	21,9	38,3	52,3	54,5	51,4	68,8	74,4	82,5	66,3	69,1	49,0	59,4
CHOCÓ	0,0	72,5	13,6	39,5	62,7	79,2	50,9	82,5	51,6	63,0	31,9	66,0
GUAINÍA	0,0	0,0	16,2	31,8	85,8	88,6	75,4	0,0	46,5	65,5	40,7	38,3
LA GUAJIRA	3,5	56,8	24,5	51,6	56,3	69,5	24,9	80,9	65,9	70,8	32,4	63,4
NARIÑO	70,8	38,5	59,2	56,9	84,0	89,7	47,9	93,2	60,8	65,7	67,1	66,1
NORTE DE SANTANDER	79,3	70,0	52,0	59,7	76,2	70,3	56,5	80,7	62,6	66,3	66,8	68,4
PUTUMAYO	0,0	16,9	31,9	36,6	46,2	79,9	35,1	51,7	41,8	66,1	29,1	48,1
VAUPÉS	76,4	17,2	28,1	30,1	93,3	82,4	65,2	68,6	56,5	63,9	64,7	49,0
VICHADA	0,0	0,0	19,3	25,5	32,5	60,5	42,2	6,2	31,2	59,4	22,1	29,7
<b>Promedio general</b>	<b>36,8</b>	<b>46,9</b>	<b>41,0</b>	<b>51,1</b>	<b>65,8</b>	<b>73,8</b>	<b>52,1</b>	<b>76,8</b>	<b>59,7</b>	<b>67,4</b>	<b>49,9</b>	<b>61,0</b>

Fuente: DNP – DDTTS, 2013

### 3. Potencialidades

Un diagnóstico de las realidades fronterizas colombianas necesariamente debe advertir sus inmensas potencialidades humanas, naturales, étnicas, ambientales, culturales, y geopolíticas. A continuación se enuncian las más destacadas y estratégicas para el desarrollo sostenible de los departamentos y municipios fronterizos.

**El primer potencial de estos territorios está ligado a los recursos ambientales y su biodiversidad**, particularmente en las fronteras terrestres ambientales, las fronteras marítimas y las fronteras fluviales identificadas para la construcción de este documento CONPES. Los departamentos fronterizos concentran la mayor parte de las riquezas y recursos ambientales del país. En diez de los trece departamentos fronterizos se concentra el 90% de los recursos forestales nacionales, y en tres de ellos se localiza más de la mitad (53%) de explotación maderera colombiana legalmente registrada.

Así mismo en los departamentos de fronteras se ubican nueve (9) áreas protegidas, ocho (8) Parques Nacionales Naturales y la Reserva Nacional Natural con una extensión de 6.826.294 de hectáreas. Ello corresponde al 65,6% de la extensión total del Sistema de Parques Nacionales Nacionales. Se destaca entre otros, la Reserva Nacional Natural de Puinawai en el departamento de Guainía con una extensión de 1.092.500 hectáreas una de las más extensas del país.

Por lo demás, y ligado al potencial de diversidad étnica y cultural se observa que las 9 Áreas Protegidas del SPNN antes mencionadas, también tienen el carácter de territorio étnico (territorio y resguardos indígenas, y territorios simbólicos de comunidades negras y raizales). Siendo esta la situación, el reto del Estado consiste en generar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la coordinación de la función pública de la conservación de las Áreas Protegidas de la mano con las autoridades étnico territoriales, a través de la construcción e implementación de Regímenes Especiales de Manejo, en el caso de traslape con resguardos indígenas, o de Acuerdos de Uso y Manejo de Recursos Naturales en superposición o colindancia con territorios étnico-territoriales.

**El segundo potencial estratégico para el desarrollo de los municipios de fronteras está relacionado con el potencial minero energético.** Este potencial está ligado a las regulaciones ambientales al respecto y a la conservación de los recursos naturales, particularmente el recurso hídrico. No obstante lo anterior, es pertinente reconocer que en los departamentos de fronteras se localiza el 97% de la producción nacional de carbón, y el 43% de la producción nacional de metales preciosos. El Departamento del Chocó es el mayor productor nacional de Oro y Platino.

**El tercer potencial de desarrollo de los territorios fronterizos, está ligado al potencial fluvial y marítimo.** Los departamentos fronterizos albergan cuatro de los seis más importantes sistemas fluviales de la nación. Los ríos Atrato, Amazonas, Apaporis, Arauca, Baudó, Caquetá, Guainía, Inírida, Meta, Orinoco, Putumayo, Vaupés y Vichada tienen un enorme potencial para la navegación fluvial y para la pesca ornamental.

**El cuarto potencial de los territorios de fronteras está ligado a su diversidad étnica y cultural.** El porcentaje de población étnica en los municipios y departamentos fronterizos es significativo y por ello amplias extensiones del territorio se constituyen en resguardos o zonas de titulación colectiva. Potencializar el desarrollo étnico y cultural en zonas de frontera va de la mano con estrechar lazos y asegurar el flujo de poblaciones cuyos territorios ancestrales traslapan los límites político administrativos nacionales. Este componente étnico y cultural, y la pluralidad de sus expresiones constituyen un patrimonio material e inmaterial de los departamentos fronterizos.

**El quinto potencial de los territorios de fronteras está ligado a la potencialidad para el desarrollo agropecuario desde modelos diferenciales de producción.** En algunos departamentos como Arauca, Cesar, y Vichada existen alternativas y suelos para el desarrollo de agroindustria en diferentes tipos de cultivos. Por otra parte los departamentos de Boyacá, Nariño y Norte de Santander presentan la posibilidad de un desarrollo rural que se fundamente en esquemas de micro o minifundios que de manera asociada mejoran su productividad. En todo caso las capacidades agropecuarias de los departamentos y municipios de frontera son uno de los potenciales a desarrollar a través de modelos de producción que reconozcan las características endógenas de cada uno de los tipos de fronteras.



Finalmente, **la ubicación geoestratégica de los territorios de frontera** ha sido en otros países un factor determinante constituyéndose en ventaja competitiva para su desarrollo. En Colombia este potencial no ha sido aprovechado, pero no hay duda que constituir el límite con once naciones vecinas es un estratégico potencial económico, político y socio cultural de los departamentos fronterizos, consolidándolos como puerta de entrada y salida terrestre, marítima y/o fluvial de los flujos internacionales del país. En el año 2012 las aduanas en municipios fronterizos participaron en el 11.4% de las exportaciones nacionales (por valor), siendo Riohacha el municipio fronterizo con mayor participación (5.6%) del total nacional<sup>40</sup>. Esa condición limítrofe, hace que los departamentos fronterizos sean espacios de confluencia de modelos económicos y que sus estructuras económicas propias sean preponderantemente de “paso”. Por ejemplo, dos grandes bloques económicos como lo son el Mercosur y el bloque económico al que pertenece Estados Unidos, en el marco del recién suscrito TLC con Colombia, encuentran su zona de aproximación terrestre en la frontera colombo-venezolana.

Lo anterior sumado a la **inexistencia de una institucionalidad al nivel nacional que articule y atienda de manera integral el desarrollo fronterizo**, ha conllevado a que las diferentes actuaciones del Gobierno Nacional no generen los impactos esperados entrono a los rezagos en el desarrollo territorial y las brechas socioeconómicas que presentan los departamentos y municipios de frontera con relación al resto del país.

Adicionalmente se evidencia la importancia de articular y sopesar los diferentes potenciales identificados, de modo que se apalanque un verdadero desarrollo sustentable de estos territorios. Es de advertir el contraste, entre la situación de atraso de los departamentos y municipios fronterizos, y las inmensas potencialidades de desarrollo existentes en ellos.

Esta realidad inspira los contenidos conceptuales y programáticos de este Documento CONPES-“Prosperidad para las Fronteras”.

---

<sup>40</sup> Fuente: DANE - DIAN. Cálculos OEE - MCIT

## **IV. PROBLEMA CENTRAL**

El problema central que pretende atender este Conpes es **el rezago en el desarrollo y las brechas socioeconómicas que presentan los departamentos y municipios de frontera con relación al resto del país**. Este hecho es aún más dramático si se tiene en cuenta que se están desaprovechando las enormes potencialidades de estos territorios, que además son nodos de interconexión de procesos de intercambios económicos, sociales y culturales con los países vecinos.

Las disparidades en el desarrollo de las diferentes regiones en Colombia, fueron identificadas por el PND 2010-2014 como uno de los cuellos de botella para el desarrollo nacional, por lo que uno de los objetivos del Plan es orientar las políticas públicas nacionales hacia la convergencia regional<sup>41</sup>. En el caso de los departamentos y municipios de fronteras se identifica que estas disparidades evidencian unas diferencias significativas en la calidad de vida de los habitantes de los territorios de frontera y sus expectativas y oportunidades para el desarrollo, situación que afecta particularmente a sus comunidades étnicas y raizales.

## **V. OBJETIVOS**

### **1. Objetivo general:**

El objetivo de este Documento CONPES, es sentar las bases de una Política Pública de Prosperidad para las Fronteras, fomentando su desarrollo sostenible con base en el pleno aprovechamiento de sus potencialidades endógenas.

Dicha Política Pública, a partir de la adopción e implementación de estrategias diferenciadas y articuladas, fomentará la equidad social, la productividad y la reducción de las brechas con relación al resto del país, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes desde un enfoque diferencial, territorial, étnico y cultural. Así mismo, propenderá por la incorporación de

---

<sup>41</sup> Bases del PND, p. 509.

las fronteras al desarrollo nacional y la creación de condiciones para su participación en las decisiones binacionales que afecten su desarrollo.

## **2. Objetivos estratégicos:**

El objetivo general conlleva la realización de los siguientes objetivos estratégicos:

### **I. Fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional.**

Implica un rediseño del arreglo institucional así como el fortalecimiento de las capacidades en la planeación nacional, el sector Defensa y la representación nacional e internacional de los territorios fronterizos para cumplir las misiones que le han sido asignadas que conlleve una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la planificación de su desarrollo a partir de una activa participación de los territorios y comunidades fronterizas, una adecuada y suficiente asignación de recursos y la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno.

Implica igualmente fortalecer la gobernanza, gobernabilidad, las capacidades institucionales de los territorios de frontera, así como las capacidades del sector defensa para salvaguardar la integridad del territorio nacional y poder enfrentar los diferentes desafíos que allí se presentan permitiendo la gestión de su desarrollo, de las relaciones transfronterizas y su participación en instancias propias de las relaciones binacionales.

Considerando la dinámica regional y global de integración económica, política y social, se debe fortalecer la articulación y capacidades de las entidades y autoridades que ejercen la acción del Estado en zonas de frontera. En tal sentido, la autoridad migratoria colombiana busca promover la sinergia interinstitucional a través del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras – MIG; a partir del trabajo colaborativo, la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera.

## **II. Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país.**

Implica poner en marcha estrategias y acciones que buscan superar la inequidad social y económica que presentan los territorios de frontera en relación con el resto del país y que se expresan en indicadores desfavorables en materia de pobreza, empleo, vulnerabilidad social y calidad de vida. Las acciones buscan resaltar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, raizales y Rom, y tener en cuenta la dinámica fronteriza que supone flujos de población binacional y la dispersión poblacional.

## **III. Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera.**

Implica la creación de un entorno que aumente las posibilidades del desarrollo económico de los territorios fronterizos fundamentado en las características ambientales y étnico-culturales de dichos territorios.

Este objetivo implica disminuir los mayores costos de producción y transacción en las zonas de frontera y la incidencia del contrabando en la economía y las finanzas de los territorios fronterizos, de modo que sea posible mejorar la productividad y competitividad, incrementar la inversión pública y privada, interna y externa, y dinamizar el mercado laboral.

Al mismo tiempo, la planificación y gestión del desarrollo económico debe considerar necesariamente la preservación y uso racional de los inmensos recursos ambientales de los territorios de frontera, habitados en gran medida por pueblos y comunidades afrodescendientes e indígenas, con una cosmovisión que da particular importancia a la protección de la naturaleza y sus recursos.

#### **IV. Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos.**

Implica consolidar la conectividad física y tecnológica que permitan la articulación de los territorios de frontera, sus mercados y comunidades entre sí, con los polos de desarrollo del país y los países vecinos.

Implica proveer soluciones de **infraestructura multimodal de transporte** e infraestructura tecnológica y logística que mejoren las condiciones de movilidad y comunicación de las personas y el transporte de bienes y servicios, optimizando tiempos y costos y que respeten las condiciones ecológicas del territorio.

#### **V. Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.**

Implica el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural propia de las fronteras del país, la promoción y respeto de los derechos, territorios y autoridades de los pueblos y comunidades étnicas y la garantía de su efectiva participación en la toma de decisiones que los afecte. Así mismo, la consolidación de los lazos de hermandad entre habitantes de lado y lado de la frontera.

### **VI. ACCIONES ESTRATEGICAS PARA DESARROLLAR LAS FRONTERAS EN COLOMBIA.**

Las acciones estratégicas que se proponen se adelantarán en el contexto de los siguientes ámbitos fronterizos:

- **Municipios de frontera.**

Los Municipios Fronterizos son los Municipios cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia con los países vecinos, incluido el territorio de la isla de San Andrés.

- **Departamentos de frontera.**

Los Departamentos Fronterizos son aquellos cuyos límites coinciden con los límites de la República de Colombia, incluido el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- **Regiones de frontera.** Los Departamentos Fronterizos podrán conformar Regiones Fronterizas, mediante la unión de dos o más de ellos, en el marco y en observancia de lo dispuesto en el capítulo II de la Ley 1454 de 2011.
- **Zonas de integración fronteriza.** Son áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios Departamentos Fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político - administrativas limítrofes del país vecino colindante, en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones y gestiones conjuntas de gobierno.

Las ZIF están reguladas por la Decisión 501 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Las acciones estratégicas que responden a cada uno de los objetivos estratégicos, son las siguientes:

**Objetivo 1: Fortalecer la institucionalidad del Estado colombiano y sus entidades territoriales para la gestión de los asuntos de Frontera.**

**a. Fortalecer la coordinación y articulación para el desarrollo e integración de las Fronteras.**

Se creará un conjunto de instancias de coordinación y articulación de los procesos de planificación, presupuestación, ejecución y seguimiento, de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Dichas instancias articularán, los espacios de coordinación sectorial existentes, logrando con esto, la coordinación del sector público, privado, la academia, la sociedad civil, entre otros.

Los objetivos que se persiguen con esta propuesta son:

1. Promover el desarrollo integral de las fronteras y la convergencia regional en términos sociales y económicos a través de una respuesta articulada y oportuna del Estado bajo el principio de corresponsabilidad con las entidades territoriales.
2. Establecer el desarrollo y la integración fronteriza como una prioridad social, política, técnica y financiera en los ámbitos nacional y territorial.
3. Dar impulso a una estrategia gradual de implementación de proyectos en la que la Nación, los departamentos y los municipios sean corresponsables de su desarrollo.
4. Establecer mecanismos de focalización que permitan la asignación anual efectiva de recursos para la inversión en los departamentos y municipios de frontera.

Considerando la importancia que tendrán estas instancias en la coordinación y articulación de los procesos de planificación, presupuestación, ejecución y seguimiento, de políticas, planes, programas y proyectos, para los territorios de frontera, se considera necesaria la participación de las entidades del Gobierno Nacional y las entidades territoriales en dicho proceso.

Para tales fines se contará con las siguientes instancias:

- *Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras:* Será la instancia de coordinación, priorización y decisión de las políticas públicas territoriales, sectoriales y poblacionales para la convergencia nacional y el desarrollo fronterizo. En este sentido, articulará las políticas nacionales con los planes viabilizados por el Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras, con base en los proyectos prioritarios de las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. La Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras contará con una Secretaría Técnica, la que brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Consejo.

- *Comité Técnico para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras:* El cual actuará como instancia técnica, viabilizando las políticas, planes y proyectos para el desarrollo de estos territorios de acuerdo a lo planteado en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras. El Comité estará conformado por representantes técnicos de las entidades nacionales que conforman la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras. La entidad que la presidirá será definida en la reglamentación acorde con lo planteado en este documento. Igualmente contará con la participación de un delegado de los departamentos de frontera. La Secretaría Técnica brindará el soporte técnico, logístico y operativo necesario para el cumplimiento de las funciones a cargo del Comité.
- *Comisiones Regionales para el Desarrollo e Integración de las Fronteras:* Instancia de concertación y planificación del desarrollo regional en zonas de frontera a través de la estructuración de propuestas y estructuración de proyectos para la convergencia regional de los territorios de frontera y la participación en aspectos binacionales que afecten la vida y el desarrollo de sus comunidades. Estos proyectos se pondrán a consideración del Comité Técnico para el Desarrollo de las Fronteras de acuerdo a las necesidades percibidas en el ámbito territorial. Se sugiere que las comisiones regionales para el desarrollo e integración de las fronteras estén conformados por lo menos por los Gobernadores, los Alcaldes de los municipios fronterizos, representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom con presencia en las zonas fronterizas.

Se propone conformar siete (7) Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, con presencia de las autoridades territoriales:

- a. La Guajira, Cesar y Norte de Santander. (Frontera con Venezuela).
- b. Arauca, Guainía, Vichada y: Municipio de Cubará, Departamento de Boyacá . (Frontera con Venezuela).
- c. Guainía, Amazonas y Vaupés (Frontera con Brasil).
- d. Amazonas y Putumayo (Frontera con Perú).
- e. Putumayo y Nariño (Frontera con Ecuador).
- f. Chocó (Frontera con Panamá).



g. San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**b. Implementar una estrategia de fortalecimiento y consolidación de capacidades nacionales y territoriales con un enfoque diferencial que reconozca su condición fronteriza**

Dentro de la estrategia de fortalecimiento institucional para las fronteras se propone:

1. Implementar el **Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales**, diseñado por el DNP junto con los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio del Interior, Findeter y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En su diseño, este programa propende por la consolidación de capacidades gerenciales, institucionales y técnicas tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos territoriales para la gestión del desarrollo regional sostenible y las relaciones fronterizas, la profundización de la descentralización y garantizar el cumplimiento efectivo de las competencias a su cargo.

Dentro de este Programa, el presente CONPES sugiere unas acciones específicas para los gobiernos territoriales fronterizos:

- Priorizar la inclusión de los departamentos y municipios de frontera en la implementación del programa planteado, definiendo, entre otros, un Modelo de Gestión Territorial que se adapte a sus particularidades y que les permita mejorar o fortalecer las diferentes áreas del ciclo de gestión pública.
- Definir líneas de capacitación para la formulación de proyectos que consideren las variables específicas que afectan a los territorios de fronteras (capacitación con enfoque territorial, ambiental y étnico – cultural).

- Fortalecer la capacidad institucional de los territorios de fronteras para que puedan ejercer un rol activo en la gestión de los asuntos fronterizos, la relación con los gobiernos territoriales de los países vecinos y la formulación de iniciativas binacionales que tengan impacto en su territorio, teniendo en cuenta las características particulares de su población y las competencias asignadas a cada nivel de gobierno en estas materias.
  - Fortalecer la capacidad de gestión fiscal para la generación de recursos propios y la correcta administración de los recursos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento territorial, tales como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, y por supuesto, los recursos propios, entre otros.
2. Con el fin de lograr distribuciones que contribuyan a una mayor convergencia regional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con los gobernadores de frontera, adelantarán estudios sobre la pertinencia y viabilidad de propuestas específicas, que consideren mecanismos de compensación fiscal y de nuevos ingresos, para el fortalecimiento de las finanzas territoriales de frontera, afectadas gravemente por el contrabando.
  3. Garantizar y ampliar la presencia de las entidades territoriales de frontera en instancias de decisión y consultas binacionales que impactan de manera particular sus poblaciones y territorios.
  4. Se impulsará la conformación y operación de los Centros Nacionales de Atención Fronteriza - CENAF y los Centros Binacionales de Atención Fronteriza - CEBAF. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte coordinarán una mesa de trabajo conjunto con las entidades que integrarán estos centros de atención (DIAN, Policía Nacional, ICA, INVIMA, Migración Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Esta mesa deberán definir los mejores esquemas y los ejecutores para las labores de diseño, construcción, operación y mantenimiento de los CENAF y CEBAF.

Para tal efecto, las entidades que integrarán los centros, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, en el marco de sus competencias y de acuerdo a lo señalado en la normatividad, definirán los mecanismos para la concurrencia de recursos de cada una de las entidades, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, para financiar el diseño, construcción, mantenimiento y operación de los CEBAF-CENAF.

5. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores apoyará a los entes territoriales en la formulación, revisión y ajustes de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial desde la condición de frontera y con enfoque diferencial, étnico y cultural. Así mismo, identificará los insumos requeridos para estos procesos y adelantará las gestiones para que los entes territoriales puedan hacer uso de estos.

**Objetivo 2: Reducir las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país.**

- a. **Estructurar e implementar un Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en las Fronteras, formulado desde un enfoque diferencia territorial, étnica y cultural.**

A partir de la expedición del presente CONPES, un equipo técnico multidisciplinario, integrado de común acuerdo entre el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Federación Nacional de Departamentos, estructurará y concertará un **Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en Frontera**. Dicho Plan se creará en el marco de lo dispuesto en este CONPES y una vez aprobado dicho plan hará parte integral del mismo.

Este plan deberá definir de manera precisa los sectores o ámbitos sociales en los cuales se pretende realizar una disminución de brechas entre los territorios limítrofes y el resto del país,

tomando como base, por una parte, los compromisos adquiridos por el país dentro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Agenda post 2015 y las metas planteadas en el documento Visión Colombia 2019, y por otra, las características territoriales, étnicas y culturales propias de cada frontera.

En este sentido, *Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en Frontera* tendrá como ejes principales la reducción de la pobreza extrema y el hambre, el aumento en las coberturas y la calidad de la educación, la prevención en la salud de la población, la reducción del desempleo, el acceso a los servicios de la tecnología y la información, el acceso a vivienda digna y el suministro de agua potable y saneamiento básico, entre otros. De acuerdo con lo anterior, habrá un plan de acción que abarque los anteriores ejes.

Adicionalmente, el plan contemplará el desarrollo de acciones para acceso a la justicia en zonas de frontera, que incluyen el fortalecimiento de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana en las zonas de influencia del CONPES; promover plan de descongestión junto con la Rama Judicial para los municipios con índice de congestión judicial más alto; fortalecimiento de los comités departamentales para lucha contra las drogas; y programación de jornadas de atención a víctimas del conflicto armado, de manera prioritaria para municipios en zonas de frontera, realizadas con la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas, atención a víctimas del conflicto armado con la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas, estrategia interinstitucional que lidera el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza con la Defensoría del Pueblo y la Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas.

Este el plan deberá plantear metas cuatrienales a lograrse en cada periodo de Gobierno Nacional, con el propósito de avanzar sostenidamente hacia la convergencia de las fronteras con el resto del país, y estar enmarcado en proceso prospectivo a veinte (20) años. Así mismo el plan señalará las entidades responsables, los recursos requeridos e indicará posibles fuentes de financiación.

Considerando que el cierre de brechas implica un esfuerzo de focalización adicional, las entidades del Gobierno Nacional deberán apropiarse dicho plan en sus planes sectoriales y propender por el

cumplimiento de las metas planteadas priorizando los planes y proyectos que se aprueben por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras.

**Objetivo 3: Promover condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera.**

- a. Acciones enfocadas a invertir en el desarrollo productivo regional, a potenciar sus ventajas competitivas y disminuir los costos de producción y de transacción en los territorios de frontera.**

Mejorar la competitividad de los departamentos y municipios de frontera parte de reconocer las capacidades endógenas de los mismos, fomentando así inversiones en los renglones que presentan ventajas comparativas frente a otras regiones. Esta diferenciación implica comprender que cada subregión de fronteras tiene características particulares que responden a diferentes tipologías de fronteras. Por ello la ventaja competitiva de algunas regiones estará ligada a sectores como el comercio internacional mientras el desarrollo de otras subregiones tiene un enfoque de desarrollo local sostenible.

Frente a lo anterior, es preciso considerar que la oferta institucional de instrumentos de apoyo al desarrollo productivo regional es relativamente dispersa y, a menudo, sus alcances no se corresponden con las particularidades productivas de las regiones de frontera. Observada esta debilidad institucional, se propone lo siguiente:

Los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conjuntamente con los gobernadores de frontera, en un plazo no mayor a un (1) año, realizarán el análisis de pertinencia y viabilidad de propuestas específicas para lograr la disminución de costos de producción e incentivar la inversión en los territorios fronterizos a través de instrumentos como exenciones impositivas, incentivos tributarios para la creación de nuevas empresas, capital semilla, establecimiento de zonas francas, producción regional de insumos y energía, entre otras.

En cuanto a los instrumentos e incentivos para promover la competitividad de las actividades agropecuarias en zonas de frontera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural buscará una mayor articulación de la intervención pública y privada para así, lograr impacto en estas zonas. En ese sentido, se hace necesaria una mayor presencia de las instituciones sectoriales para atender de manera diferencial las necesidades de inversión, divulgación y promoción de los beneficios que se brindan a las unidades productivas desde el Gobierno Nacional.

De igual manera, es necesario incrementar las acciones de vigilancia y control sanitario en la producción y en los pasos fronterizos, fortaleciendo los sistemas de inspección, vigilancia y control sanitario y fitosanitario vegetal y animal en estas zonas, así como de alerta temprana para el control epidemiológico.

Adicionalmente, y a corto plazo se implementaran las siguientes acciones:

- El Ministerio de Agricultura dará prioridad a los proyectos de desarrollo agropecuario y rural de los territorios de frontera, especialmente los enfocados a la sustitución de cultivos ilícitos.
- La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), a través de la Dirección de Programas contra cultivos ilícitos (DPCI), focalizará la atención en los territorios y sus comunidades que presentan afectación por cultivos ilícitos. (Esta acción es la base para la concertación de plan de acción con la UACT).
- Por parte de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial-UACT a través de la Dirección de Programas contra cultivos ilícitos-DPCI, se trabajará la atención a los territorios y sus comunidades que presentan afectación por cultivos ilícitos. Con la aplicación de la metodología de focalización e intervención, la cual consiste en:
  - Realización de una mesa técnica interinstitucional en la que participan las Alcaldías, las autoridades ambientales y la Gobernación, para focalizar los territorios de intervención y definir mecanismos de articulación inter institucional.

- Foro municipal donde se presenta a presidentes de juntas de acción comunal el modelo de intervención de la Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos para la atención a las comunidades afectadas.
  - Asambleas veredales para presentar a las familias de cada vereda el modelo de intervención, acompañado de beneficios y compromisos para las partes (Gobierno y Comunidades) teniendo como resultado la preinscripción de familias y la conformación de los Comités Comunitarios de verificación y control social-CCVCS.
  - Monitoreo y verificación de cultivos ilícitos y cumplimiento de los compromisos establecidos para comunidades y Gobierno por parte de un organismo neutral para certificar territorios libres de cultivos ilícitos.
  - Implementación del modelo de intervención.
- La Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), a través de la Dirección de Articulación promoverá de forma organizada y articulada la presencia de las instituciones del Estado (sector público nacional y territorial), el sector privado y la cooperación internacional para la consolidación del territorio.
  - Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías contribuirán a financiar empresas mipymes en Departamentos y municipios de fronteras, mediante el mecanismo de redescuento y el otorgamiento de garantías a través del sistema financiero.
  - Conformar, a través de Bancoldex, cupos especiales de crédito municipales y departamentales, orientados a la financiación de las necesidades de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas para su fortalecimiento y competitividad. Este mecanismo requiere de un convenio entre el ente territorial y Bancóldex, en el cual el ente territorial debe contar con recursos presupuestados para tal fin.

**b. Medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera y atender problemáticas que generen contrabando afectando la competitividad regional y las finanzas públicas territoriales.**

Dentro de las medidas y mecanismos para combatir el comercio ilegal en las fronteras y reducir las expresiones del mismo sobre los territorios fronterizos se propone:

- Control de los tráficos internacionales por las fronteras<sup>42</sup>:

Se busca fortalecer las acciones tendientes a una mayor coordinación entre entidades nacionales y extranjeras para garantizar el adecuado y eficiente uso de puntos autorizados por parte de los ciudadanos y actores económicos, haciendo el tránsito por estos pasos fronterizos más ágil, sencillo y económico.

Por parte de las autoridades nacionales, se incrementará la vigilancia y el control policial y aduanero de las fronteras, mediante:

- Coordinación de la fuerza operativa.
  - Dotación de medios de observación, comunicaciones, protección, judicialización, etc.
  - Desarrollo de Infraestructura y medios de control en los puntos de paso para la atención al tráfico de personas y mercancías.
  - Desarrollo de medios de contención y de vigilancia en las zonas entre los puntos de paso.
- Gestión integral de los flujos a través de la cooperación y coordinación con los países vecinos:  
  
Se establecerán mecanismos de cooperación con los países vecinos para el intercambio de información en cuanto al tránsito de mercancías –cooperación aduanera– e información de inteligencia para la prevención y persecución de delitos en el origen. Dicha coordinación con países vecinos generará mayor corresponsabilidad en la gestión de las fronteras, en políticas de seguridad, comercio y desarrollo.
- Consistencia entre la estrategia de control en frontera con las demás políticas nacionales:

---

<sup>42</sup> Estas estrategias generales se basan en la propuesta de Márquez, Ares, Hernández & Solar (2010), op cit.



Implementar el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo -SUNIR- y capacitar a las autoridades regionales frente al control sobre los bienes más sensibles al fraude.

Como elemento complementario a estos esfuerzos, este Conpes propone que dentro de la institucionalidad creada por la mencionada “Ley Anticontrabando”, se incluya la representación de los entes territoriales de forma que se coordinen acciones para combatir el fenómeno sobre el territorio.

**c. Iniciativas para el uso racional y conservación de la riqueza ambiental, desde un enfoque diferencia étnico y cultural.**

Algunas iniciativas para el aprovechamiento del potencial ambiental de las fronteras:

- Adoptar y/o implementar los planes de manejo de las cuencas hídricas binacionales.
- Desarrollar líneas de investigación y capacidad de innovación para uso racional y el aprovechamiento sostenible de los productos de la biodiversidad nativa.
- Estructurar iniciativas y proyectos enmarcados dentro de la Estrategia REDD+ para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero por deforestación y degradación de áreas determinadas.
- Construir de políticas diferenciadas que reconozcan las particularidades territoriales para el manejo de las fronteras marítimas y fluviales.
- Explorar incentivos para las empresas que desarrollen proyectos de responsabilidad social y ambiental que involucren las comunidades de frontera.
- Promover el reconocimiento económico y medidas compensatorias por la conservación de ecosistemas estratégicos para la Nación y el Mundo en los territorios de frontera.
- Fomentar y fortalecer las prácticas productivas tradicionales de las comunidades indígenas y afrodescendientes mediante la vinculación de familias al componente IRACA del Departamento para la Prosperidad Social.
- Considerando que el Conpes tiene como propósito desarrollar una política integral para las regiones fronterizas mediante acciones que incrementen la presencia del Estado, y la solución de problemas apremiantes de las comunidades, se promoverán actividades agropecuarias bajo criterios de ordenamiento y uso productivo del suelo. Respecto al

acceso a la tierra y los problemas derivados de su uso y tenencia, y el mejoramiento de las condiciones productivas, el Incoder establecerá criterios de focalización de beneficiarios y de desarrollo rural integral.

**Objetivo 4: Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos.**

**a. Adecuación de infraestructura multimodal de transporte para la conexión interna y la consolidación de corredores de comercio exterior:**

- El Instituto Nacional de Vías -INVIAS- cofinanciará con las entidades territoriales un programa especial para la construcción y/o mejoramiento de vías terciarias que interconecten las cabeceras municipales y centros poblados del cordón fronterizo, así como los territorios fronterizos con el resto del país, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y previo el cumplimiento de los requisitos de cofinanciación de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Garantizar la conexión de los territorios de frontera con los países vecinos, para lo cual se debe incentivar la presencia de Colombia en iniciativas de integración regional, particularmente a través del acompañamiento técnico continuado a proyectos enmarcados en iniciativas como la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –IIRSA- y Mesoamérica.
- Dada la importancia de la conectividad fluvial en los territorios fronterizos de la Nación, se propenderá en el sector transporte dar continuidad a las iniciativas hasta ahora adelantadas en esta materia. Actualmente se cuenta con estudios Fase II (Factibilidad) de la navegabilidad de los ríos Atrato, Putumayo y Meta, realizados por INVIAS, y la fase siguiente contempla continuar con estudios de enfoque social, para satisfacer demandas de transporte de pasajeros por las principales vías fluviales. Dicha actuación contemplará la realización de brigadas de reconocimiento de zonas estratégicas para la ubicación de nuevos muelles que permitan promover el transporte de pasajeros en el modo fluvial, y posteriormente priorizará los recursos necesarios para la construcción de éstos, teniendo en cuenta principios de empleo de mano de obra y material de procedencia local.

En esta misma línea de acción, el DNP y MT contratarán el Plan Maestro Fluvial de Colombia, estudio que abordará los componentes institucional, operacional, financiero, infraestructural, y promocional, y a partir del cual se espera actualizar la política del aprovechamiento del recurso hídrico fluvial, adecuándola a las necesidades de transporte y servicios logísticos regionales. En conexión con el componente anterior, el Ministerio de Transporte, en conjunto con la Aerocivil, adelantarán los estudios necesarios para establecer la factibilidad de un plan de acción en materia de acondicionamiento de hidropistas, con miras a proveer conexión por vía aérea a territorios de difícil acceso.

#### **b. Fortalecimiento de la infraestructura en pasos de frontera:**

La dinámica de los pasos fronterizos se abordará desde la perspectiva infraestructural, y del mejoramiento de la coordinación entre las entidades que hacen presencia en dichos lugares, con fines de realizar los controles migratorios, sanitarios, fito-zoosanitarios, aduaneros y de tránsito de vehículos particulares y de carga. Las acciones previstas en este frente comprenden:

- Ampliación de la capacidad de infraestructura de transporte en los pasos Rumichaca, San Miguel, Tienditas, Mataje, y La Unión.
- Formulación del Plan de CEBAF y CENAF, que iniciará con gestiones asociadas a la coordinación interinstitucional para construcción del CEBAF Rumichaca, optimización operacional del CENAF Cúcuta, y estudios y diseños para el CENAF de Arauca y Paraguachón, Maicao.
- Continuación de las gestiones para realizar el estudio de caracterización y optimización de pasos de frontera.
- Implementación de acciones de fortalecimiento para la prevención y control al tráfico ilegal de especies de fauna y flora silvestre; prevención, control y erradicación de las especies exóticas, invasora y/o trasplantadas y se adelantarán acciones de vigilancia y monitoreo a las enfermedades de las especies de fauna silvestre en los ecosistemas transfronterizos y que se consideren de riesgo zoonótico o que pongan en riesgo la salud humana.

### **c. Promoción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones garantizar el cumplimiento de las metas propuestas en los siguientes proyectos en territorios de frontera:

- El Proyecto Nacional de Fibra Óptica: De los 77 municipios de frontera, diecinueve (19) han sido estimados con conexión a redes de fibra óptica por operadores comerciales (línea base del PNFO). Cuarenta y siete (47) municipios serán conectados por el Proyecto Nacional de Fibra óptica así; en diciembre de 2012 (Grupo 1) fueron conectados dieciocho (18) municipios, en junio de 2013 (Grupo 2) fueron conectados once (11) municipios; y en el año 2014 (Grupos 3 y 4) serán conectados dieciocho (18) municipios. Los once (11) municipios de frontera que no se encuentran incluidos en la conexión a la red de fibra óptica nacional, contarán con una solución complementaria a través del Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad.
- El proyecto de Kioscos Vive Digital: En 17 de los 77 municipios de frontera de Chocó y Norte de Santander. fueron instalados durante 2013, los 74 Kioscos Vive Digital de esta acción; los cuales se encuentran actualmente en operación (KVD Fase 1). En 65 de los 77 municipios de frontera de Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada, serán instalados durante 2014, al menos 597 Kioscos Vive Digital de esta acción.(KVD Fase 2)
- Programa Computadores para Educar: Garantizar la inversión de cerca de \$29.846 millones con el fin de adquirir y distribuir 27.170 computadores con acompañamiento educativo, para los niños y docentes de las sedes oficiales en 12 departamentos de frontera en 2014.
- Alfabetización Digital y Ciudadanía Digital: Alcanzar la meta de inversión de cerca de \$ 2.302 millones de pesos y 57,5 mil personas alfabetizadas.

Adicionalmente, el MINTIC, a través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desarrollará la instalación de nuevas estaciones para la prestación de Servicio de radiodifusión sonora de Interés Público en los departamentos de frontera.

**Objetivo 5: Fortalecer la identidad, la cosmovisión y la organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.**

**a. Planificación del desarrollo en territorios con presencia de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y rom.**

Considerar la noción del espacio y territorio ancestral y de la propiedad colectiva en la planificación territorial regional resulta de especial importancia para la conservación étnica cultural de los territorios de frontera. Por tal motivo, las acciones deben estar orientadas al fortalecimiento de los grupos étnicos y culturales dentro de los procesos de legalización, protección y conservación del territorio para lo cual se recomienda:

- Se recomienda al INCODER, realizar los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierra y apropiar los recursos presupuestales requeridos, para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y reestructuración de resguardos de origen colonial en zonas de frontera.
- El Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación fomentarán el fortalecimiento organizativo en aspectos de liderazgo, administración, planeación, gestión de proyectos con el fin de que las comunidades étnico-culturales de frontera puedan promover la defensa de sus derechos y participar en las instancias propias de las relaciones binacionales.
- El Ministerio del Interior promoverá el respeto y la aplicación, por parte de las entidades estatales, nacionales y territoriales, de los procesos de consulta previa en los casos establecidos en la Constitución y la normatividad legal vigente.
- El Ministerio del Interior facilitará el acompañamiento y promoción de iniciativas legislativas que garanticen el reconocimiento de las autoridades tradicionales.

**b. Promover políticas diferenciales para grupos étnicos y culturales que fomenten el desarrollo social.**

El Ministerio del Interior servirá de interlocutor y coordinador entre las comunidades étnico-culturales asentadas en frontera y las entidades públicas, en materia de cumplimiento de planes de salvaguarda de los pueblos indígenas, y la inclusión diferencial en políticas, planes y programas del nivel nacional y departamental. Para ello:

- Con apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Agropecuario, se adoptarán y/o consolidarán de manera concertada con los pueblos y comunidades étnicas de los territorios fronterizos, los sistemas, programas y planes de educación, salud y producción agropecuaria basados en sus cosmovisiones valores y tradiciones. En el caso de los pueblos indígenas se incluirá también el tema de justicia.
- El Ministerio del Interior realizará capacitaciones a entidades nacionales y territoriales fomentando la armonización de sus intervenciones con los “Planes de Vida de las Comunidades Indígenas” y garantizando la atención de las necesidades particulares de esta población con mecanismos que se adecúen a sus instituciones socioculturales.
- Con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, se capacitarán a los municipios y departamentos de frontera con comunidades étnicas, en el acceso al Sistema General de Regalías y al Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas y en la articulación regional de las intervenciones y políticas territoriales.
- El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- SNARIV- deberá agilizar y priorizar el diseño e implementación los Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC- para los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes de frontera, para la pronta reactivación social, económica y política de estas poblaciones. Lo anterior, considerando la riqueza étnico-cultural de las fronteras y la protección especial que merecen estas comunidades constitucionalmente, lo que hace urgente la atención de comunidades que han sido víctimas del conflicto armado en territorios de frontera.

**c. Consolidación de procesos de integración cultural binacional.**

Las políticas diferenciales para grupos étnicos de frontera parten de reconocer que dichas comunidades suelen tener territorios ancestrales que traslapan los límites político-administrativos y las fronteras nacionales. Por ello una política diferencial para estos pueblos y comunidades parte de fortalecer los vínculos binacionales de estas comunidades de modo que fortalezcan los lazos de hermandad de las comunidades de fronteras.

## **VII. ACCIONES EN CURSO PARA DESARROLLAR LAS FRONTERAS EN COLOMBIA.**

En consideración de la situación de las fronteras, es preciso reconocer una serie de acciones en curso que representan la oferta institucional actual para el desarrollo de las Fronteras.

A manera de síntesis, la Tabla 4 agrupa sectorialmente el monto de las inversiones en 294 acciones que han sido adelantadas o se encuentran proyectadas por el Gobierno Nacional en los territorios de frontera. Estas acciones son el reflejo de la actuación que ha venido adelantando el Gobierno Nacional en los territorios fronterizos a partir de la priorización que le dio el PND 2010-2014 al desarrollo de dichos territorios y de la búsqueda de convergencia en el desarrollo de las diferentes regiones del país.

A continuación se presenta la matriz de financiamiento resumida por las entidades del Gobierno Nacional y entidades territoriales que participan en el documento. Cabe anotar que la ejecución de estos recursos depende de la viabilización de los proyectos a través de los que se realizarán dichas acciones, y del compromiso de las entidades territoriales para aquellas que requieren de contrapartida. El presupuesto indicativo contenido en el presente documento CONPES, estará sometido al trámite y ejecución de los recursos de las entidades que participan en la elaboración y desarrollo de esta política.

**Cuadro 5. Recursos 2014-2021.**  
**Cifras en millones de pesos corrientes**

<b>RESUMEN DE RECURSOS POR ENTIDAD VIGENCIAS 2014-2021 CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES</b>	
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL / BANCO AGRARIO	\$ 34.658
ANSPE	\$ 108.639
ARTESANÍAS DE COLOMBIA	\$ 40.788
BANCOLDEX	\$ 399
CODECHOCÓ	\$ 3.776
DPS	\$ 782
ENTIDADES TERRITORIALES	\$ 42.500
FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS	\$ 19
ICA	\$ 13.493
INCODER	\$ 22.256
INVIAS	\$ 1.065.306
MIGRACIÓN COLOMBIA	\$ 5.882
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	\$ 60
MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO	\$ 14.910
MINISTERIO DE CULTURA	\$ 6.350
MINISTERIO DE DEFENSA	\$ 1.201.911
MINISTERIO DE EDUCACION	\$ 59.322
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA	\$ 36.093
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	\$ 2.512
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	\$ 8.320
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	\$ 189.608
MINISTERIO DE VIVENDA CIUDAD Y TERRITORIO	\$ 7.000
MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO/ECOPETROL/ENTIDADES TERRITORIALES	\$ 338.000
MINISTERIO DEL INTERIOR	\$ 568
PROEXPORT	\$ 430
UARIV	\$ 282.987
UPRA - MADR- ENTES TERRITORIALES	\$ 928
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 3.487.494</b>

Fuente: DNP, 2014

A la fecha se cuenta con acciones en curso categorizadas de conformidad a los objetivos estratégicos identificados para el desarrollo fronterizo que han sido identificados en el



diagnóstico. Estas acciones que contribuyen al desarrollo de la presente política alcanzan inversiones del orden de 1.2 billones de pesos en la vigencia presupuestal 2013 (Ver anexo 13). Es preciso anotar que de las 247 acciones, se identifican 30 líneas de acción con una alta relevancia o estructurantes para los territorios, estas son presentadas en los cuadros subsiguientes. Una desagregación más específica de estas intervenciones se presenta en la Matriz de Acciones en Curso en el Anexo 13.

- **Acciones para Consolidación de los lazos de hermandad y relación cotidiana de los habitantes de frontera, especialmente de sus pueblos y comunidades étnicas:**

<b>Acciones más relevantes</b>
1. Construcción de una red de bibliotecas en los municipios de frontera seleccionados por el Ministerio de Cultura.
2. Formulación de la Política Nacional de Pasos de Frontera.
3. Formación y acompañamiento a través de una estrategia de desarrollo profesional en 167 sedes educativas rurales ubicadas en 10 entidades territoriales, mediante el Programa de Educación Rural (PER II).
4. Acompañamiento integral y sostenido para el mejoramiento de la calidad, con el programa “Todos a Aprender.
5. Acompañar a las diferentes entidades del Gobierno en la formulación de políticas públicas e incorporación del enfoque diferencial étnico dentro de la oferta institucional.

- **Fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales teniendo en cuenta su condición de fronteras:**

<b>Acciones más relevantes</b>
1. Generar doctrina específica sobre seguridad y defensa fronteriza en la Fuerza Pública que permita aclarar roles, misiones y procedimientos para actuar en la zona de frontera.

2. Asesorar y asistir técnicamente en la formulación, implementación, seguimiento y monitoreo de los Planes integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
3. Se beneficiarán del programa diseñado para mejorar las capacidades de las entidades territoriales en materia de gestión pública.
4. Analizar la pertinencia y viabilidad de incluir una asignación especial, criterio de distribución o destinación en el SGP para beneficio de los departamentos y municipios fronterizos.
5. Capacitar a las comunidades étnicas, en el acceso al Sistema General de Regalías y al Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas.
6. Garantizar las condiciones de seguridad en las zonas de frontera mediante el fortalecimiento de las capacidades y presencia de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y la Dirección General Marítima.

- **Medidas y mecanismos compensatorios de los mayores costos de producción y transacción derivados de la lejanía y desconexión de los centros de desarrollo y de poder del país:**

#### **Acciones más relevantes**

1. Mejoramiento y mantenimiento de vías de los departamentos de frontera.
2. Estructurar y licitar corredor de importancia estratégica para los territorios de frontera.
3. Fortalecer la mesa de trabajo con las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible para la definición de los criterios de sostenibilidad ambiental en la actividad minera.
4. Estudio de alternativas de fortalecimiento de la capacidad instalada y elaboración de un plan de intervención para el mejoramiento en la gestión de servicios de salud.
5. Prelación en la asignación de cupos en el marco del programa VIP para Ahorradores.

6. Asistencia técnica y financiera a municipios fronterizos en la generación de insumos y en los procesos de revisión y ajuste de los POTs.
7. Mejorar condiciones de habitabilidad rural de los municipios ubicados en zona de frontera
8. Realizar la evaluación de las tierras para usos agrícolas, pecuarios y forestales para diferentes sistemas de producción en las regiones de frontera.

- **Medidas y mecanismos que equilibren los efectos del contrabando en la economía y las finanzas de los entes territoriales de fronteras:**

#### **Acciones más relevantes**

1. Construcción, mantenimiento y operación de muelles importantes y estratégicos para los territorios de frontera.
2. Dragados de mantenimiento y profundización de puertos de importancia estratégica para los territorios de frontera.
3. Capacitación de los miembros de los comités departamentales de lucha contra la trata de personas. Jornadas de asistencia técnica a los integrantes de los comités Departamentales fronterizos.
4. Desarrollo de Infraestructura y medios de control en los puntos de paso para la atención al tráfico de personas y mercancías.
5. Desarrollo de medios de contención y de vigilancia en las zonas entre los puntos de paso.

- **Normas, programas y acciones que fomenten la competitividad y la inversión en las regiones de frontera y el desarrollo fronterizo binacional:**

#### **Acciones más relevantes**

1. Poner en operación tres (3) Centros Integrados de Servicios de Comercio, Industria y Turismo (MICITIOs), uno en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander, uno en San Andrés Isla y el otro en Pasto, Nariño.
2. Consolidar seis (6) Comisiones Regionales de Competitividad (CRCs).
3. Realizar eventos de articulación nación-regiones en materia de emprendimiento denominados "Concierto Regional de Emprendimiento", en los municipios fronterizos de Leticia, Riohacha y Valledupar.
4. Brindar acompañamiento técnico a los proyectos regionales vinculados a sectores PTP priorizados en los departamentos de Frontera.
5. Caracterizar la actividad artesanal de algunos de los Municipios Fronterizos, y convocar a los diferentes actores para que hagan parte activa del comité asesor de cada laboratorio que se pondría en marcha, de diseño e innovación para el desarrollo de la actividad artesanal.
6. Explorar la posibilidad de crear líneas especiales en alianza con entidades de Gobierno para fortalecer las disposiciones dadas en la circular externa No. 17, de 2011, para lograr mayor cobertura en las zonas de frontera.
7. Promover Apertura de puntos de contacto y mejorar el acceso a servicios financieros en municipios fronterizos.
8. Apoyar el desarrollo de proyectos de turismo comunitario en regiones de frontera.
9. Iniciar el proceso de certificación como destino turístico sostenible del municipio de Leticia, Amazonas.
10. Realizar una serie de proyectos de infraestructura turística en municipios de frontera.
11. Participar representantes de los territorios fronterizos en las negociaciones de acuerdos comerciales a partir de los mecanismos existentes.
12. Fortalecer los conocimientos de los empresarios de los territorios fronterizos para motivar el aprovechamiento de las oportunidades en los diferentes mercados a través de información de oportunidades comerciales y seminarios de formación exportadora.

Es importante mencionar que, adicional a los programas y proyectos adelantados por las entidades nacionales en los territorios de frontera, otros instrumentos de política pública han consolidado acciones que buscan impactar las fronteras. Los más relevantes se relacionan a continuación:

### **Contratos-Plan y Acuerdos de Desarrollo Urbanos para Territorios de Fronteras:**

El Contrato-Plan es un instrumento de planeación conjunta entre el Gobierno Nacional y gobiernos territoriales para el desarrollo territorial, que se materializa mediante un acuerdo de voluntades entre los diferentes niveles de gobierno. Se estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de algunas de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los planes de desarrollo respectivos. De esta manera, los Contratos-Plan buscan la coordinación interinstitucional e intergubernamental con los diferentes entes territoriales en pro del desarrollo regional.

De conformidad con lo señalado en la Ley 1450 de 2011 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”), así como en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y el Decreto 819 de 2012<sup>43</sup>, el Departamento Nacional de Planeación inició durante la vigencia 2012 el proceso de construcción de seis ejercicios piloto en diferentes regiones del país. De estos, tres impactan población en territorio fronterizo. De esta manera, los departamentos de Arauca, Nariño y la región del Atrato Gran Darién han sido focalizados para hacer parte del proceso de estandarización de la ruta metodológica y de la construcción de los mecanismos jurídicos y financieros que garanticen la efectividad de este nuevo instrumento.

El Contrato-Plan del departamento de Arauca fue estructurado alrededor del eje central de productividad y competitividad con impacto en sus siete municipios. Se suscribió por \$1,741 billones, de los cuales, el Gobierno Nacional aportará el 63% de los recursos. De manera particular para los municipios en territorio de frontera, se tienen previstas inversiones en sectores estratégicos agrupados en cuatro (4) prioridades estratégicas: Productividad y Competitividad, que contempla proyectos del sector comercio, agricultura, infraestructura vial y TIC por un valor

---

<sup>43</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan”.

estimado de \$1,1 billones; la segunda prioridad denominada Desarrollo Social estimada en una cifra cercana a los \$530.000 millones, contempla proyectos en Vivienda, Salud, Educación, Agua Potable, Energía, Gas y temas de infancia. A su vez, el contrato plan involucra una prioridad Ambiental estimada en \$70.000 millones para una intervención en proyectos dirigidos al ordenamiento de cuencas, la conservación de ecosistemas estratégicos y riesgo. Así mismo se incorporan proyectos de Infraestructura de Seguridad y Soberanía Territorial y la construcción de centros de convivencia ciudadana en la prioridad denominada Soberanía y Territorio por \$41.000 millones de pesos. Finalmente una de las acciones más relevantes del Contrato Plan de Arauca, para el desarrollo fronterizo es la Implementación del Sistema Integrado de Control Fronterizo (CENAF) con una inversión total de \$21.800 millones a ejecutarse entre el año 2013 y el año 2020.

Si bien el Contrato Plan se suscribió a ocho (8) años, para la vigencia 2013 se estiman inversiones en todos los sectores señalados por \$400.000 millones, los cuales obedecen a intervenciones sectorizadas del orden nacional y territorial como un proceso efectivo de articulación y coordinación multinivel.

Por su parte, el Contrato-Plan<sup>44</sup> del departamento de Nariño se estructuró para tres (3) municipios del corredor frontera, once (11) municipios del litoral pacífico y algunas inversiones en la ciudad de Pasto. Su eje central fue definido para el Desarrollo Humano Sostenible con inversiones previstas en \$1,5 billones, de las cuales, el Gobierno Nacional cofinanciará el 81%. En infraestructura, dentro de los 11 proyectos priorizados que permiten la conectividad vial del Departamento, se encuentra la vía La Espriella - Río Mataje, en la frontera con el Ecuador, para la intervención de un tramo de carretera de 20 km y cinco puentes, Comprende una asignación de recursos por valor de \$130.000 millones para las vigencias 2013-2016.

En materia de energía, se contempla la interconexión eléctrica binacional en línea de 34,5 kV: San Lorenzo (Ecuador) - Espriella (Colombia) y la alternativa de proveer energía a poblaciones fronterizas del municipio de Ricaurte mediante convenio con CONELEC (Ecuador), para lo cual se estima una inversión de \$60.000 millones a través del Contrato-Plan Nariño.

---

<sup>44</sup> El presupuesto de los Contratos Plan es indicativo.

En el tema productivo, se han identificado hasta el momento dos proyectos que beneficiarán a cerca de 5.000 pequeños productores de leche, ubicados en las 3 cuencas lecheras del Departamento que comprenden los municipios de frontera de Ipiales, Carlosama y Cumbal, priorizados en el Contrato-Plan. Estos proyectos tienen un costo estimado de \$7.000 y \$5.300 millones respectivamente y se encuentran en fase de estructuración para ser ejecutados en 2013.

De otro lado, el Contrato-Plan para la región del Atrato Gran Darién centra sus esfuerzos en la superación de la pobreza extrema, para lo cual, se estimó un plan de inversiones por \$1,027 billones con una participación del Gobierno Nacional del 68%. Es el único ejercicio piloto que involucra 3 administraciones departamentales (Antioquia, Chocó y Córdoba) y 25 municipios de los tres departamentos. De ellos, solamente los municipios de Acandí, Riosucio y Unguía (Chocó), se localizan en zona fronteriza. Para ellos, se han definido inversiones en agua potable, saneamiento básico, infraestructura vial salud, desarrollo económico y turismo. En el sector de agua potable y saneamiento básico por ejemplo, durante el 2013 se estiman inversiones por \$1.880 millones previstas de la siguiente manera: estudios y diseños para el relleno sanitario en Riosucio estimados en \$140 millones; estudios y diseños para relleno sanitario, acueducto y alcantarillado en el Corregimiento de Sapzurro, municipio de Acandí, estimados en \$240 millones y la optimización del acueducto para la cabecera municipal de Unguía estimado en \$1.500 millones.

En salud, se contempla un Plan de Intervención para el mejoramiento de la gestión de servicios de salud, con el fin de fortalecer y articular la red de servicios de la zona fronteriza mejorando el acceso a servicios de salud integrales y fortaleciendo la calidad para los ciudadanos del cordón fronterizo, para lo cual se destinarán recursos para la reorganización del Hospital Regional en el municipio de Ipiales. El Plan estima una inversión total de \$3.900 millones entre las vigencias 2013-2017.

En términos de la infraestructura vial, se intervendrán 66 km de la vía que conduce de Riosucio a Belén de Bajirá, para lo cual en la vigencia 2013 se contratarán los estudios y diseños respectivos estimados en \$1.000 millones. Adicionalmente, se llevaran a cabo obras de dragado

de las bocas del Atrato por un costo estimado de \$15.000 millones. En la presente vigencia, el Invías contrató los estudios y diseños respectivos. Por su parte en el sector de turismo, durante el 2013 se construirá un centro de prevención de riesgos y atención de emergencias denominado S.O.S, ubicado en las playas del corregimiento de Capurganá Municipio de Acandí por un valor de \$400 millones. En la cabecera municipal de Acandí, el Viceministerio de Turismo construirá un muelle turístico para lo cual durante el 2013 se llevarán a cabo los estudios y diseños. De otro lado, en temas productivos, se está estructurando un proyecto para el fortalecimiento a la cadena de plátano en los municipios de Unguía y Riosucio. La intervención comenzó en 2013 atendiendo 185 productores del corregimiento de Tanela en el Municipio de Unguía.

De otra parte, los Acuerdos de Desarrollo Urbano – ADU se constituyen en una figura complementaria a los Contratos Plan, y de igual manera promueven una nueva forma de relacionarse Nación-Territorio, que apunta a reconfigurar las intervenciones estatales en temas urbanos. Adicionalmente, los ADU concretan escenarios de asociatividad y coordinación institucional que promueven la consolidación de las aglomeraciones y corredores urbanos del Sistema de Ciudades. En febrero de 2014 el Gobierno Nacional firmó el primer ADU con las ciudades de Riohacha y Maicao, con el objeto de articular y coordinar las capacidades de planeación, gestión y financiación de las entidades de la Nación participantes con la entidades territoriales, con el fin de desarrollar proyectos de movilidad y desarrollo urbano. El ADU estableció un componente de Movilidad Urbana y Conectividad -preinversión e inversión en proyectos de construcción y recuperación de vías urbanas, espacio público y anillo circunvalar- y otro de Desarrollo Urbano Sostenible e Incluyente -preinversión e inversión en mejoramiento integral de barrios, renovación urbana y conexiones intradomiciliarias-.

### **Conpes Catatumbo:**

El Conpes 3739 de 2013 presenta la estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo, e incluye más de 120 acciones en temas relacionados al desarrollo para los municipios fronterizos de la región del Catatumbo que son: Convención, El Carmen, Ocaña, Teorama, y Tibú. Adicionalmente, es pertinente resaltar que dicho documento de política pública genera acciones relevantes para el desarrollo de los departamentos fronterizos de Norte de Santander y Cesar,



atendiendo algunos temas como aquellos relacionados a la conexión física entre los mismos, la consolidación de la paz y la seguridad en el Catatumbo y la dinamización del sector productivo en la región.

### **Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo:**

El total de las inversiones asociadas a este plan ascienden a \$5 billones de pesos, con los cuales se busca apoyar e incrementar la competitividad de la industria y la agricultura, logrando crecimiento con inclusión. El Plan se concentra en dos tipos de medidas: primero, medidas transversales que impactan positivamente todos los sectores de la actividad económica y segundo, medidas sectoriales con disposiciones específicas en sectores de alto impacto en la generación de valor agregado y empleo.

Entre las medidas contenidas en el Plan se destacan algunas con especial relevancia para el tema de fronteras como son algunas medidas arancelarias – alivio cercano a \$1,2 billones, medidas anti contrabando y medidas en infraestructura con inversión adicional de \$711 mil millones para acelerar proyectos viales.

### **Reforma Tributaria Ley 1607 de 2012:**

La reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República en diciembre de 2012 incluyó en su articulado algunas de las disposiciones en atención a solicitudes presentadas por autoridades territoriales de los municipios y departamentos fronterizos. Se trata de por lo menos diez artículos que incluyen prerrogativas y exenciones tributarias para algunos departamentos de fronteras. Así mismo, el capítulo IX de la reforma tributaria incluye disposiciones específicas para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre las que se destacan la exención al impuesto sobre la renta y complementarios y la creación de una subcuenta en el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres para financiar programas y proyectos de inversión para el archipiélago.

### **Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina – Fases I - IV:**

El Gobierno Nacional ha puesto en marcha el Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que en sus cuatro fases (expedidas a través de los Decretos 295, 753, 1191 y 1870 de 2013) ha adoptado proyectos de inversión y acciones particulares para el desarrollo económico y social del Archipiélago. Este programa ha sido financiado a través de la Subcuenta enunciada en el acápite anterior, en la Ley 1607 de 2012 y de las inversiones específicas de Entidades Nacionales y Territoriales. En este sentido el Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha asignado recursos para más de 68 acciones específicas con impacto en desarrollo regional del territorio insular.

### **Documento CONPES 3719 de 2012 - Estrategia para la implementación del Sistema Único nacional de Información y Rastreo –SUNIR**

El reconocimiento del problema del contrabando como un problema de importancia nacional ha llevado al establecimiento de políticas que buscan controlar este fenómeno y eliminar sus principales efectos derivados. Mediante la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo 2010-2014 – Ley 1450 de 2011 se creó el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo – SUNIR<sup>45</sup>, que busca sistematizar la información correspondiente a la importación, producción, distribución, consumo y exportación de los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de cerveza, sifones, refajos y mezclas y de cigarrillos y tabaco elaborado. En 2012, el Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES- aprobó la estrategia para implementación del SUNIR mediante el Documento CONPES 3719.

## **VIII. RECOMENDACIONES:**

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de

---

<sup>45</sup> Parágrafo 4, artículo 227.

Minas y Energía, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, COLDEPORTES, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS y el Departamento Nacional de Planeación –DNP recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

1. Aprobar los lineamientos de política Prosperidad para las Fronteras de Colombia contenidos en este documento.
2. Aprobar el plan de acción indicativo presentado en este documento y solicitar a las entidades involucradas su adecuada y oportuna implementación.
3. Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional involucradas en este Conpes priorizar los recursos para la puesta en marcha del plan de acción indicativo contenido en este documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la implementación de las instancias de coordinación y articulación a las que hace referencia este Conpes, a través del mecanismo jurídico pertinente.
5. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación convocar al Comité Técnico para el Desarrollo e Integración de las Fronteras, para realizar seguimiento a los compromisos establecidos en este documento Conpes. Este Comité deberá elaborar un reporte de seguimiento del documento con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes Sisconpes

6. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación la realización de un estudio de viabilidad técnica y financiera de la creación de un Fondo de Compensación y desarrollo fronterizo u otros mecanismos alternos de financiación, para ser considerados por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras que se recomienda implementár en el presente documento.
7. Solicitar al DNP el análisis y diseño de un plan de trabajo en conjunto con las gobernaciones de los departamentos fronterizos en los términos señalados en el presente documento, con el fin de definir lineamientos o propuestas viables para ser presentadas a las autoridades competentes, en el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
8. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores la creación de los mecanismos expeditos que permitan garantizar y ampliar la presencia de las entidades territoriales de frontera en instancias de decisión y consulta binacional.
9. Sugerir a las gobernaciones de los 13 departamentos y 77 municipios de frontera:
  - a. Incluir en sus planes, programas y proyectos los lineamientos de política a los que hace referencia el presente documento, con especial atención en la población étnica.
  - b. Incorporar en los Esquemas/Planes de Ordenamiento Territorial todos los aspectos relacionados con las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de colindancia con énfasis en planes de manejo de las cuencas binacionales.
  - c. La coordinación, el apoyo técnico y financiero para la implementación de los planes de acción propuestos en este documento Conpes, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

10. Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, poner a consideración de la Comisión de Ordenamiento Territorial conceptualizar en el ámbito fronterizo considerando los siguientes criterios:
  - a. Definición de los Municipios de Frontera.
  - b. Definición de los Departamentos de Frontera.
  - c. Definición de las Regiones de Frontera.
  - d. Definición de las Zonas de Integración Fronteriza.
  - e. Realizar un estudio de viabilidad para la municipalización de los corregimientos departamentales fronterizos.
  - f. Plantear lineamientos para el acompañamiento a los procesos asociativos de frontera.
  - g. Plantear los lineamientos para la definición de los territorios marinos fronterizos.
  
11. Se recomienda al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisar la problemática que se presenta con los combustibles en los departamentos y municipios fronterizos.
  
12. Se recomienda al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación llevar a cabo un estudio que contenga un análisis de la oferta de educación terciaria (incluyendo la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano) en las zonas de frontera nacionales y de los países limítrofes con el fin de determinar la compatibilidad de programas educativos, enfoques de estos, competencias desarrolladas y equivalencias de experiencias laborales.
  
13. Se recomienda al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, coordinar con los Ministerios competentes, acciones tendientes a la provisión de bienes públicos en el sector rural, en términos de cobertura, pertinencia y calidad, tales como agua potable, saneamiento básico, educación, salud, electrificación y vías terciarias.

14. Se solicita a las entidades del Gobierno Nacional involucradas en este Conpes, incorporar el enfoque étnico diferencial y de derechos en sus programas y proyectos, atendiendo a las necesidades de la población de grupos étnicos en zonas de frontera.
15. Se recomienda al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Relaciones Exteriores, adelantar acompañamiento técnico a las entidades territoriales de frontera, con el propósito de fomentar procesos de asociatividad binacional entre los municipios y departamentos fronterizos con población afrocolombiana, raizal, indígena y rom, y sus pares en los países vecinos, para el mejoramiento de la prestación de servicios públicos, el acceso a la salud y la educación de esta población.
16. Se recomienda al Departamento Nacional de Planeación en coordinación con las entidades involucradas la inclusión de acciones específicas en beneficio de la población indígena en zona de frontera, en el documento de política integral para pueblos indígenas que se encuentra en elaboración.
17. Se recomienda al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Relaciones Exteriores, generar las condiciones necesarias para la construcción e implementación de Estrategias Especiales de Manejo en las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que se encuentren en zona de frontera y que lo requieran.
18. Solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que de manera inmediata a la aprobación de este Conpes, propicien los espacios de concertación con los departamentos y/o comisiones regionales de frontera, respecto a: proceso de priorización de inversiones a corto plazo; definición de lineamientos o propuestas viables para ser presentadas a las autoridades competentes, en el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo; formulación y adopción del Plan de Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas en las Fronteras.

19. Solicitar al DNP, elaborar reporte de seguimiento del documento con los siguientes cortes:

- Primer Corte: 30 de septiembre de 2014
- Segundo Corte: 31 de marzo de 2015
- Tercer Corte: 30 de septiembre de 2015
- Cuarto Corte: 31 de marzo de 2016
- Quinto Corte: 30 de septiembre de 2016
- Sexto Corte: 31 de marzo de 2017
- Séptimo Corte 30 de septiembre de 2017

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática 2010-2014.
- Ministerio de Relaciones Internacionales. Plan Fronteras para la Prosperidad.
- Documento base Plan Fronteras para la Prosperidad.
- Ley 191 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”.
- Boletín Migratorio – Migración Colombia. Diciembre de 2012, Cifras del comportamiento migratorio del País, en particular en Zonas de Frontera terrestre.
- Documento Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2012 de UNODC y el Gobierno de Colombia.
- Márquez, Ares, Hernández & Solar. Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras. 2010.
- Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Plan de Acción.
- Conpes 3155 de 2002 “Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo”
- <http://www.todacolombia.com/departamentos/amazonas.html> Consultado: 11 de Julio de 2012: 9:00 am
- Ministerio de Protección Social. Consultado: [www.minproteccionsocial.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelRégimenSubsidiado.aspx](http://www.minproteccionsocial.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelRégimenSubsidiado.aspx)
- Profamilias. Consultado: [www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62&Itemid=9](http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=9)
- Aumayr, Christine M. (2006). European Region Types. Institute of Technology and Regional Policy; InTeReg. Viena, Austria.
- Balibar, Etienne, Nosotros, ¿ciudadanos de Europa? las fronteras, el estado, el pueblo, ed. Tecnos, 2003, España.
- BID, Más allá de las fronteras: nuevo regionalismo en América Latina, 2002.
- CAN, Decisión 501, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina, junio, 2001.



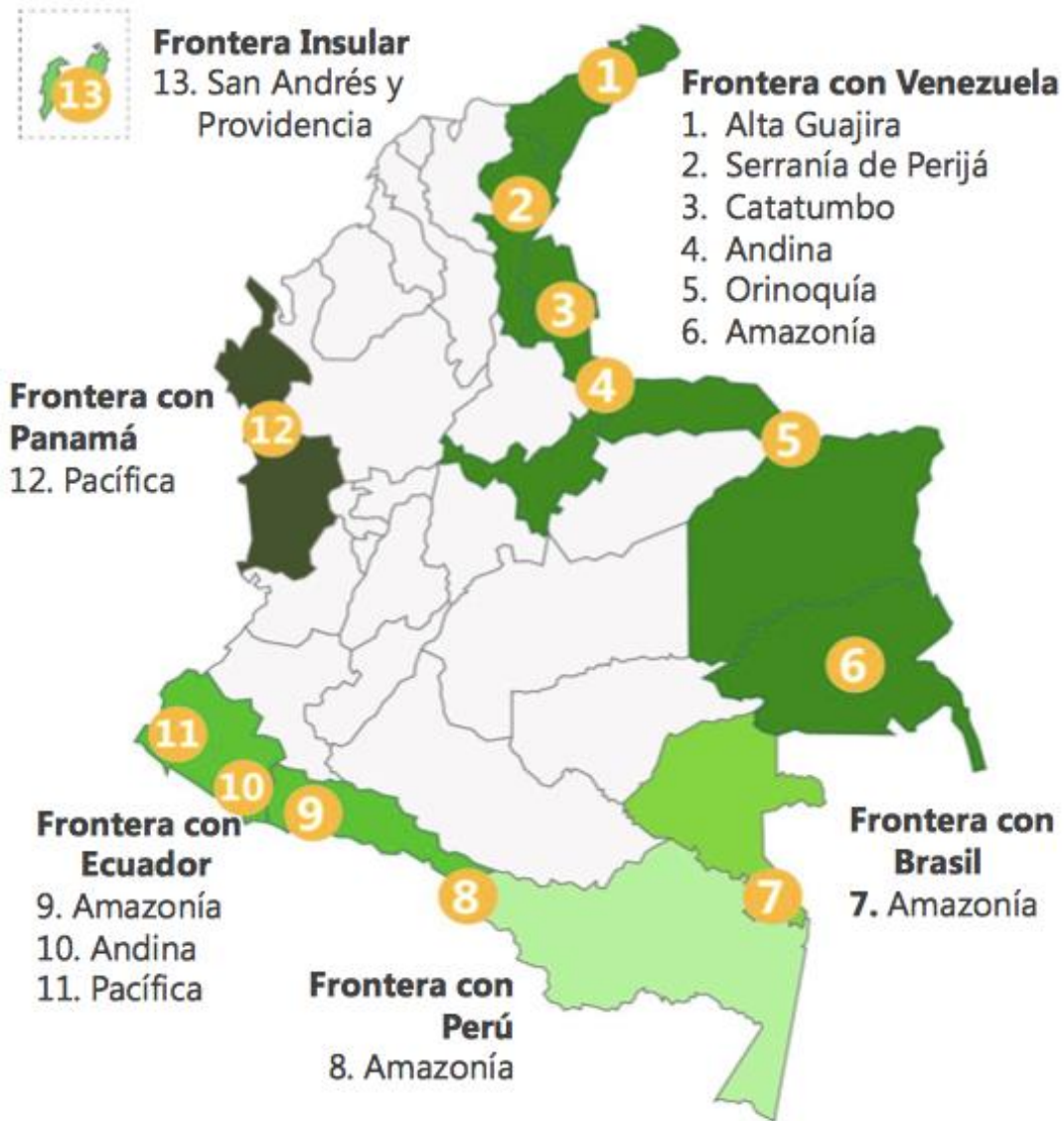
- CAN, Decisión 502, Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, junio, 2001.
- Congreso de la República, Constitución Política de Colombia, 1991, julio
- Congreso de la República, Ley 191 de 1995, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera, junio.
- Congreso de la República, Ley 915 de 2004, Por la cual se dicta el Estatuto Fronterizo para el Desarrollo Económico y Social del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, octubre.
- Cueva Perus, Marcos, Fronteras y representaciones fronterizas: aproximaciones comparativas entre Estados Unidos y América Latina, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Estudios Fronterizos, vol. 6, No. 11, enero-junio, 2005, México.
- Decreto 1870, Programa San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Fase IV, agosto 30, 2013.
- Decreto 1946, Zona Contigua San Andrés, septiembre 9 de 2013.
- Decreto 569, Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, abril, 2001.
- DNP, Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos, DDT, Documentos para el Desarrollo Territorial No. 42, julio, 2001.
- DNP, Conpes 3155, Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo, enero, 2002.
- DNP, Elementos para la formulación de la política fronteriza en Colombia, DDTS, diciembre, 2007.
- En los confines de Colombia, Especial Fronteras, El Tiempo, agosto, 2003.
- Epypsa, BID, Estudio de optimización y facilitación de los pasos de frontera Colombia – Ecuador en Rumiñaca y San Miguel, diciembre, 2010.
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, may, 1999.
- Fuentes, Claudio, Fronteras Calientes, Foreign affairs latinoamerica, vol. 8, No. 3, 2008, Santiago de Chile.

- - Guhl, Ernesto, Escritos geográficos: las fronteras políticas y los límites naturales, Fondo FEN, 1991, Bogotá.
- Lizarazo Rodríguez, Claudia Liliana, De Lombaerde, Philippe, Zonas de Frontera en Colombia: nuevo instrumento para el desarrollo regional a través de la cooperación internacional, Papel político No. 8, octubre, 1998.
- Malgenisi, Graciela (comp.), cruzando fronteras, migraciones en el sistema mundial, 1998, Barcelona.
- Malgesini, Graciela (comp.), Cruzando fronteras, migraciones en el sistema mundial, Fundación hogar del empleado, Madrid, 1998.
- Mendoza Morales, Alberto, Política de Fronteras, Sociedad Geográfica de Colombia, diciembre, 1997.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Plan Fronteras para la Prosperidad, 2010-2014.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, ZIF Colombo-Ecuatoriana, 2001.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, ZIF Colombo-Peruana, 2002.
- Misión de Política Exterior, MRE, Fedesarrollo, BID, CAF, abril, 2010.
- Mummert, G., Fronteras fragmentadas, Zamora, México, 1999.
- Nina, Andrés, La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana, Nueva Sociedad No. 27, noviembre-diciembre, 1979.
- Ohmae, Kenichi, El próximo escenario global: desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras, 2005.
- Oszlak, Oscar, Estado y Sociedad: las nuevas fronteras, en: Kliksberg, Bernardo (comp.), El Rediseño del perfil del Estado, FCE, 1994, México.
- Restrepo, Cesar, Colombia: seguridad y defensa en las fronteras, Fundación Seguridad y democracia, 2009.
- Revelo, Luis Alberto, Fronteras vivas en el Ecuador Meridional: las políticas y acciones desde el Estado 1979-1998, Tesis, Flacso, Quito, 2003.
- Saskia Sassen, Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales, Katz, Serie Conocimiento, buenos aires, Madrid, 2010.
- Sin patria, Revista Cambio, Documento Especial, julio, 2008.

- Sociedad Geográfica de Colombia, Academia de Ciencias Geográficas, Las fronteras y su manejo.
- Tirado Mejía, Álvaro, Deliciosas lecciones sobre nuestros problemas limítrofes, 2009.
- Tokatlian, Juan G., La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿Revolcón o regresión?, Sección Política Exterior de Colombia.
- Uribe Vargas, Diego, Libro Blanco de la República de Colombia, 1980, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Valcuende del Río, José María, Fronteras, Territorio e identificaciones colectivas, interacción social, discursos políticos y procesos identitarios en la frontera sur hispano – portuguesa, el caso de Ayamonte, Sevilla, noviembre, 1996.
- Vior, Eduardo J., Las nuevas fronteras entre las Américas, en: Klaus Bodemer, Wolf Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing, El triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2002.
- Organización Internacional para las Migraciones (2013). Caracterización sociodemográfica y laboral de los trabajadores temporales extranjeros en Colombia: una mirada retrospectiva.
- Migración Colombia, UNODC y la Comunidad Europea (2013). Dimensión del delito de tráfico de migrantes en Colombia: realidades institucionales, legales y judiciales.

## X. ANEXOS

### Anexo 1. Subregiones de frontera



Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 2. Indicadores Departamentales, La Guajira

Tabla de caracterización		
Indicador		Fuente
<b>Población</b>	874520 Habitantes % Rural % Urbana	
	46,46% Indígenas	
<b>Pueblos Indígenas</b>	Comunidades: Wayuu, Ijka, Wiwa y Kággaba	
<b>NBI</b>	% 65,23	
<b>ZF</b>	Rioacha, Uribia, Barrancas, San Juan del Cesar, Villanueva, Manaure, Maicao, Fonseca, El molino, Urumita y Hato nuevo	
<b>UEDF</b>	Riohacha, Maicao y El Molino	
<b>ZIF</b>	Zona de Integración Fronteriza con(País Vecino)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 3. Indicadores Departamentales, Cesar

Tabla de caracterización		
Indicador		Fuente
<b>Población</b>	979.054 Habitantes	
	73,21% Rural	
	26,79% Urbana	

	5,8 % Indígenas	
	% Afrodescendientes	
<b>Pueblos Indígenas</b>	Comunidades: Ette Ennaka Yukpas Wiwa Kogui Kankuamo	
<b>NBI</b>	%	
<b>ZF</b>	Valledupar Manaure Cesar La Paz San Diego Agustín Codazzi Becerril La Jagua del Ibrico Curumaní Aguachica	
<b>UEDF</b>	Valledupar Manaure Curumaní Aguachica Agustín Codazzi	
<b>ZIF</b>	Zona de Integración Fronteriza con(País Vecino)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

#### Anexo 4. Indicadores Departamentales, Norte de Santander

Tabla de caracterización		
Indicador		Fuente
<b>Población</b>	1320777 Habitantes	Dane Proyecciones 2012.
	22,1% Rural	
	77,9% Urbana	
	0,60% Indígenas	
	1,8% Afrodescendientes	
<b>Pueblos Indígenas</b>	Comunidades: Barí U'wa,	
<b>NBI</b>	30,4%	Dane Proyecciones 2012.
<b>ZF</b>	Área Metropolitana de Cucuta, Tibu, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama, Ocaña, Bochalema, El Carmén, Convención y Teorama.	
<b>UEDF</b>	Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia, Puerto Santander, Ocaña y Pamplona.	
<b>ZIF</b>	Norte de Santander (Colombia) – Tachira (Venezuela)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exterio

res

### Anexo 5. Indicadores Departamentales, Boyacá

Tabla de caracterización		
Indicador	Fuente	
Población	- Habitantes: 1.271.136 (7.577 Cubará) % Rural: 568.441 % Urbana: 702.695	DANE perfil Arauca
	5.859 – Indígenas	
	16.602 - Afrodescendientes	
Pueblos Indígenas	Comunidades: Uwa.	
NBI	35,91%	
ZF	Municipio: Cubará	Norma: Dec 1814- 95
UEDF	Municipio:	Norma Dec 1814- 95
ZIF	Zona de Integración Fronteriza con(País Vecino)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 6. Indicadores Departamentales, Arauca

Tabla de caracterización		
Indicador	Fuente	
Población	- Habitantes: 247.541 % Rural: 94.480 % Urbana: 153.061	DANE perfil Arauca
	2,2 % – Indígenas	
	4%– Afrodescendientes	
Pueblos Indígenas	Comunidades: Hitnú, Makaguanes, Sikuaní- Cuivas, Uwa, Detoye e Inga	
NBI	35,91%	
ZF	Municipio: Arauca	Norma: Dec 1814- 95
	Municipio: Fortul	Norma: Dec 1814 -95
	Municipio: Saravena	Norma: 1814- 95
	Municipio: Arauquita	Norma: sin Dec identificado



	Municipio: Caravo Norte	Norma: sin Det identificado
	Municipio	Norma
	Municipio	Norma
UEDF	Municipio Arauca	Norma Dec 1814- 95
	Municipio	Norma
	Municipio	Norma
ZIF	Zona de Integración Fronteriza con(País Vecino)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 7. Indicadores Departamentales, Vichada

Tabla de caracterización		
Indicador	Fuente	
<b>Población</b>	- Habitantes: 63.670	DANE perfil Vichada
	% Rural 37.520	
	% Urbana 26.150	
	44,4 % – Indígenas	
	2,8%– Afrodescendientes	
<b>Pueblos Indígenas</b>	Comunidades: Sikuani, piapoco, piaroa, puinave, curripaco y cubeo.	
<b>NBI</b>	66,95%	
<b>LIM</b>	Municipio: Puerto Carreño	Norma: sin Dec identificado
	Municipio: Cumaribo	Norma: sin Dec identificado
	Municipio: La Primavera	Norma: sin Dec identificado

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 8. Indicadores Departamentales, Guainía

Tabla de caracterización		
Indicador	Fuente	
<b>Población</b>	43194 Habitantes	Plan Departamental de Desarrollo de Guainía. DANE
	35.819 Rural	
	7.276 Urbana	
	80% – Indígenas	

<b>Pueblos Indígenas</b>	Comunidades: Kurripako, Piapoco, Puinave, Sicuani, Yeral, Nukak.	
<b>NBI</b>	45.3% Urbano 81.1 % Rural	Plan de Desarrollo Departamental de
<b>ZF</b>	Cacahual	Decreto 1814_95
	La Guadalupe	Sin Decreto
	Pana-Pana	Decreto 1814_95
	Puerto Colombia	Decreto 1814_95
	San Felipe	Decreto 1814_95
<b>UEDF</b>	Cacahual	Decreto 1814_95
	La Guadalupe	Sin Decreto identificado
<b>ZIF</b>	Zona de Integración Fronteriza con (Brasil y Venezuela)	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 9. Indicadores Departamentales, Vaupés

Tabla de caracterización		
Indicador		Fuente
Población	42.392 Habitantes 63% Rural 36% Urbana	Plan Departamental de Desarrollo de Vaupés. DANE
	70.44% – Indígenas	
	270 personas: 1.55%– Afro descendientes	
Pueblos Indígenas	Comunidades: Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuyo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí, Papiwa, Tanimuka, Letuama, Yahuna, Cariiona	
NBI	54.86%	DANE
ZF	Mitú	Decreto 930 de 1996
	Tarairá	Decreto 1814 de 1995
UEDF	Mitú	Decreto 930 de 1996
	Tarairá	Decreto 1814 de 1995
	Municipio	Norma
ZIF	Zona de Integración Fronteriza con (Brasil )	

**Anexo 10. Indicadores Departamentales, Amazonas**

Tabla de caracterización		
Indicador		Fuente
Población	67.726 Habitantes 37.8% Rural 62.2% Urbana	
	40.47% – Indígenas	
Pueblos Indígenas	Comunidades: Andoke, Barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri, Kawiyari, Muinane, Siona	Plan Departamental de Desarrollo de Vaupés. DANE
NBI	44.11%	DANE
ZF	Leticia	Decreto 1814_95
	Puerto Nariño	Sin Decreto identificado
UEDF	El Encanto	Decreto 1814_95
	La Pedrera	Decreto 1814_95
	Puerto Alegría	Decreto 1814_95
	Puerto Arica	Decreto 1814_95
	Tarapacá	Sin Decreto Identificado
ZIF	Zona de Integración Fronteriza con (Brasil y Perú)	

### Anexo 11. Indicadores Departamentales, Nariño

Indicador		Fuente
Población departamento de Nariño	Habitantes 1.660.087	DANE Censo 2005, proyecciones a 2011
	51,84% Rural	
	48,16% Urbana	
	10,76% Indígenas	
	18,82% Afro descendientes	

Fuente: Plan Fronteras para la Prosperidad, Ministerio de Relaciones Exteriores

### Anexo 12. Matriz caracterización

DIAGNÓSTICO	
<p>La temática fronteriza se diagnostica a partir del análisis realizado al ámbito fronterizo, lo que significa que dada la diversidad y la heterogeneidad de las fronteras es necesario comprenderlas desde los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por las brechas de diferencias en el desarrollo social y económico con el resto del país.</li> <li>• problemáticas específicas por tipo de frontera.</li> <li>• Por su situación fronteriza y tipología (terrestres comerciales, ambientales, marítimas y fluviales).</li> </ul> <p>En cada caso se ha dividido el análisis en problema central y ejes problemáticos</p>	
DIMENSIONES	
<p>Las diferentes dimensiones identificadas en la fase de diagnóstico en las fronteras son:</p>	
<p>1. Problemas generales acentuados en fronteras.</p>	<p><b>PROBLEMA CENTRAL</b></p>
	<p>Ausencia y/o debilidad de políticas diferenciadas en departamentos y municipios fronterizos.</p>
	<p><b>EJES PROBLEMATICOS</b></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actividades ilícitas transnacionales.</li> <li>▪ Baja capacidad institucional pública para el aprovechamiento, conservación y protección de recursos naturales.</li> <li>▪ Deficiente formación de capital humano en los territorios fronterizos.</li> <li>▪ Aislamiento y débil control territorial</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5. Insuficientes opciones de transporte aéreo de personas y productos y de la infraestructura aeroportuaria lo cual afecta las potencialidades comerciales y económicas de algunas regiones fronterizas</li> </ul>
<p>2. Problemas exclusivos de todas las fronteras.</p>	<p><b>PROBLEMA CENTRAL</b></p>
	<p>Ausencia de una institucionalidad sistémica que articule y diseñe la política de desarrollo fronterizo.</p>
	<p><b>EJES PROBLEMATICOS</b></p>
	<p>1. No existe un claro desarrollo de la perspectiva y la condición fronteriza por parte de los entes nacionales y territoriales.</p> <p>2. Bajos niveles de concertación de las políticas de desarrollo con los grupos étnicos fronterizos.</p> <p>3. Débiles e insuficientes mecanismos (normativos e institucionales) para promover dinámicas de complementariedad transfronteriza.</p> <p>4. Débiles e insuficientes estrategias de articulación entre los territorios fronterizos y la nación para la construcción de la política exterior.</p> <p>5. Altos niveles de contrabando que afectan el recaudo de impuestos de los entes territoriales fronterizos. (Alcohol, cigarrillos, combustibles).</p>

	<b>A. PROBLEMÁTICAS EN LAS FRONTERAS TERRESTRES COMERCIALES</b>
	<b>PROBLEMA CENTRAL</b>
	<p>Se evidencia que la infraestructura física, institucional y la normatividad existente no son acordes con la tradición, usos, costumbres y potencial comercial de los corredores propios en zonas de frontera.</p>
	<b>EJES PROBLEMATICOS</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deficiente e inexistentes mecanismos para fomentar la productividad rural en frontera.</li> <li>2. Falta de promoción a la facilitación del intercambio comercial transfronterizo.</li> <li>3. Deficiente e inexistente infraestructura vial nacional, departamental para la integración transfronteriza. Limitados mecanismos de control migratorio y regulación de las dinámicas transfronterizas.</li> <li>4. Normatividad de transporte transnacional público y particular no responde a las dinámicas transfronterizas y/o su cumplimiento no es efectivo.</li> <li>5. La dinámica de los asuntos comerciales en puntos fronterizos (formales e informales) desborda la capacidad del aparato estatal competente para la regulación y control, con un alto riesgo a fenómenos de corrupción y contrabando.</li> <li>6. Falta de claridad por parte del Estado y actores regionales frente a los límites y diferencias entre el contrabando, la informalidad y el intercambio comercial.</li> <li>7. Fortalecimiento de grupos ilegales a partir de actividades comerciales informales.</li> <li>8. La producción y los intereses comerciales regionales no han sido promovidos estratégicamente para que puedan gozar de los beneficios de los acuerdos comerciales.</li> <li>9. No están incluidos los intereses de las regiones fronterizas en los acuerdos comerciales.</li> </ol>

3. Problemas por tipologías

<p>de fronteras (Terrestres ambientales, comerciales, marítimas y fluviales)</p>	<p><b>10.</b> Insuficientes estrategias para facilitar la movilidad de estudiantes y docentes de educación superior y para la homologación de títulos de universidades de frontera.</p> <p><b>11.</b> La oferta educativa y programas de formación no son pertinentes frente a la vocación productiva de las regiones fronterizas.</p>
	<p><b>B. PROBLEMÁTICAS EN FRONTERAS TERRESTRES AMBIENTALES</b></p>
	<p><b>PROBLEMA CENTRAL</b></p>
	<p>La frontera ambiental denota como problema central la debilidad en la gestión ambiental por ausencia de una visión diferenciada en frontera.</p>
	<p><b>EJES PROBLEMATICOS</b></p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1.</b> Contaminación del aire y fuentes hídricas por procesos extractivos, por mal manejo de residuos sólidos, por utilización de agroquímicos y falta de tratamiento de aguas residuales.</li> <li><b>2.</b> Desconocimiento y falta de seguimiento por parte de las comunidades fronterizas de los planes ambientales, otorgamiento de licencias y títulos por parte de las autoridades en ecosistemas sensibles.</li> <li><b>3.</b> Pérdida de cobertura vegetal y desgaste de suelos por ampliación de frontera agropecuaria, cultivos ilícitos y deforestación.</li> <li><b>4.</b> Baja capacidad y desarticulación con las entidades territoriales, nacionales, sociedad civil y academia para la gestión ambiental.</li> <li><b>5.</b> Desconocimiento y bajo cumplimiento de la normatividad ambiental.</li> <li><b>6.</b> Falta del plan de ordenamiento ambiental territorial que tenga en cuenta la vocación del suelo y una visión de desarrollo que incluya las particularidades de pueblos y territorios.</li> <li><b>7.</b> Conflicto normativo por el uso del suelo cuando se traslapan en zonas protegidas y territorios étnicos.</li> </ol>
	<p><b>C. PROBLEMÁTICAS EN FRONTERAS MARITIMAS</b></p>
	<p><b>PROBLEMA CENTRAL</b></p>

	<p>Las deficiencias de la política de desarrollo marino lo cual incide en la construcción de una estrategia de desarrollo de las fronteras marítimas.</p>
	<p><b>EJES PROBLEMATICOS</b></p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las actividades marítimas en fronteras no son prioritarias ni competitivas frente al mercado nacional y regional.</li> <li>2. Ausencia de estrategias para la integración de zonas de frontera marítima en las dinámicas regionales o globales.</li> <li>3. El control sobre los recursos naturales es insuficiente en áreas marítimas nacionales e incluye falta de coordinación con países vecinos.</li> <li>4. Debilidad en la implementación o evaluación de tratados y convenios en materia de cooperación e integración con impacto fronterizo</li> <li>5. Débil control en materia de seguridad sanitaria.</li> <li>6. Ausencia de unidades fronterizas de manejo integrado marino costeras.</li> <li>7. Insuficiente investigación aplicada al desarrollo de las fronteras marítimas.</li> <li>8. Bajas capacidades para la gestión conjunta del riesgo frente a eventos de origen natural y actividades antrópicas.</li> <li>9. Ausencia del desarrollo del concepto de zona de frontera marítima.</li> </ol>
	<p><b>D. PROBLEMÁTICAS EN FRONTERAS FLUVIALES</b></p>
	<p><b>PROBLEMA CENTRAL</b></p>
	<p>Desatención y desconocimiento estatal de las condiciones ambientales, aislamiento y dinámicas fronterizas de las fronteras fluviales.</p>
	<p><b>EJES PROBLEMATICOS</b></p>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poca presencia de instituciones del Estado y déficit de recursos logísticos de personal, instalaciones y equipos fluviales y aéreos para la fuerza pública.</li> </ol>



	2. Ausencia de infraestructura y condiciones para el transporte fluvial en frontera.
--	--

Fuente: Plan Fronteras

### Anexo 13

#### Recursos 2013 Acciones en curso.

#### Cifras en millones de pesos

ANI	\$ 47.267
ANSPE	\$ 24.252
ARTESANÍAS DE COLOMBIA	\$ 1.200
BANCOLDEX	\$ 3
CODECHOCÓ	\$ 38
DPS	\$ 11.501
FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS	\$ 3
INVIAS	\$ 706.433
MIGRACIÓN COLOMBIA	\$ 894
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL*	N.D
MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO	\$ 20.440
MINISTERIO DE CULTURA	\$ 16.735
MINISTERIO DE DEFENSA	\$ 109.159
MINISTERIO DE EDUCACION	\$ 107.307
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	\$ 2.080
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	\$ 18.132
MINISTERIO DEL INTERIOR	\$ 3.256
PROEXPORT	\$ 95
UARIV	\$ 74.045
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>\$ 1.142.840</b>

\* Cifra en verificación