

# **DOCUMENTOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL No. 42**

## **COLOMBIA Y SUS FRONTERAS: POLÍTICAS DE FRONTERA, CARACTERIZACIÓN REGIONAL SOCIOECONÓMICA COMPARADA POR PAÍSES Y DEPARTAMENTOS FRONTERIZOS**

**DDT**  
Dirección de Desarrollo Territorial



departamento  
nacional de planeación  
República de Colombia

Bogotá, D.C. Julio 2001

En la elaboración de estos documentos participan:

Dirección de Desarrollo Territorial

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Norman Julio Muñoz Muñoz

Sofía Patricia Claros Patiño

Félix Régulo Nates Solano

Fabio Hernán Acero Bustos

Carlos Enrique Díaz

Grupo de Análisis y Seguimiento a las Finanzas territoriales

William Augusto Jiménez Santana

Raúl Alberto Chamorro Narváez

Giovanny Córtes Serrano

Waleska Indira Trujillo Arango

Subdirección de Ordenamiento Territorial

Luz Helena Chamorro Arboleda

Beatriz Elena Gómez Ochoa

Rodolfo León Cano Blandón

Ana María Arias Cobaleda

Henry Wilson Pabón Gómez

Jesús María Ramírez Cano

Grupo de Gestión Pública Territorial

Víctor Manuel Lozano Espitia

Lina Margarita Bravo Ardila

Maritza Pomares Quimbaya

Margarita Jaramillo Marín

Rafael Alberto Cerón Bravo

Ana Isabel Alvarez Tovar

*Proyecto Profundización de la Descentralización*

José Oswaldo Espinosa Cuervo

Oscar Ismael Sánchez Romero

Liliana María Girón Aponte

**ÍNDICE**

	Página
PRESENTACIÓN	
I. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia .....	6
A. Antecedentes.....	6
1. Los Planes de Desarrollo y las políticas fronterizas .....	6
2. Las fronteras hoy.....	7
3. Un mundo que se abre.....	9
4. Criterios.....	10
B. Contextualización.....	13
1. Los años setenta: los balbuceos de una política.....	13
2. Los ochentas: el alumbramiento de una política.....	16
a. El plan de desarrollo. Cambio con equidad.....	16
b. Marco legal e institucional de la política fronteriza.....	17
c. El estatuto de fronteras.....	17
d. El plan de economía social.....	22
3. Los noventa: las fronteras y la nueva constitución.....	22
a. La revolución pacífica.....	23
b. El salto social.....	23
c. La Ley 191 de 1995.....	25
d. Reglamentación de la Ley de Fronteras.....	26
e. Evaluación de la Ley 191 de 1995.....	29
4. Las fronteras en el nuevo milenio.....	30
a. Cambio para construir la paz.....	31
b. Reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores.....	35
c. Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.....	36
d. Las Zonas Económicas Especiales de Exportación.....	37
e. El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.....	37
f. La Decisión 459 de la Comunidad Andina.....	37
II. Contexto nacional.....	39
A. División político administrativa.....	39
B. Población.....	41
C. Índices e indicadores.....	42
1. Índice de Desarrollo Humano.....	42
2. Índice de Desarrollo relativo al Género.....	44
3. Índice de Potenciación de Género.....	44
4. Índice de Pobreza Humana.....	45
D. Otros indicadores de calidad de vida para los departamentos fronterizos.....	47
1. Índice de Condiciones de Vida.....	47
2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y Miseria.....	44
3. Línea de Pobreza y de Indigencia.....	51

4.	Tasa de desempleo.....	53
5.	Educación.....	56
6.	Salud.....	59
7.	Otros indicadores.....	63
8.	Inversión Pública Nacional en Zonas de Frontera.....	65
III.	Contexto internacional. Colombia y sus países fronterizos: Caracterización regional socioeconómica comparada.....	69
A.	Derechos Humanos.....	70
1.	Situación de los principales instrumentos de derechos humanos.....	70
2.	Situación de los Convenios sobre los derechos fundamentales relativos al Trabajo.....	71
B.	Índices.....	71
1.	Índice de Desarrollo Humano.....	71
2.	Índice de Desarrollo Relativo al Género.....	72
3.	Índice de Potenciación de Género.....	73
4.	La pobreza humana.....	74
5.	Tendencias del desarrollo humano y del ingreso <i>per cápita</i> .....	75
C.	Salud.....	76
1.	Progreso en cuanto a supervivencia.....	76
2.	Sinopsis de salud.....	77
D.	Educación.....	78
1.	Perfil de educación.....	78
2.	Acceso a corrientes de información.....	79
E.	Economía.....	80
1.	Rendimiento económico.....	80
2.	Estructura macroeconómica.....	81
3.	Corrientes de recursos.....	82
4.	Uso de recursos.....	83
5.	Corrientes de ayuda y deuda por país receptor.....	84
F.	Población.....	85
1.	Tendencias demográficas.....	85
IV.	Conclusiones.....	86

**COLOMBIA Y SUS FRONTERAS:  
POLÍTICAS DE FRONTERA, CARACTERIZACIÓN REGIONAL  
SOCIOECONÓMICA COMPARADA POR PAÍSES Y DEPARTAMENTOS  
FRONTERIZOS<sup>1</sup>**  
(Documento Borrador)

**DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL - DNP**

## **Presentación**

El presente documento constituye un insumo básico que la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP consolida para la formulación de la política fronteriza, el cual será presentado a consideración de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.<sup>2</sup>

En primer lugar, se analiza la política fronteriza desde los setenta, caracterizando los elementos distintivos de cada década, tomando como referentes los planes de desarrollo de los distintos gobiernos, los borradores de política fronteriza, los documentos aprobados por el Conpes y la normatividad básica expedida durante estos 30 años. En segundo lugar, se presenta un análisis comparativo de los cinco países de frontera terrestre con Colombia. Por último, se presenta el contexto nacional fronterizo precisando características poblacionales y socioeconómicas a nivel de división político administrativa, de acuerdo a la información disponible.

---

<sup>1</sup> Este documento estuvo a cargo del Grupo de Fronteras conformado por: Rodolfo León Cano Blandón, Henry Wilson Pabón Gómez y Jesús María Ramírez Cano, bajo la coordinación de Luz Helena Chamorro Arboleda.

<sup>2</sup> “ En las postrimerías del siglo XX y en los albores de este nuevo siglo, tiempos signados por el final de la guerra fría, por el auge de la agenda de la globalización y de la integración, por los procesos de cambio y reestructuración mundial, por el desconcierto y la incertidumbre para definir el nuevo ordenamiento internacional, el tema de las fronteras ha recobrado un inusitado interés”. En “Las Fronteras Colombianas, presentación de Guillermo Cuervo Clavijo, ESAP, Bogotá, Marzo de 2000, pág. 5

## I. Tres décadas de políticas fronterizas en Colombia

Un límite no es eso en que algo se detiene,  
sino que es aquello a partir de lo cual  
se inicia su presencia.  
*Heidegger*

### A. Antecedentes

#### 1. Los Planes de Desarrollo y las políticas fronterizas<sup>3</sup>

La reestructuración de los principales organismos nacionales de política económica y de planeación, como resultado de la reforma administrativa del Gobierno Nacional en el año de 1968, les imprime nuevas dinámicas y competencias, que se reflejan en la presentación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, más acordes y coherentes con los requerimientos y expectativas de desarrollo del país. A partir de los años setenta, se comienzan a elaborar planes de desarrollo más estructurados, con enfoques dirigidos especialmente al crecimiento económico y al fortalecimiento de los procesos de planificación.

Una mirada a estos planes de desarrollo, a partir de los años setenta, permite dar cuenta de las principales orientaciones de política que determinaban finalmente el rumbo y el horizonte de desarrollo del país a través de cada período de gobierno. Se destacan los temas relacionados con política social, política de producción, infraestructura, desarrollo regional y urbano, comercio exterior, ciencia y tecnología, los cuales varían de acuerdo con el enfoque general, social y económico de cada gobierno.

Todos los planes de desarrollo elaborados desde 1970 a la fecha, han tratado el fenómeno fronterizo, unos de manera difusa o tangencial, otros, de manera directa y todos, desde diferentes enfoques y prioridades. En relación con las políticas fronterizas, encontramos que en 1973, 1974 y 1975 se elaboraron por el DNP propuestas que no fueron aprobadas por el Conpes, y que solo hasta 1986, se define la primera política de desarrollo fronterizo aprobada y recogida en un Conpes. En la Constitución de 1991, el fenómeno fronterizo se consagra en varios artículos, los cuales serán luego parcialmente desarrollados por la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y sus normas reglamentarias.

---

<sup>3</sup> Ver "La Política Nacional de Fronteras". Augusto Pinto Carrillo, DNP-UPRU, Págs. 7 y 8.

El actual Plan de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, además del amplio catálogo de acciones referidas a la estrategia de incrementar las exportaciones no tradicionales, fortalecer la articulación a los mercados internacionales y realizar una diplomacia para la paz, incluyó los proyectos que desde hace años se vienen definiendo como prioritarios para la integración con Venezuela y facultó al Ejecutivo para determinar cuatro Zonas Económicas Especiales de Exportación-ZEEE- en las zonas de frontera .

## 2. Las fronteras Hoy

Colombia es un país calificado como de la mayor complejidad en materia fronteriza<sup>4</sup>, en la medida que comparte fronteras terrestres con cinco estados: Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, y marítimas, en dos océanos, con siete: Panamá, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela e Inglaterra (Islas Caimán)<sup>5</sup>.

Los límites terrestres de Colombia suman 6.371 kilómetros, distribuidos de la siguiente manera: con Venezuela, 2.219 Kms; con Brasil, 1645 kms; con Perú, 1.626; con Ecuador 586 kms; y con Panamá, 295.5 kms. Las delimitaciones marítimas se aproximan a la extensión emergida del país, ya que merced a los tratados suscritos, poseemos 540.876 Kms cuadrados en el Océano Atlántico y 339.500 kms cuadrados, en el Pacífico.<sup>6</sup>

Todo lo anterior, sin considerar el espacio aéreo y la órbita geoestacionaria definidos por la Constitución Política como parte integrante del territorio colombiano, asuntos estos materia de debates y negociaciones internacionales sobre los cuales no ha dicho aún la última palabra.

La frontera de Colombia está conformada por 13 departamentos, 12 terrestres y uno insular: Amazonas, Arauca, Boyacá, Chocó, Cesar, Guajira, Guainía, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Vaupés y Vichada; 67 municipios y 11 corregimientos departamentales, con una población estimada en 5.7 millones de personas para el año 2001.

Algunas de estas áreas presentan una baja densidad poblacional y grandes distancias respecto a los mercados nacionales. Abundan las concentraciones de

<sup>4</sup> “Si consideramos las diadas, o las zonas de contacto entre dos países, se observa que Colombia tiene 17: cinco en tierra con sus vecinos continentales, una en el mar con Venezuela, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Jamaica, República Dominicana e Inglaterra, y dos en mar con Panamá y Costa Rica. Diecisiete diadas hacen de Colombia uno de los países de mayor complejidad limítrofe en el mundo, y ciertamente el más intrincado del continente americano”. “Las fronteras de Colombia y Centroamérica”. Carlos Granados, en ESAP, pág. 85.

<sup>5</sup> Sobre los Tratados que definen nuestras fronteras terrestres y marítimas ver “Los Límites de Colombia”. Coronel Darío Ruiz Tinoco, en ESAP, págs. 98 a 108.

<sup>6</sup> “En Colombia existe una larga tradición de delimitación marítima. Tanto es así que el país tiene firmados tratados de delimitación con Panamá, Nicaragua y Honduras, y en avanzado estado de ratificación con Costa Rica. Pero lo actuado hasta el momento es en materia de delimitación, sin haberse llegado a considerar las posibilidades, las obligaciones y las consecuencias de esta nueva vecindad”. En ESAP, pág. 89. -Con Costa Rica ya esta ratificado el Tratado-.

bosques tropicales; manglares, playas y arrecifes; numerosos grupos indígenas e importantes recursos en suelos y aguas que acrecientan su potencial para el desarrollo sostenible.

De igual manera, tal y como se verá a continuación, muchos de estos espacios fronterizos internacionales comparten en todo o en parte la calidad de frontera interior, entendida como aquellos “espacios terrestres bajo soberanía, no vinculados total o efectivamente a la acción del gobierno central y/o regional donde se dificulta el desarrollo de las actividades humanas y productivas por su distancia del núcleo vital y geohistórico del país; la ausencia de vías de comunicación, influencia económica y cultural y la percepción ciudadana colectiva en cada uno de los espacios geográficos de constituir un ente diferente, separado y postergado del resto de la población nacional, y que no alcanza a disfrutar del bienestar general debido a factores geográficos diversos”.<sup>7</sup>

Si se comparan los indicadores sociales de las zonas fronterizas con los promedios nacionales, se encuentra, en la mayoría de los casos, un gran rezago frente al resto del país. El 27% de los hogares con miseria de todo el país, se encuentran en la zona fronteriza, al igual que el 24% de los hogares con NBI. De otro lado, el 49% de los hogares de la zona fronteriza, presentan por lo menos una de las siguientes características: hacinamiento, dependencia económica, inasistencia educacional, vivienda sin servicio, entre otras.<sup>8</sup>

En términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, el Censo de 1993 muestra para los departamentos fronterizos un promedio simple de NBI de 66.57%, mientras que el promedio nacional estaba en 30.53% para hogares y 37.21% para personas. Una muestra palpable de los desequilibrios regionales entre los departamentos de frontera, son las destinaciones de recursos del Fondo Nacional de Regalías, en donde aparecen departamentos, que en el acumulado de los últimos seis años, no alcanzan los \$8.000 millones, frente a un departamento como Boyacá, que percibió cerca de \$50.000 millones.

El nivel local presenta igual o peor situación. La extrema pobreza campea en los municipios de frontera, en muchos de los cuales, el índice de NBI llega al 100%. Del total de los municipios fronterizos, sólo 45 reportaron datos sobre las ejecuciones presupuestales, encontrando que 26 de ellos presentan déficit y que ninguno ha presentado superávit.

Muchas pueden ser las razones para que la mayoría de las zonas de frontera continúen en la pobreza y el abandono. Algunas de ellas, pueden explicarse porque las políticas de descentralización y las normas vigentes no corresponden a fenómenos tan particulares como el fronterizo; por la inoperancia o falta de

---

<sup>7</sup> Citado por Ricardo Schembri Carrasquilla en “Fronteras, Integración y Soberanía”, ESAP, pág. 5.

<sup>8</sup> Censo 1993 Dane, SISD, Misión Social, DNP 2001.

voluntad política para implementar las normas; por la situación de periferia incomunicada; por el poco peso político de los representantes de estas zonas, la corrupción, la falta de acompañamiento a las autoridades locales y departamentales<sup>9</sup>, etc.

Las zonas de frontera continúan en la pobreza y, excepción hecha de dos o tres ciudades que viven del comercio binacional, el resto no ha encontrado el camino para hacer de su situación geográfica una oportunidad. Resulta urgente profundizar en las causas de tal situación, para que las políticas tengan real asidero y contribuyan de manera decidida al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de frontera, fin último de cualquier política pública.

El contexto internacional confirma el inmovilismo en el que nos encontramos en relación a nuestros países fronterizos. Analizando comparativamente los indicadores sociales y económicos, en casi todo estamos en el grupo del medio. Lo preocupante es que nuestra posición en el ranking de países en vía de desarrollo empieza a caer y será más pronunciado en la medida que el conflicto armado no encuentre una pronta salida política

### 3. Un mundo que se abre

Hablar hoy de fronteras significa adentrarnos en los territorios de un concepto que ha sufrido profundas modificaciones de significado y paradigmas, merced a que es una realidad determinada por los cambios producidos en el mundo<sup>10</sup>. Como ejercicio de la soberanía exclusiva que un Estado ejerce sobre un territorio, la frontera ha sido relativizada y reconfigurada por los fenómenos de la globalización de los mercados, los capitales y las comunicaciones; la caída del bloque socialista y con él, de la bipolaridad y reparto del mundo por dos superpotencias; por la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad, como el deterioro del ambiente, la democracia, los derechos humanos, las drogas, la persecución de delitos de lesa humanidad; y por la conformación de bloques comerciales y la eliminación política de las fronteras merced a procesos de integración como el Europeo<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> "Pero la falencia puede tener raíces más profundas y esto tiene que ver con el concepto cultural que la mayoría de los colombianos y por ende, nuestra representatividad política, tienen de las fronteras. En primer lugar, es común ver como se confunde el concepto de límites, con una línea imaginaria y lejana que nos separa de otro país. Algo periférico. En segundo lugar, la referencia más próxima que de estas fronteras se tiene, es aquella que hace mención a puntos específicos y puntuales de las mismas, sinónimo de ciudades fronterizas: Cúcuta, Ipiales, Leticia etc. Y en tercer lugar, la dificultad, aún vigente, de comprender lo más autóctono que corresponde a una frontera y que refleja más su caracterización física y cultural, como es el concepto y realidad del "fenómeno fronterizo", aquel que en lo general se da en forma de frontera compartida y en lo particular permite diferenciar una frontera de otra". "La Ley de Fronteras Ante la Realidad Fronteriza Colombiana". Alvaro Gómez Suárez, en ESAP, pág., 125.

<sup>10</sup> "El cambio sustancial que viene ocurriendo en la conceptualización del término frontera, tiene cimentadas raíces en el impacto que el orden mundial está generando el fenómeno de la internacionalización de la economía, que va íntimamente ligado por el mayor grado de interdependencia entre los Estados en el propósito de alcanzar su desarrollo integral". "Los Límites de Colombia". Coronel Darío Ruiz Tinoco, pág. 98.

<sup>11</sup> " Los nuevos medios de intercambio, los nuevos símbolos de pago y de compras, la irrupción del ciber-espacio y del orden satelital, nos conducen a una apreciación nueva del hecho de la "frontera", tanto en las relaciones entre Estados Nacionales, en particular, como en las relaciones internacionales, en general. En esta relación, y en esta tendencia

Colombia no ha sido la excepción. Una lectura detenida de los planes de desarrollo, de las políticas de frontera, de las normas referidas al fenómeno y sobre todo, de las apuestas integracionistas y comerciales del país, así lo confirman. El tratamiento a las fronteras ha ido transitando de una concepción de fronteras cerradas y afirmación de soberanía, hasta aquel que ubica la frontera como un fenómeno cultural, comercial y social dinámico y complejo, que rebasa el mero límite y lo potencia como un instrumento clave del desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida, la integración y la apertura económica<sup>12</sup>

Muchas son las inquietudes y temas por tratar y esclarecer en relación con la realidad del fenómeno fronterizo. Son las fronteras un mundo que se abre al conocimiento y la acción, unos hitos que nos invitan a seguir, unas barreras que las dinámicas de la naturaleza y de los habitantes de estas regiones nos enrostran como artificiales. La formulación de una política de fronteras, nos aboca a construir nuestros propios paradigmas de integración y resistencia, a pensar las realidades múltiples y complejas que anidan en los confines de nuestro país y como darles respuestas adecuadas.

La definición de una política fronteriza debe partir de unos criterios básicos, tener una clara agenda y en razón de ella, una tareas y unas responsabilidades claramente definidas. El listado que a continuación se enuncia, pretende ser un complemento al plan de trabajo que el DNP y Ministerio de Relaciones Exteriores elaboraron para ser presentado a la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo.

#### 4. Criterios<sup>13</sup>

- a. Participación. En el marco de la democracia participativa consagrada en nuestra Constitución Política, en particular del artículo 2, y en razón de que son los habitantes de frontera los actores principales del hecho fronterizo, una política de fronteras debe contar con su activa participación y con la de sus organizaciones representativas, las autoridades locales y regionales, las iglesias, los grupos étnicos asentados y las fuerzas militares y de policía.

---

histórica, llevamos la desventaja frente al nuevo ordenamiento mundial". "Sobre Colombia y la Geopolítica: Un marco para acercarse al problema de las fronteras". Juan Carlos Eastman, en ESAP, pág. 20.

<sup>12</sup> "Las fronteras de los países no son hechos aislados. Hoy sabemos que las fronteras son mucho más que una línea muerta trazada sobre la frialdad de un mapa. Las fronteras plantean zonas vivas que respiran y palpitan con la creatividad de sus habitantes, producto de intensa amalgama de intereses, sentimientos y tradiciones que interactúan en forma activa y dinámica. Las fronteras varían con los tiempos, responden a una implícita "ley del acomodo" y los estados las redefinen mediante tratados". "Ciudades Binarias: Una Estrategia de Integración para América Latina". Alberto Mendoza Morales, en ESAP, pág. 8.

<sup>13</sup> Se parte de la propuesta presentada por Ricardo Schembri Carrasquilla: "Fronteras, Integración y Soberanía". en ESAP, págs. 45 a 49.

- b. Representación política. La circunscripción nacional para Senado ha dejado por fuera de esta cámara las amplias zonas de frontera. Sería conveniente contemplar en una posible reforma electoral o política la manera de asegurar esta representación, ya mediante la creación de circunscripciones especiales o la abolición de la misma circunscripción nacional.
- c. Seguridad. El país y por supuesto las fronteras atraviesan por un momento crítico. El conflicto armado ha convertido nuestros límites en verdaderas “fronteras calientes”, ha generado enormes oleadas de desplazados hacia los países vecinos, ha convertido los pasos de frontera en rutas del narcotráfico y del contrabando de armas. Hoy somos percibidos como un verdadero peligro para la estabilidad regional y aún para la seguridad nacional de Estados Unidos. Persistir en los esfuerzos de paz y afinar los acuerdos y medidas de seguridad para combatir la delincuencia, son imperativos en la relaciones con nuestros vecinos y en las consideraciones de política fronteriza.
- d. Integralidad. La política fronteriza debe pensarse desde la consideración de que somos un país de fronteras marítimas y terrestres, que tenemos límites en dos océanos y que nuestro paradigma de fronteras siempre se ha dirigido a las terrestres, olvidándonos que nuestros mares son casi iguales en extensión al continente. En palabras de Schembri, es necesario que el país sea simultáneamente Caribe, Pacífico, Amazónico, Orinoquense y Andino, aprovechando las ventajas comparativas que estas características le brindan para articularnos al concierto internacional y apalancar el desarrollo fronterizo.
- e. Diversidad. Las zonas de frontera no son cultural, social, ambiental geográfica y étnicamente homogéneas. Es por ello que se hace necesario relevar estas particularidades para evitar seguir legislando sobre el fenómeno fronterizo de una manera homogénea, asegurar la representación de esta variedad y brindar la posibilidad de que existan regulaciones o estatutos específicos, sobre la base de profundizar la descentralización y otorgar mayor autonomía a las regiones fronterizas, asignando competencias a las autoridades locales y regionales para que puedan brindar respuestas oportunas y adecuadas a las demandas de la integración y el desarrollo fronterizo en sus respectivos ámbitos territoriales.
- f. Desarrollo Sostenible. Muchas de nuestras enormes ventajas competitivas y riquezas ambientales se encuentran en las zonas de frontera: la orinoquía, la amazonía, el pacífico, los parques nacionales y territorios étnicos; los más grandes cuerpos de agua del mundo y los mares Atlántico y Pacífico. Todo ello urge ser pensado e intervenido en el marco de una política de fronteras, de aprovechamiento de esta diversidad y de defensa de los recursos que la misma alberga.

- g. Equilibrio. Además de los mecanismos de compensación política ya mencionados, es menester definir políticas e instrumentos idóneos para compensar los desequilibrios regionales que comportan las zonas de frontera, articularlas al resto de la nación y promover la infraestructura necesaria para promover el desarrollo y el bienestar de sus habitantes. El equilibrio también hace relación a acompasar el actuar andino y latinoamericano con la acción estatal de las autoridades nacionales o regionales. En palabras de Schembri, “El arte está en detectar cuales competencias fronterizas deben desarrollarse internacionalmente, a través de mecanismos comunitarios o de instrumentos de cooperación y cuales nacionalmente, por la Nación o la Región”. (Pág.47, ESAP)
- h. Conocimiento. Además de la necesaria evaluación de las políticas fronterizas del país, sus impactos, desarrollos y fuentes de inspiración, es necesario y de interés nacional, abocar el estudio sistemático, concienzudo y permanente de nuestras fronteras y de todos los fenómenos sociales, culturales económicos, políticos, militares y de toda índole que ocurren en nuestras fronteras. Necesitamos conocernos para poder planear y saber como articularnos de manera equitativa y responsable al mundo.

En este orden de ideas, y retomando lo propuesto para las regiones fronterizas de Centroamérica, sería necesario, por lo menos, iniciar con las siguientes actividades<sup>14</sup>.

- 1) Recabar, ordenar y sistematizar información histórica sobre límites, tratados, laudos y arbitrajes y colocarla a disposición de las autoridades nacionales y locales.
- 2) Recopilar la información disponible sobre demografía, economía, transporte, comunicación, proyectos y experiencias de colaboración en las regiones fronterizas.
- 3) Iniciar la construcción de un sistema de información geográfica dedicado al monitoreo y análisis de las regiones fronterizas a escala regional, nacional y local, ofreciendo una sinopsis de fácil acceso de la problemática fronteriza en el ámbito americano.
- 4) Implementar programas de capacitación, educación y divulgación para autoridades locales, regionales y nacionales; para los jóvenes y habitantes de las zonas de frontera.

A ello agregaríamos la necesidad de profundizar en algunos temas, como los siguientes:

- Fronteras, globalización, mercados regionales y ALCA
- El Sistema de Naciones Unidas y el marco normativo transnacional

<sup>14</sup> Ver Luis Guillermo Solís, en Las Fronteras Colombianas, ESAP, pp. 71-72.

- Los impactos del conflicto armado en las fronteras, los Derechos Humanos, el desplazamiento forzado, los cultivos ilícitos y las migraciones fronterizas
- Los proyectos y megaproyectos de integración y desarrollo fronterizo binacionales o multinacionales
- Las fronteras y el ordenamiento territorial, el establecimiento de regímenes especiales
- La política ambiental y los sistemas de áreas protegidas en zonas de frontera
- Los grupos y territorios étnicos en zonas de frontera
- La competitividad en las zonas de frontera
- La salud, la educación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población fronteriza.

Para resumir, es necesario contar con insumos completos para la elaboración de una política, además de una aproximación teórica del concepto y del hecho fronterizo, desde la academia y los centros de estudio las ONG y las instituciones del Estado relacionadas con el tema, analizar la influencia de las zonas de fronteras en los temas de geopolítica, seguridad, soberanía e integración, y propiciar un amplio debate nacional sobre el tema que alimente los hacedores y ejecutores de política, serían entre otras las exigencias del momento<sup>15</sup>.

## **B. Contextualización**

### **1. Los años setenta: los balbuceos de una política**

Los años setenta no alcanzan a configurar una política de fronteras para el país. Así lo revela una revisión de los planes de desarrollo de 1970 a 1982, y los borradores de documentos Conpes que en esta década se produjeron y no llegaron a ser aprobados. Estos documentos son para la década lo más parecido a un esbozo de política fronteriza y su revisión nos puede dar una idea de como se entendía el problema fronterizo y cual era el ánimo que guiaba los gobernantes de la época en relación al tema.

En el Plan de Desarrollo de la administración Pastrana Borrero, los asuntos fronterizos son tratados de manera tangencial: la instalación de plantas telefónicas en los territorios nacionales, llevar la señal de televisión a los Llanos Orientales y a San Andrés; y, ubicar como primera prioridad en las metas de inversión del sector turístico a San Andrés y a las zonas fronterizas con Venezuela y Ecuador<sup>16</sup>.

El Plan de Desarrollo de la administración López Michelsen retoma el fenómeno fronterizo como un elemento de la política de exportaciones, sin especificidad mayor, al plantearse como mercados promisorios los que se pueden generar en

<sup>15</sup> Guillermo Cuervo Clavijo, en Las Fronteras Colombianas, pág. 6.

<sup>16</sup> “Las Cuatro Estrategias”. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá 1972, pp. 350,353 y 511.

las fronteras de Ecuador y Venezuela gracias a los avances de estos países en materia de urbanización e industrialización.(pág. 83)

En el marco de la política de salud y saneamiento básico del Plan aparece un “programa de desarrollo fronterizo”, con el cual se pretende incorporar las zonas limítrofes al proceso socioeconómico de país, mejorar las condiciones sanitarias y de vida a la población dispersa de estas zonas y la construcción de vías secundarias que unan las poblaciones fronterizas y estas con el interior<sup>17</sup>.

En el Plan de Desarrollo del Gobierno de Turbay Ayala, lo fronterizo tampoco alcanza a adquirir entidad alguna, siendo objeto de acciones aisladas en el sector de comunicaciones en el cual se plantea extender la telefonía automática a las zonas rurales con especial atención a los territorios nacionales y a la áreas de frontera, e integrar vía satélite a Bogotá con Arauca, Puerto Inírida, Mitú, Puerto Leguizamó, San Vicente del Caguán, Puerto Carreño, Bahía Solano y Acandí. (pp 133 y 134).

Se recomendó realizar “estudios integrados de transporte” para los territorios nacionales y extender el Plan Nacional de Nutrición-PAN- a 279 municipios adicionales entre los cuales entrarían algunos de “los territorios nacionales”<sup>18</sup>.

En los setenta tres borradores de documento Conpes trabajaron una propuesta de política nacional en áreas de fronteras, el primero de los cuales data de junio 8 de 1973. Este documento presenta una serie de consideraciones sobre lo que debe ser una política nacional para las áreas de frontera, sus bases, unas recomendaciones y un plan de inversiones. Desde su introducción y caracterización del fenómeno fronterizo, resulta claro que lo que está en juego es ante todo un asunto de soberanía agravado por la ausencia de una política nacional de áreas de frontera, por la “escasa presencia física y real de Colombia” y por las acciones de los países vecinos en sus zonas de frontera. “Estos hechos, y otros de mayor importancia, exigen de Colombia una respuesta: la identificación de líneas de acción para las zonas fronterizas, con miras a afirmar su soberanía nacional, a la preservación de la integridad territorial y a su presencia en la frontera” (Pág. 9)

El documento propone como áreas de frontera las siguientes:

- Zona Nordeste : Departamentos de la Guajira, Cesar, Norte de Santander; municipio de Cubará.
- Zona Sur: Departamento de Nariño

<sup>17</sup> “Para Cerrar la Brecha”, Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978. Departamento Nacional de Planeación, Ediciones Banco de la República, Bogotá, 1975, pp. 136 y 170.

<sup>18</sup> “Plan de Integración Nacional”, 1979-1982. Departamento Nacional de Planeación, Tomos I y II. Ed. Industria Continental Gráfica, Bogotá, 1980, pp. 128 y 233.

- Zona de Territorios nacionales: Intendencias de Arauca y Putumayo; Comisarias de Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés
- Zona del Darién: Municipios de Juradó, Riosucio, Acandí, Apartadó y Turbo
- Zona Insular: Archipiélago de San Andrés t Providencia, demás islas y cayos.

Identificadas las áreas de frontera, el documento propone el mecanismo institucional para la implementación de la política en cuatro niveles a saber: decisión y coordinación en cabeza del Conpes y un Comité Técnico anexo compuesto por el Ministerio de Gobierno, Relaciones Exteriores, Defensa, Departamento Administrativo de la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación; un nivel de implementación en cabeza del DNP y un nivel ejecutivo compuesto por las distintas entidades encargadas de ejecutar el plan de inversiones.

El documento terminaba con las siguientes recomendaciones:

- Aprobar un programa de inversiones para las áreas de frontera.
- Ordenar la elaboración y preparación del programa de desarrollo de los Territorios Nacionales
- Encargar al DNP la elaboración conjunta de programas de desarrollo en los departamentos ubicados en áreas fronterizas
- Estudiar la posibilidad de crear fondos financieros y realizar apropiaciones presupuestales para el plan de inversiones en las áreas de frontera
- Realizar un estudio para un régimen legal que incentive las inversiones privadas en las áreas de frontera
- Estudiar la incorporación del proceso de integración fronteriza dentro de la estructura institucional del Acuerdo de Cartagena.
- Solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena el estudio de políticas andinas sobre zonas fronterizas.
- Solicitar a la Corporación Andina de Fomento y al Banco Interamericano de Desarrollo financiamiento para los programas de desarrollo fronterizo.
- Comprometer las entidades nacionales en las inversiones para el desarrollo de las áreas de frontera y
- Ordenar un estudio para intervenir la ejecución del situado fiscal de propiedad de los Territorios Nacionales.

Dos documentos posteriores, titulados de igual manera: "Hacia una Política de Desarrollo de las Areas de Frontera", fueron presentados en mayo de 1974 y enero de 1975. Excepción hecha de pequeñas modificaciones o agregados, estos documentos son el fondo el mismo de 1973. Como ya se expresó, este no fue más que un amago de política fronteriza que no prosperó.

## 2. Los ochenta: el alumbramiento de una política

El período comprendido entre los años 1982-1986, es quizá el más propositivo y en el que más se avanza en materia fronteriza, a tal punto que este período bien puede ser presentado como aquel en el que se elaboró una política de desarrollo fronterizo. Durante este periodo de gobierno se revisa la visión tradicional que se había mantenido sobre las fronteras, en la que primaba el criterio geopolítico sobre el desarrollo económico, para presentarle al país una propuesta de intervención y atención a éstas, partiendo de las características propias de una economía fronteriza con el diseño de estrategias que permitieran aprovechar las potencialidades económicas y ventajas comparativas de las fronteras colombianas<sup>19</sup>. Varios fueron los instrumentos para materializar esta política y brindarle un marco legal e institucional: El Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad”, la aprobación de la Ley 10 de 1983, la creación de la Secretaría de Asuntos Fronterizos, la expedición del Estatuto de Fronteras, la creación y adecuación de Corporaciones de Autónomas Regionales, la expedición del Plan Fronteras y el impulso a las Intendencias y Comisarías.

### a. El Plan de Desarrollo. Cambio con equidad

El Plan de Desarrollo “Cambio con Equidad”<sup>20</sup>, fue prolijo en la definición de las líneas generales de política y en la enumeración de acciones hacia las zonas de frontera. Enmarcados dentro de la Estrategia de Desarrollo Regional Equitativo, se propusieron planes especiales para la Costa pacífica, los Territorios Nacionales y de frontera incluidos en el “Plan Nacional de Rehabilitación”.

Esta directriz general, permeó todos los sectores contemplados en el Plan. En materia de comunicaciones se definió que el énfasis debería realizarse en aquellos proyectos que comunicarán zonas de frontera o marginales, buscando con ello la presencia del Estado en las fronteras y la incorporación de procesos de desarrollo de zonas potencialmente productivas. Se propuso privilegiar las vías que comunicarán las fronteras, integrar las zonas marginales y de frontera mediante el servicio de telefonía y correos instalando el servicio de telecomunicaciones en 220 poblaciones de Intendencias y Comisarias. Así mismo, se planteó construir 28 aeropuertos en zonas de frontera; mejorar las condiciones portuarias e instalar facilidades de cargue y descargue en Leticia, Puerto Carreño y Arauca y crear una compañía fluvial que cubra la Amazonía, la Orinoquía y la Costa Pacífica.

<sup>19</sup> “ El inmenso significado de las fronteras, entendidas como espacios geopolíticos constituidos por la intersección de dos o mas economías y culturas nacionales, se le tenía reducido a la estrecha acepción de lugares distantes donde termina el país y comienza otro”. “Hacia una Nación Mejor y Diferente”. Alvaro Zarama, en “Política Nacional de Desarrollo Fronterizo: Evaluación y Perspectivas”. Departamento Nacional de planeación, pág. 7.

<sup>20</sup> “Cambio con Equidad”. Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1986. Departamento Nacional de Planeación.

De igual manera, se definieron líneas especiales de crédito para el fomento de la pequeña y mediana ganadería en zonas de frontera; se planteó un “Plan de Acción Turística para las Fronteras, principalmente en Cúcuta, Ipiales, Maicao, Leticia y San Andrés, dirigido a Ecuador, Estados Unidos y Venezuela; se estableció fomentar la colonización en las zonas de frontera con alto potencial productivo; en materia de comercio exterior la política a largo plazo debía orientarse a aprovechar las ventajas competitivas de las regiones fronterizas cercanas a mercados externos y puertos de embarque, en razón de lo cual se definió un “Plan Fronteras de Exportación”, que comprende dotación de infraestructura física y desarrollos agrícolas y agroindustriales, incentive la descentralización en la localización de empresas y orientar nueva inversión hacia sectores y regiones cuya producción compita en el mercado externo.

En materia de educación, el Ministerio y la campaña “Camina” desarrollarían dos proyectos piloto para extender el servicio educativo a las fronteras con el empleo de elementos móviles terrestres o fluviales.

Finalmente, el Plan se propone, en el marco de fortalecer la integración y el Pacto Andino, promover la integración fronteriza en los programas de integración física y desarrollo agropecuario.

#### **b. Marco legal e Institucional de la política fronteriza**

En 1983 se aprobó la Ley 10, que le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, en ejercicio de las cuales se le facultaba para definir y crear las zonas fronterizas y corporaciones que considere necesario, crear una Secretaría de Fronteras adscrita a la Presidencia, dictar un régimen especial de estímulos e incentivos fiscal, tributario, de fomento, crediticio, de comercialización y producción que contribuya al desarrollo de las zonas de frontera y ampliar una amnistía patrimonial para inversiones en zonas de frontera. Para el ejercicio de estas facultades, la ley creó una Comisión Asesora del Gobierno, compuesta por representantes del Ejecutivo, del legislativo y del sector privado. A esta Comisión, se le definió una Secretaría Técnica, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

#### **c. El Estatuto de Fronteras**

En desarrollo de las facultades otorgadas por la Ley 10, el 17 de diciembre de 1983, el Presidente Betancur expidió el decreto 3448 de 1983, mediante el cual se estableció un estatuto especial para las zonas fronterizas y se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo. Las siguientes son las más importantes disposiciones recogidas en dicho Estatuto, el cual es pionero en las disposiciones de frontera:

Se definieron los conceptos de Regiones Fronterizas y Distritos Fronterizos, y se determinó su número. A estos efectos, las primeras se entendieron como aquellas áreas colindantes con los países vecinos que justifican programas especiales de desarrollo que impulsen su progreso, su articulación a la economía nacional y faciliten la acción de mecanismos binacionales o multinacionales de cooperación y desarrollo fronterizo. Como Distritos Fronterizos fueron definidos aquellos municipios y corregimientos de las Regiones Fronterizas cuyas áreas son colindantes de los límites internacionales del país y es evidente la influencia del fenómeno fronterizo.

En materia de planeación, se priorizaron en los planes de desarrollo de las entidades territoriales las Regiones y Distritos Fronterizos y en el Plan Nacional, el plan general de desarrollo fronterizo; se priorizaron los créditos del FONADE para la realización de estudios y planes de desarrollo y preinversión; se definió un porcentaje de inversión en Regiones y Distritos Fronterizos de mínimo el 10% de los recursos de los Ministerios y Departamentos Administrativos y la priorización de los programas de dotación de servicios públicos en estas Regiones cuando se contrataran créditos externos o se otorgan los mismos por el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

En materia de crédito y fomento se establecieron condiciones y plazos especiales para los mismos y se creó una línea con destino a la investigación de los recursos naturales no renovables en las zonas fronterizas.

Para el sector agropecuario se definieron de interés para el país los proyectos agroindustriales, de forestación y aprovechamiento de recursos ictiológicos en los Distritos Fronterizos y se ordenaron planes especiales de titulación de baldíos en las regiones fronterizas y de ampliación de la cobertura de servicios en las mismas al INDERENA, ICA, el DRI, el HIMAT y Caja Agraria.

Para el sector industrial se definieron para el SENA una serie de programas de fomento, capacitación y asesoría para el establecimiento de micro-empresas en las Regiones Fronterizas, se destinaron programas de créditos y leasing para microempresarios, se establecieron estímulos arancelarios para la industrias que se ensancharan o establecieran en las Regiones y para la inversión industrial extranjera.

Para el comercio se ordenó al SENA y a PROEXPO adelantar un programa de capacitación para reorientar la actividad económica para el comercio exterior fronterizo, el establecimiento de mecanismos de garantías especiales a las empresas comerciales de los Distritos fronterizos, la prelación en las compras oficiales de los proveedores asentados en las Zonas Fronterizas, y la elaboración de estudios para establecer planes indicativos para la actividad comercial fronteriza.

Para el turismo se reservaron recursos para impulsar las rutas y circuitos turísticos fronterizos, y para la refinanciación de créditos destinados al desarrollo turístico en estas regiones. Así mismo, se diseñaron programas de capacitación a impartir por el SENA y la Corporación Nacional de Turismo, y se establecieron subsidios para la construcción de hoteles en los Distritos Fronterizos y exenciones tributarias para establecimientos hoteleros en estos Distritos.

Se establecieron otros incentivos tributarios para las personas jurídicas nacionales industriales, agropecuarias, pesqueras y forestales físicamente establecidas en los Distritos Fronterizos y amnistías patrimoniales a los contribuyentes de impuesto de la renta y complementarios con asiento principal de sus negocios en los Distritos Fronterizos. Para los profesionales se establecieron incentivos para que se vincularan a las Regiones Fronterizas y se disminuyó el servicio social obligatorio en algunas de estas Regiones.

Finalmente, se creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República encargada de coordinar los programas de desarrollo en las zonas de frontera y promover convenios para el manejo de cuencas internacionales, recursos naturales y protección del medio ambiente. A la Secretaría se le adscribió un Comité Técnico de Asuntos Fronterizos conformado por representantes de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, DNP, Dainco, Incomex y el Secretario de Asuntos Fronterizos de Presidencia.

En 1985, mediante Decreto 0411 de febrero 12 se creó el Consejo Nacional de Fronteras como máximo órgano consultivo del Gobierno Nacional, encargado de la definición y orientación de las políticas de desarrollo en las regiones fronterizas, el cual se conformó por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Defensa Nacional, Agricultura, Desarrollo Económico, Comunicaciones, DNP y el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias, Dainco.

Pero la pieza que faltaba para armar todo el componente de política y poder dejar una herencia asegurada fue la aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) del Plan Integral de Desarrollo Fronterizo o Plan Fronteras, elaborado por el DNP.

El diseño de la política tuvo en cuenta tres aspectos fundamentales para intensificar e integrar la atención del Estado a las regiones de frontera: el establecimiento de un marco institucional y normativo, la expedición del Estatuto de Fronteras y la puesta en marcha de programas y proyectos en las regiones de frontera con asignaciones para inversión provenientes del Presupuesto Nacional.

El Plan Fronteras, analizó de manera secuencial y resumida, una serie de puntos que conducían finalmente a la propuesta de acciones en el corto y mediano plazo,

comprendidas en el marco conceptual de la política y de las estrategias de desarrollo fronterizo diseñadas:

- La Caracterización del Fenómeno Fronterizo, partía de la presentación general del estado de las regiones fronterizas: diagnóstico y caracterización por niveles de desarrollo así: regiones de mayor desarrollo relativo, con bajo ritmo de crecimiento (Cesar, Nariño, Norte de Santander, San Andrés y Providencia y el Distrito Fronterizo de Maicao); regiones de bajo nivel de desarrollo, en proceso rápido de crecimiento (Arauca, Casanare, La Guajira, Urabá Antioqueño, Putumayo y la zona de influencia de San José del Guaviare); finalmente, las regiones con escaso nivel de desarrollo y bajo ritmo de crecimiento (Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y el Chocó fronterizo).
- Los Objetivos propuestos por el Plan eran principalmente, elevar el nivel de vida e impulsar el desarrollo económico de las comunidades de frontera, mayor equidad y presencia nacional, y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Las Estrategias que se definieron para servir de base en la implementación del Plan fueron: la vinculación económica de las regiones fronterizas al desarrollo nacional, el impulso a la integración binacional en torno a las unidades económicas de frontera, la atención a las necesidades básicas de la población y la descentralización político-administrativa y fiscal.
- El Plan Fronteras fijó para el corto y mediano plazo seis líneas de acción, las cuales se orientaron básicamente hacia las siguientes áreas: inversión pública en infraestructura, conformación de Zonas Económicas Especiales, desarrollo de proyectos binacionales, estímulos e incentivos a la inversión privada, aplicación de los instrumentos de descentralización y consolidación de la planeación regional.
- Los programas y proyectos de inversión y desarrollo contemplados en el Plan se enfocaron prioritariamente, según los criterios expuestos por entidades de planeación y ejecución del nivel regional y nacional, a la creación de nuevas fuentes de empleo, el desarrollo de actividades complementarias (salud, educación, justicia, comunicaciones), la generación de recursos fiscales y una mayor aproximación con el resto del país.
- La Financiación del Plan y el cumplimiento de las metas establecidas en el mismo, estarían sujetas a la concertación entre el Gobierno Nacional y local, en la definición de compromisos y partidas requeridas para la ejecución de los programas. Como horizonte temporal del Plan se definió el periodo 1986-1990. El Gobierno se propuso realizar un esfuerzo significativo por comprometer recursos para desarrollar la financiación del Plan en su etapa inicial y garantizar su continuidad.

- Finalmente, el esquema de organización y coordinación institucional propuesto, confería facultades especiales al Consejo Nacional de Fronteras y al Conpes en el diseño y revisión de la política global, al DNP en la dirección y control general del Plan, a la Secretaría de Asuntos Fronterizos en la promoción y coordinación ejecutiva del Plan y a las entidades públicas y privadas del orden nacional y regional, en su ejecución.

En resumen, con el Plan, orientado a la solución de problemas estructurales del desarrollo fronterizo, entendidas como espacios homogéneos de intersección de dos economías y dos realidades geopolíticas, ...”se buscan específicamente metas de desarrollo económico, equidad, presencia nacional y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. La consecución de tales metas se persigue siguiendo cuatro directrices principales: la vinculación económica de las regiones fronterizas al desarrollo nacional, el impulso a la integración binacional en torno a “unidades económicas especiales” de frontera, la atención de las necesidades básicas de la población y la descentralización político-administrativa y fiscal. La ejecución del Plan estimaba inversiones en las regiones fronterizas entre 1985 y 1990, del orden de los 250 mil millones de pesos”<sup>21</sup>.

Buscando que las Corporaciones Autónomas regionales contribuyeran de manera más decidida al desarrollo fronterizo, mediante los decretos 3449 a 3455 de 1983, se crearon las Corporaciones de Norte de Santander, Putumayo, Guajira y Cesar y se modificó la estructura y naturaleza de las Corporaciones de Nariño, Chocó y Urabá.

Finalmente, los decretos 467 a 473 del mismo año, introdujeron importantes reformas en las Intendencias y Comisarias, todas ellas definidas como Zonas o Distritos Fronterizos. Es así como se estableció para ellas un nuevo régimen administrativo, un Estatuto contractual, nuevos regímenes presupuestales y fiscales contractuales, un régimen de fomento económico y se modificó la organización interna de Dainco.

Para San Andrés y Providencia, se estableció un nuevo régimen aduanero, se adoptaron normas para controlar las inmigraciones y asentamientos humanos y se adoptaron medidas para proteger el patrimonio cultural de la población nativa.

La nueva concepción de la política de fronteras, muestra la evolución y los cambios que desde el punto de vista de la planeación y las relaciones internacionales, introduce el Gobierno en sus planes de desarrollo, en la década de los ochenta, en particular el Gobierno de Belisario Betancur. Pese a las modificaciones efectuadas en el marco conceptual y estratégico de los documentos de política de fronteras de los setenta y al interés manifiesto a

---

<sup>21</sup> Zarama, pág. 11, op. cit.

mediados de los ochenta por vincular con mayor fuerza el tema de las fronteras dentro de las políticas de desarrollo del Gobierno, este, no tuvo el respaldo político ni los recursos económicos suficientes, lo que no permitió obtener los resultados esperados y cumplir con las metas planteadas.

#### **d. El Plan de Economía Social<sup>22</sup>**

La falta de continuidad en las políticas dirigidas al desarrollo fronterizo es una de las razones que pueden explicar el porqué estas zonas se mantienen en el atraso. Una revisión de la parte estratégica del Plan de Desarrollo de la administración Barco Vargas, muestra como la política de fronteras no es contemplada en la misma dimensión que en el período de gobierno anterior. “ En este, los esfuerzos se concentran en materia de comercio exterior, especialmente en: el aumento de la oferta exportable, la política de importaciones y Negociación Internacional, dentro de los programas sectoriales para el crecimiento económico del país”<sup>23</sup>.

El Plan de Desarrollo de 1986 a 1990, relegó a uno de los “programas especiales” de la política de desarrollo territorial un “Plan Fronteras”, orientado a adoptar un marco de incentivos a la inversión, diversificar las economías regionales y a Estimular la integración y coordinación de políticas y acciones a nivel binacional<sup>24</sup>. Además, hace alusiones a programas dirigidos a las zonas de rehabilitación, a las zonas alejadas o marginadas, a los Territorios Nacionales o a la Cuenca Pacífica y de exploración de reservas minerales en la Orinoquía o Amazonía.

### **3. Los noventa: las fronteras y la nueva Constitución**

La Constitución Política de 1991 definió unos principios generales para la política exterior del país y sentó las bases para el desarrollo e implementación de una política fronteriza. En catalogo de principios fundamentales sobresale el artículo 2° que estableció como uno de los fines esenciales del Estado “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”; y el artículo 9, que recogió los fundamentos de las relaciones internacionales y definió que la política exterior se orientaría hacia la “integración Latinoamericana y del Caribe”.

En relación a las fronteras sobresalen los artículos 289° y 337°. El primero, en desarrollo del principio constitucional que consagra la autonomía de las entidades territoriales, estableció que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, podrán adelantar con sus similares de los países limítrofes, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo, la prestación de

<sup>22</sup> “Plan de Economía Social”. Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1990. Departamento Nacional de Planeación.

<sup>23</sup> Pinto, op. cit.

<sup>24</sup> “Plan de Economía Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Editorial Presencia, Bogotá, 1987, pág. 502

servicios públicos y la preservación del ambiente. Y el segundo, facultó al legislador para que expidiera normas especiales en materias económicas y sociales para promover el desarrollo de las zonas de frontera, tanto terrestres como marítimas.

Otros artículos como el 80°, 96, inciso c; 300°, 309°, 310° y T42, también hacen relación a los asuntos de frontera, en la medida que regulan la cooperación con los países vecinos para proteger los ecosistemas fronterizos; otorgan el derecho de doble nacionalidad a los indígenas que comparten territorios de frontera; facultan a las asambleas departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con el desarrollo de sus Zonas de Frontera; erigen como departamentos las antiguas Intendencias y Comisarias; establece un régimen especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otorga facultades transitorias para que el Gobierno adopte por decreto las medidas necesarias para controlar la densidad de población en este Archipiélago.

En cuanto a los asuntos de Nacionalidad y del Territorio, los artículos 92° al 101°, aclaran todo lo referente a los tipos de nacionalidad colombiana, a los modos de ejercer la ciudadanía y el tratamiento a extranjeros. En cuanto al Territorio, la Constitución se refiere al establecimiento de los límites nacionales y el señalamiento de los territorios, que además del continental, pertenecen al país.

### **a. La Revolución Pacífica**

Sin desconocer el gran impacto de la apertura económica profundizada por el Gobierno Gaviria y lo que la misma incidió en los mercados fronterizos, en el Plan de Desarrollo elaborado por su Gobierno en nada se alude a cosa parecida a una política fronteriza. Embargados en la Constituyente, en el desarrollo de la nueva Carta Política y en las grandes reformas estructurales, la “Revolución Pacífica” pasa silenciosa sobre el tema de fronteras. La única excepción fue la propuesta de un manejo conjunto con Venezuela de las cuencas hidrográficas binacionales y de la Serranía del Perijá<sup>25</sup>.

### **b. El Salto Social**

Caracterizadas como zonas de escaso desarrollo económico y social reflejados en su bajo nivel de vida y en las precarias relaciones que sostienen con los países vecinos, el Plan de Desarrollo “El Salto Social” se propuso realizar reformas legales y promover acciones institucionales, económicas y sociales con el fin de enfrentar estos problemas<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> “ La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Santa fe de Bogotá, octubre de 1991, pp. 487-488.

<sup>26</sup> “El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones, 1994-1998”. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, págs. 307-308, 314-316.

En el marco de la Agenda Internacional del plan de Desarrollo, el tema de fronteras se encuentra vinculado a la Agenda Económica y al título especial “Política Fronteriza”. En la primera, además de comprometerse con el impulso de los procesos de integración económica regional y subregionales de América Latina, se fortalecen y amplían las comisiones de vecindad para que “...fuera de los temas comerciales, aborden también el mejoramiento de las condiciones de vida de las fronteras, el acercamiento cultural, la defensa de los ecosistemas, la integración de los servicios públicos y sociales, la cooperación en materia de orden público y la integración energética entre otros”; y se dispone el impulso de una Ley para Zonas de Frontera, la cual garantice que éstas se conviertan en polo de desarrollo económico, permitiendo profundizar en los procesos de integración en los que participa el país y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En lo que hace relación a la Política Fronteriza, se propone el desarrollo de las acciones que se detallan a continuación.

- Promover reformas legales y realizar acciones (institucionales, económicas y sociales), orientadas a mejorar la calidad de vida de la población allí asentada y fortalecer su condición de zonas de frontera.
- Incentivar las ventajas comparativas de las regiones de frontera, en el marco de la internacionalización y la apertura de la economía, con el fin de convertirlas en los principales puntos de intercambio comercial del país.
- Fortalecer la infraestructura productiva y de servicios de los principales centros fronterizos, a través de la aplicación de medidas que estimulen la inversión privada en las zonas. De igual manera, promover la consolidación de los principales puertos que faciliten el comercio binacional.
- Apoyar los nuevos departamentos en programas de desarrollo institucional y capacitación a través de las Consejerías Presidenciales para los Nuevos Departamentos y de Desarrollo Institucional y los Corpes<sup>27</sup>.
- Promover la identificación, formulación y ejecución conjunta de planes, programas y proyectos de carácter binacional para la atención de la población fronteriza y el desarrollo de las zonas de influencia, en áreas como educación, salud, vivienda, energía, telecomunicaciones, saneamiento y conservación, recuperación y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Apoyar a programas binacionales para atender los problemas sociales y económicos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan las zonas fronterizas.(pág. 151).
- Destinar para lograr los objetivos básicos de la política fronteriza, un 8% del total del presupuesto regionalizado del Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>27</sup> La Ley 152 de julio de 1994 determina que los Corpes tendrán vigencia hasta julio de 1996. La Ley 290 de 1996 amplía el plazo hasta el 1 de enero de 2000.

### c. La Ley 191 de 1995

En desarrollo de los artículos 285<sup>28</sup>, 289<sup>29</sup> y 337<sup>30</sup> de la Constitución Política de Colombia se expidió la Ley 191 de junio 23 de 1995, por medio de la cual se dictan las disposiciones sobre zonas de frontera. Esta Ley, es el resultado de la concurrencia de tres fenómenos políticos: la Constitución Política de 1991, El Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social”, y la consolidación de grupos de interés, a nivel regional y local en torno al tema.

La Ley 191 tiene por objeto establecer un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, para lo cual se identifican como objetivos la protección de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación con los países vecinos, la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, la prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza, el mejoramiento de la calidad de la educación, el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales fronterizas y de los organismos del Estado que actúan en las Zonas de Frontera y la cooperación judicial con los países vecinos.

La ley 191 de 1995 clasificó y definió las áreas fronterizas según la colindancia, los impactos del fenómeno fronterizo o los acuerdos binacionales de creación en Zonas de Frontera, Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza; y desarrolló el artículo 289 de la Constitución, que faculta a los departamentos y municipios de zonas fronterizas a realizar con sus similares vecinos, programas orientados al desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

En materia de régimen económico, la Ley estableció un amplio catálogo de incentivos, entre los cuales se destacan los créditos para las micro, pequeña y medianas empresas, la autorización a los departamentos para emitir Bonos de Desarrollo Fronterizo destinados a financiar planes y programas de desarrollo industrial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; la posibilidad de rebajar hasta en un 50% el porcentaje con base en el cual se cobra el impuesto al consumo de licores en estas Unidades; la reglamentación de operaciones con divisas; la apertura de líneas de crédito en el IFI para la reconversión industrial en las Unidades y el otorgamiento de incentivos aduaneros y tributarios para la constitución o ampliación de empresas establecidas en las Unidades de Desarrollo

<sup>28</sup> Artículo 285 CP: “Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

<sup>29</sup> Artículo 289 CP: “Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

<sup>30</sup> Artículo 337 CP: “La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestre y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.

Fronterizo y exenciones del IVA a productos alimenticios, de aseo y medicamentos.

En relación con la educación se definió que la cooperación con los países vecinos se orientaría a garantizar a los habitantes de frontera este derecho fundamental, promover el intercambio entre educandos y educadores, armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de grados y títulos y facilitar actividades conjuntas entre instituciones de educación superior, entre otras disposiciones.

En lo que corresponde a los aspectos administrativos, se autoriza al Gobierno Nacional la creación de una Consejería Presidencial de Fronteras, la cual será el vínculo permanente entre establecimientos públicos y privados y elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las Zonas y Unidades de Desarrollo Fronterizo. Adscrito a la Consejería, se conforma el Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera y se autoriza a las Asambleas de los Departamentos Fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas "Prodesarrollo Fronterizo", para financiar planes de desarrollo en las zonas de frontera.

Finalmente, la Ley brinda un especial tratamiento a los grupos étnicos, a quienes reconoce como interlocutores en materias de desarrollo fronterizo y protege sus derechos territoriales y conocimientos sobre los recursos genéticos. En relación con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se establece que la esta Ley no le será aplicable.

#### **d. Reglamentación de la Ley de Fronteras**

Sin entrar en mayores detalles, los desarrollos de la Ley 191 han estado dirigidos a la determinación de las Zonas de Frontera y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, la regulación de las zonas francas especiales transitorias y algunos pocos decretos relacionados con el transporte de combustibles, el IVA y la exención de impuestos y gravámenes arancelarios<sup>31</sup>.

El artículo 4 de la Ley definió las categorías o ámbitos territoriales en donde debía aplicarse. Son ellas Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza. La primera categoría hace relación a los municipios y corregimientos especiales colindantes de los límites de la República o donde el fenómeno fronterizo incide directamente; las segundas, a aquellos espacios en los que el desarrollo se vincula necesariamente a la integración con las comunidades fronterizas vecinas y, las Zonas de Integración, como aquellas áreas de los departamentos fronterizos en las que de común acuerdo con los países vecinos se adelantaran acciones para promover su

---

<sup>31</sup> Véase "Ley de Fronteras, Decretos Reglamentarios y Resoluciones", Escuela Superior de Administración Pública, fotocopia de archivo.

desarrollo y fortalecerle intercambio comercial. La Ley señala que en cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial, la cual podrá estar conformada por uno o varios municipios y/o corregimientos especiales.

El Decreto 1814 de 1995 determina los departamentos, municipios y corregimientos cobijados bajo las definiciones anteriores. Inicialmente, se determinan 12 departamentos de frontera y 55 municipios y 10 corregimientos como Zonas de Frontera. De los anteriores, 28 municipios (51% del total de municipios de frontera) y 1 corregimiento, asumen la categoría de Unidades Especiales.

De las determinaciones anteriores, llama la atención, no presentar ningún soporte en el decreto por medio del cual se tenga conocimiento de los criterios utilizados para la selección de tales entidades territoriales, sobre todo en lo referente a las Unidades Especiales, donde por ejemplo se observa, que en departamentos como Norte de Santander con 10 municipios de frontera, se le asigna la categoría de Unidades a 6 de estos, y en otros como La Guajira (11 municipios) y Cesar (9 municipios), se les asigne solo 3 a cada uno.

Posteriormente, se dictan otras disposiciones que incluyen nuevos municipios como Zonas de Frontera y a otros como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. Con lo anterior, al finalizar la vigencia de 1995 se tenían 65 municipios como Zonas de Frontera, 30 de ellos (46% del total de municipios de frontera) como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo.

El Decreto 0150 de 1996, determina al Municipio de Aguachica, Departamento del Cesar, como Zona de Frontera y Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo; el Decreto 00896 de 1996, determina como Zona de Frontera al Municipio de Cumaribo, ubicado en el Departamento de Vichada; finalmente, el decreto 00930 de 1996 determina como Unidad Especial al Municipio de Agustín Codazzi, Departamento del Cesar.

El Decreto 1595 de 1995, hace referencia a la devolución del impuesto sobre las ventas por adquisiciones de visitantes extranjeros en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. En el decreto, se le transfiere al Gobierno Nacional la facultad de implementar el mecanismo de devolución del impuesto, acompañado de medidas de control para su debida aplicación y logro de los beneficios tributarios esperados.

La Directiva Presidencial N° 06 del 17 de julio de 1996, en relación con el artículo 28 sobre devolución del IVA a visitantes extranjeros, menciona el Decreto 1595 y define que para su mejor aplicación era suficiente con acortar el término de devolución (la Ley prevé dos meses después de presentada la solicitud) y que se le diera amplia publicidad a la medida.

El Decreto 2174 de 1995, reglamenta el artículo 54 de la Ley de Fronteras y regula la existencia y funcionamiento de las Zonas Francas Transitorias Especiales. El énfasis de tal mecanismo está dado hacia la promoción y realización de proyectos agroindustriales que faciliten el desarrollo económico y social de las zonas de frontera generando exportaciones, divisas y más empleos.

En la Resolución N° 80182 de 1996, se establece una compensación por transporte, para la gasolina motor corriente, el ACPM y el queroseno, expendidos en la ciudad de Pasto (Nariño), desde la planta de abasto de Yumbo. La medida anterior se toma mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, asumiendo Ecopetrol el costo del transporte del combustible, entre las plantas de abasto o mayoristas y las zonas de Frontera que, siendo capital de departamento, tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto, donde existiere terminal de poliducto”.

El artículo 19° de la Ley de Fronteras se refiere a que los Gobernadores de los Departamentos en donde se encuentren ubicadas las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, previo visto bueno del Ministerio de Minas y Energía, podrán autorizar por concesión la distribución de combustible dentro del territorio de la respectiva Unidad por parte de empresas nacionales o del vecino país que tengan por objeto principal dicha actividad. Además, garantizar que estos combustibles cumplan con las especificaciones de calidad establecidas por las autoridades competentes. Al respecto, el Decreto 1224 de 1996 ratifica lo previsto en el artículo anterior y deroga las restricciones de contenido señaladas por el artículo 40° del Decreto 948 de 1995 y demás normas concordantes.

El Decreto 1242 de 1996, reglamenta las condiciones para la exención del pago del impuesto complementario de remesas establecido por el artículo 25, precisando el ámbito de aplicación de dicha reglamentación y los requisitos previos para los contribuyentes.

El Decreto 1244 de 1996, reglamenta las condiciones para la exención del pago de los gravámenes arancelarios en la importación de bienes de capital con destinos a las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo. El ámbito de aplicación definido son las empresas de los sectores primario, manufacturero y de prestación de servicios de salud, transporte, ingeniería, hotelería, turismo, educación y tecnología, que se establezcan dentro de dichas Unidades.

El Decreto 1816 de 1996, desarrolla lo concerniente a la creación del Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, el cual se concibe como una cuenta especial de manejo, sin personería jurídica, tendiente a impulsar la modernización de las zonas de frontera. Se presentan además, los objetivos, competencias, prioridades y administración del de las actividades que desempeñaría la Consejería de Fronteras.

Finalmente, la Circular 0030 de 1996, hace claridad sobre el manejo de la internación temporal de vehículos.

#### **e. Evaluación de la Ley 191 de 1995**

La promulgación de la Ley de Fronteras generó una serie de expectativas y esperanzas que lastimosamente no se vieron recompensadas. Aunque todavía nos debemos una seria evaluación de sus resultados y alcances, todos los estudiosos y analistas del tema coinciden en sus severas críticas a la misma<sup>32</sup>, así se hubiera dado un interesante proceso de discusión regional, se crearan los Centros de Atención Fronteriza y hubiese despertado nuevamente la conciencia fronteriza.

Un acercamiento detenido de lo que han sido los desarrollos y aplicación de la Ley de fronteras, nos permite hacer las siguientes afirmaciones:

- Si se revisa la Ley 191, artículo por artículo, nos encontramos con alguna de esta situación: eran la reiteración de normas que ya existían, eran totalmente inocuos, ignoraban las competencias asignadas a las entidades territoriales vecinas, no tenían ningún desarrollo posterior, fueron modificados por normas posteriores o se declararon inconstitucionales<sup>33</sup>.
- La Ley tuvo mucho de ejercicio retórico y se armó a la manera de una colcha de retazos zurcidos por múltiples intereses, tal como lo prueban por ejemplo los amplios objetivos recogidos en la misma o las disposiciones relacionadas con los grupos étnicos.
- La Ley no tuvo la suficiente flexibilidad para reconocer y adaptarse a la diversidad de los fenómenos fronterizos, ni logró dotar a las fronteras de instrumentos jurídicos idóneos acorde con sus verdaderas necesidades<sup>34</sup>.
- La Ley de Fronteras no se vio reflejada en los presupuestos nacionales. Un Instrumento fundamental como el Fondo Económico para la Modernización de las Zonas de Frontera, solo contó en toda su existencia con \$700 millones en el año 1997, casi tres años después de ser creado
- En desarrollo de los artículos 4 y 5 de la Ley 191 de 1995, se dictaron una serie de decretos que sin mayores criterios y consideraciones técnicas, generaron una verdadera proliferación de ámbitos fronterizos especiales, que a la postre resultaron inocuos.

<sup>32</sup> “En mi concepto, dicha Ley se hizo teniendo en cuenta la voluntad valiosa de incansables luchadores en el tema; intereses de ciertas regiones fronterizas muy particulares y circunstancias políticas coyunturales de la época, más que atendiendo a un análisis profundo y serio sobre lo que representan los doce departamentos fronterizos, con todas sus diferencias tanto en su desarrollo actual como en potencialidades para lograrlo en el inmediato futuro”. “La Ley de Fronteras: Expectativa o Realidad?”. Ricardo Montenegro Coral, en ESAP, pág. 129.

<sup>33</sup> Ver “Ley de fronteras: Observaciones y Recomendaciones”. Presidencia de la República, Consejería Presidencial de Fronteras, mimeo, febrero de 1999.

<sup>34</sup> Ver a Alvaro Gomez Suárez, en “Las fronteras Colombianas”. ESAP, pág. 128. “En el caso particular de las fronteras amazónicas, salvo contadas excepciones, se nota sensiblemente su inaplicabilidad dado que desconoce, no intencionalmente, claro está, la realidad de la región y el cosmos sobre el cual gira y casi todo lo allí ordenado o es letra muerta o su aplicación se hace difícil por no imposible”

- La Consejería Presidencial de Fronteras, no contó con las ayudas de recurso humano y logístico, necesarios para cumplir con su misión.
- Después de más de cinco años de sancionada la Ley, los avances más significativos han estado en la expedición de decretos reglamentarios a la norma. La implementación de acciones de identificación, diseño y financiación de proyectos de desarrollo fronterizo se quedó rezagada.

En palabras de Ricardo Montenegro Coral: “En síntesis, el fracaso de la Ley de Fronteras está en que generó más expectativas que beneficios. Las aparentes gabelas que se otorgaban nunca tuvieron en cuenta la realidad de las zonas en que se pretendían aplicar, ni consultaron la vocación de dichas regiones, y por último ha existido una total ausencia de voluntad política desde la expedición de la Ley 191 de 1995 para asumir el desarrollo de las zonas de frontera como una realidad”.

Más crítico no podría ser el diagnóstico sobre la Ley 191, que el estampado por Alvaro Gómez Suárez en el Foro sobre las fronteras colombianas programado por la ESAP: “Casi podríamos afirmar que siendo tan joven ya es obsoleta para las fronteras que quiso rescatar”.

#### **4. Las fronteras en el nuevo milenio**

Mirados los resultados obtenidos con el Estatuto Fronterizo promulgado en 1986 y el déficit de aplicación de la Ley 191 de 1995, podemos afirmar, que el esfuerzo de brindarle a las fronteras un marco legal amplio y comprensivo del fenómeno, no pasa de ser una quimera. Que la realidad múltiple, compleja y cambiante que expresan las fronteras y sobre todo, el contexto internacional, no aconsejan pensar en “cosificar” el fenómeno fronterizo mediante leyes o estatutos. Parecería mejor, pensar en desarrollos sectoriales, localizados y enmarcados en claras políticas nacionales.

Este Gobierno, a pesar de la caída de su Plan de Desarrollo, ha venido sentando las bases de una política de desarrollo fronterizo sobre la base de orientar el desarrollo económico hacia la competitividad y las exportaciones, asunto este en el que las fronteras son un importante referente. Lo planteado en materia fronteriza por el Plan de Desarrollo es una verdadera política fronteriza, en la medida que define las líneas generales de la acción estatal en esta importante geografía patria y definió unos mecanismos institucionales para promover su progreso y desarrollo.

La reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores y la creación y fortalecimiento de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del mismo, la recientemente creada Comisión Intersectorial de Desarrollo fronterizo, la aprobación de la Ley que establece cuatro Zonas Económicas Especiales de Exportación, y el reconocimiento del fenómeno fronterizo en el Proyecto de Ley

Orgánica de Ordenamiento Territorial a presentar en la próxima legislatura, son pruebas palpables de la existencia de una política fronteriza en el actual gobierno.

Así mismo, y en marco de la diplomacia para la paz definida por la actual Administración, se han reactivado de manera importante los mecanismos de las Comisiones de Vecindad, destacándose la Comisión Presidencial de Integración y Desarrollo Fronterizo conformada con la República Bolivariana de Venezuela.

De la misma manera que lo elaborado por el “Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz” tienen plena pertinencia para las zonas de frontera y por tanto sigue siendo considerado como la directriz de política para este Gobierno, en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones, hemos definido un marco de acción supranacional en relación con los asuntos de las fronteras, al promulgarse, el 21 de mayo de 1999, la Decisión 459, que establece las directrices andinas para la “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo” y firmarse por los mandatarios de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Colombia y el Canciller del Perú, la “Declaración de Carabobo”.

Veamos sucintamente los instrumentos que nos permiten afirmar que hemos sentado las bases para una política de desarrollo fronterizo.

#### **a. Cambio Para Construir La Paz<sup>35</sup>**

Dentro del capítulo de “Diplomacia por la Paz”, este Plan contiene los siguientes lineamientos sobre Política de Fronteras en materia de integración y desarrollo fronterizo:

- La política exterior colombiana buscará desarrollar, además de la tradicional defensa de la soberanía territorial, la promoción y ejecución de la política de fronteras del gobierno nacional, en coordinación con la Consejería de Fronteras de la Presidencia de la República o el organismo nacional que haga sus veces, es decir, la naciente Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores continuará realizando la caracterización de las fronteras terrestres, las tareas de demarcación y densificación de hitos que sean necesarias con los países vecinos y atendiendo los incidentes fronterizos que se presenten.
- En cuanto a las fronteras marítimas, se continuará contribuyendo a la consolidación de la presencia del Estado en nuestros territorios insulares, se participará en las negociaciones de instrumentos que se adopten sobre

---

<sup>35</sup> “Cambio para Construir la Paz”. Plan Nacional de Desarrollo, 1998-2002. Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Nov. de 1998.

asuntos marítimos, se colaborará en la adopción de programas dirigidos al desarrollo de las comunidades costeras, en la preservación del medio marino y en la explotación sostenible de recursos vivos y no vivos, a la vez que se orientará la acción ante los organismos internacionales competentes.

- Se procurará incorporar al sector privado en el análisis y promoción de proyectos y programas que beneficien a los habitantes de las zonas fronterizas. Teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y se buscará consolidar y gerenciar una política de vecindad que sea un espacio para el diálogo y el entendimiento, a la vez generadora de proyectos de desarrollo.
- Las comisiones de vecindad serán una herramienta útil de la política exterior de Colombia con los países que se comparten fronteras marítimas y terrestres. Se buscará dinamizarlas y reestructurarlas, cuando sea el caso; lograr un mayor grado de compromiso interinstitucional interno para facilitar y optimizar su funcionamiento.
- El desarrollo del Tratado de Cooperación Amazónica será un objetivo prioritario dentro de la política de fronteras para promover una amplia colaboración entre los países miembros en cuanto a investigación científica y tecnológica, intercambio de información, utilización racional de los recursos naturales y promoción de acciones en cuanto a salud, transporte, comunicación, turismo y comercio fronterizo.

La Ley del Plan de Desarrollo, facultó al Gobierno Nacional para crear zonas especiales económicas de exportación en cuatro (4) municipios de frontera ubicados cada uno de ellos en una región diferente del país.<sup>36</sup>

Igualmente, en la Ley del Plan, se destaca además que Planeación Nacional y la Consejería de Fronteras o la entidad que haga sus veces una vez desapareció ésta, elaborarán un documento de política fronteriza para ser presentado y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Así mismo, incorpora el programa de desarrollo integral fronterizo Colombo – Venezolano, preparado bajo el auspicio del BIRF y la CAF, el cual servirá como proyecto piloto para el resto de fronteras del país.

El Plan Nacional de Desarrollo ha planteado una política de desarrollo productivo con énfasis en el mercado internacional que tenga como fin el incremento de la oferta productiva exportable, permitiendo consolidar patrones de internacionalización sostenibles a mediano y largo plazo. Se determina que serán de especial interés los proyectos que promuevan y consoliden la actividad

---

<sup>36</sup> Una vez declarada inexecutable la Ley del Plan, la reglamentación de las Zonas Especiales Económicas también quedaron sin piso jurídico.

exportadora en las zonas fronterizas del país, para lo cual se diseñará una línea de atención, teniendo en cuenta las características de las respectivas zonas.

La estrategia de desarrollo y estímulo a la actividad productiva y exportadora, además de conducir a contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo regional, incorporará a las regiones en el contexto internacional, particularmente las costas colombianas y las zonas de frontera. El aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cercanía de los puertos y de las zonas francas establecidas en esas regiones, genera economías de escala que son decisivas en la salida competitiva de los productos de exportación.

La estrategia para solucionar el problema de la concentración industrial será diseñar políticas de desarrollo regional, con los departamentos y municipios, donde se analice de manera decisiva la necesidad de relocalizar industrias o crear empresas ubicadas en las costas y en las zonas fronterizas para acercar la producción a los mercados internacionales.

En cuanto a la regionalización de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva, las zonas de frontera, al igual que las demás regiones, se beneficiarán de las siguientes acciones:

- Se promoverá la creación o fortalecimiento de instancias departamentales para la concertación de las políticas de desarrollo productivo y competitividad regional con las entidades de orden nacional;
- Se diseñarán sistemas de información que permitan el acceso de las regiones a mecanismos de apoyo tales como el diseño de políticas de reconversión industrial, ampliación de la cobertura del crédito empresarial y la conformación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico;
- Se identificarán ofertas exportables regionales a través de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carces), y se fortalecerán las alianzas estratégicas entre los empresarios a través de instrumentos como las rondas empresariales de negocios;
- Adicionalmente, para las zonas de frontera, se iniciará un proceso de descentralización de los servicios técnicos empresariales para estimular el desarrollo económico departamental, propiciando que las administraciones territoriales se conviertan en difusores de los mecanismos e instrumentos de apoyo a la actividad empresarial. Se fomentará la creación de zonas francas en las regiones costeras y en las zonas fronterizas, buscando mayor inversión extranjera hacia el turismo, los servicios, centros de distribución de mercancías y actividades de operación comercial.

En materia de financiamiento de las actividades productivas de las pequeñas y medianas empresas: Bancoldex respaldará la competitividad de las regiones, a través del financiamiento de proyectos en infraestructura física como obras de

construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura asociada al transporte de bienes de exportación. Esta tarea será fundamental en el marco de la integración física con la Comunidad Andina para facilitar las corrientes de comercio entre Colombia y el resto de países miembros, particularmente con Ecuador y Venezuela.

En materia de transporte se dio prioridad a proyectos impulsores de recursos privados y que produzcan impacto en el sector exportador, en generación de empleo y en la construcción de la paz. En este sentido, la estrategia se basa en fortalecer las vías de acceso a los principales puertos tanto marítimos como terrestres fronterizos, para de esta manera aumentar la competitividad del país. Adicionalmente, se fomentará el mantenimiento de la infraestructura de transporte existente.

Además como estrategia de infraestructura y productividad regional se ampliarán los programas de integración con los países fronterizos para consolidar la atención y los servicios de los pasos de fronteras.

En materia de turismo, se consideran importantes los cruces de frontera y la estrategia a seguir en este aspecto será revisar la operación binacional de los mismos, para elaborar propuestas sobre el establecimiento de trámites, horarios y personal suficiente que permitan atender eficientemente a los turistas fronterizos.

El Plan Nacional de Desarrollo orientará su gestión hacia la promoción de regiones costeras y fronterizas con particular énfasis en el Caribe colombiano, considerando su privilegiada posición estratégica como plataforma exportadora de bienes y servicios.

La relación colombo venezolana, en sus múltiples dimensiones, constituye una prioridad de la política exterior colombiana, por ello se prevé, dentro del Plan, fortalecer la relación armónica entre los dos países, a través del diálogo bilateral y multilateral. El tratamiento y solución de los asuntos pendientes entre los dos países será objeto fundamental del diálogo político bilateral, en temas como la demarcación de la frontera terrestre, la delimitación de áreas marinas y submarinas, las cuencas hidrográficas, las migraciones y los ríos internacionales.

La política a nivel bilateral, en materia de seguridad, consiste en concertar acuerdos con los países vecinos semejantes o adjuntos a los que ya operan con respecto al narcotráfico sobre medidas prácticas para combatir el tráfico ilícito de armas a través de las fronteras.

Finalmente, la Cancillería colombiana, según el Plan, buscará al interior de la Comunidad Andina de Naciones, el compromiso de las instituciones y ministerios involucrados en el proceso de integración, para lanzar lineamientos que guíen este organismo Andino de cara al próximo siglo. Para ello se prevé el lanzamiento de

una cátedra para la integración, una política migratoria, una política integral para el desarrollo fronterizo, una política laboral y una política ambiental andina, entre otros, las cuales se consideran necesarias para la consolidación del proceso de integración.

## **b. Reestructuración del Ministerio de Relaciones Exteriores**

El artículo 1 del Decreto 1182 del 29 de junio de 1999, suprimió en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la Consejería Presidencial de Fronteras, y atribuyó sus funciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual aún sin promulgarse el decreto que lo reestructura, dispone de una Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza que ha sumido las tareas encomendadas al Ministerio por la citada norma. Las siguientes son las funciones heredadas:

- Prestar la asistencia que requieran los departamentos y municipios fronterizos con comunidades indígenas, especialmente en la atención de las solicitudes presentadas por las respectivas autoridades en cuanto a la celebración de convenios de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.
- Establecer, junto con el Ministerio de Transporte, acuerdos con los países fronterizos cuyo objeto sea el transporte internacional transnacional y transfronterizo de pasajeros y mercancías por carretera y fluvial.
- Junto con los demás Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos Nacionales, relacionados con el comercio exterior, abrir oficinas regionales en los Centros Nacionales de Atención en Frontera (Cenaf).
- Formular con los Ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias del orden nacional, regional, departamental, municipal y local, la política en materia de fronteras, los programas de desarrollo social y los proyectos de inversión económica, garantizando la participación de autoridades y comunidades involucradas y sus organizaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo trabajará coordinadamente con el DNP<sup>37</sup>, en los siguientes temas:

---

<sup>37</sup> De acuerdo al Decreto N° 1363 de julio 12 de 2000, que reestructura al DNP, una de las funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial es la de "Formular y evaluar la política de desarrollo fronterizo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos y entidades pertinentes".

- Formular en coordinación con los ministerios respectivos y con las demás entidades e instancias del orden nacional, departamental y local, la política fronteriza, los programas de desarrollo social, y los proyectos de inversión económica.
- Promover acciones para que las agencias del Gobierno competentes desarrollen el contenido de la Ley 191 de 1995.
- Coordinar acciones con entidades públicas y privadas de cooperación internacional y con gobiernos extranjeros para el cumplimiento de la Ley de Fronteras.
- Propiciar la participación de las comunidades y organizaciones sociales fronterizas en las comisiones binacionales de vecindad, hacer seguimiento y evaluación de los compromisos.
- Recopilar, promover y divulgar normas, programas e investigaciones relativas al régimen fronterizo, en cuanto a aspectos administrativos, fiscales, ambientales, étnicos, y de comercio exterior, que involucren comunidades fronterizas.
- Atender asuntos relacionados con la problemática de las comunidades negras e indígenas fronterizas.
- Presentar un informe anual sobre la situación de las zonas de frontera y del cumplimiento de los objetivos consagrados en la ley.
- Propiciar con los países vecinos Acuerdos Binacionales que en condiciones de reciprocidad establezcan medidas o procedimientos que faciliten la obtención de la doble nacionalidad a los indígenas de las zonas fronterizas.
- Garantizar la participación de las comunidades indígenas y negras definidas por la Ley 170 de 1993 en la ejecución y proyección de la política de fronteras.

### **c. Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo**

Con la supresión de la Consejería Presidencial de Fronteras, se generó un vacío institucional que fue llenado con la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería y la conformación, mediante el Decreto N° 569 de 2001, de la Comisión Interinstitucional de Integración y Desarrollo Fronterizo, para la coordinación y orientación superior de la política de fronteras.

La Comisión quedó conformada por el Ministro de Relaciones Exteriores, quién la preside; los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Medio Ambiente, Transporte,

Educación, Salud, Minas y Energía y el Director Nacional de Planeación. Como invitados permanentes se incluyeron el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Director de la Red de Solidaridad Social. Adscrito a la Comisión, se crea el Comité Técnico Permanente, que servirá como órgano asesor de la misma y en él participarán los responsables designados en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas con asiento en la Comisión.

#### **d. Las Zonas Económicas Especiales de Exportación**

A iniciativa del Ejecutivo el legislativo aprobó la Ley mediante la cual se crean las Zonas Económicas Especiales de Exportación en las ciudades de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar. La finalidad única de estas Zonas es la de atraer y generar nuevas inversiones para la exportación mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado.

Los proyectos industriales que se establezcan en estas zonas gozarán de un régimen especial de incentivos en materia aduanera, laboral y fiscal, además de los que se establezcan en otras leyes, ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones u otros actos administrativos.

Complementariamente, el proyecto de ley establece las Zonas de Régimen Aduanero Especial en los municipios de Maicao, Uribia y Manaure, todos ellos representativos de áreas geográficas en donde es determinante el impacto del fenómeno fronterizo.

#### **e. El Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

En la iniciativa que presentaron el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación y que esta para la discusión pública y presentación en la legislatura a iniciarse el próximo 20 de julio, se han incluido algunos artículos que reconocen y dan marco orgánico a importantes instrumentos para el desarrollo y la integración fronteriza. Son ellos las Áreas de Desarrollo Territorial-ADT-, la Zonas de Integración Fronteriza y las Áreas Metropolitanas Binacionales.

De igual manera, en el proyecto se consagra la facultad de las autoridades locales y departamentales para adelantar convenios con sus similares de los países fronterizos y se consagra entre los contenidos del Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial y en las funciones de la Comisión de Ordenamiento Territorial-COT-, sendas disposiciones que dan cuenta de la importancia del desarrollo y la coordinación de acciones en relación con nuestras fronteras.

#### **f. La Decisión 459 de la Comunidad Andina**

El 24 de mayo de 1999, en la ciudad de Cartagena fue aprobada, por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la decisión 459 por la cual se definen los principios, los lineamientos generales, los objetivos y la institucionalidad y mecanismos para la implementación de una “Política Comunitaria para la integración y el Desarrollo Fronterizo”.

La Decisión reconoce que la política de integración y desarrollo fronterizo es un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional para mejorar la calidad de vida de los pobladores de las fronteras, consolidar la paz, profundizar las relaciones de cooperación y solidaridad, desarrollar la complementariedad de las economías andinas y contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza-ZIF-<sup>38</sup>.

La Decisión crea un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, coordinado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Este Grupo será el responsable de coordinar y proponer los programas y planes de acción que exija la política comunitaria de integración y el mismo contará con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Andina de Fomento-CAF-.

## Bibliografía

- Colombia Venezuela Agenda Común para el siglo XXI”, Socorro Ramírez y José María Cárdenas. T.M. Editores, Bogotá, noviembre de 1999. pp 3 a 15)
- El Plan Fronteras Consolidación de la Política de Desarrollo fronterizo. Documento DNP-2.244-UDRU, Bogotá, D.E., Marzo 13 de 1986
- Hacia una Política Nacional de Fronteras, Documento 1.247 de 1975, DNP
- Hacia una Política Nacional de Fronteras, Documento DNP 1060, Junio de 1973
- Hacia una Política Nacional de Fronteras, Mayo 1974
- La Política Nacional de Fronteras, DNP-UPRU-2591, Augusto Pinto Carrillo, Santa Fe de Bogotá, diciembre de 1996)
- Ley de Fronteras, Análisis Jurídico Integral de la Norma, Observaciones y Recomendaciones. Presidencia de la república, Consejería Presidencial de Fronteras, febrero de 1999
- Política Nacional de Desarrollo Fronterizo Evaluación y Perspectivas, Boletín de Planeación, #11, julio de 1986, Bogotá, D.E.
- Régimen Jurídico de las Zonas de Frontera, Antonio José Lizarazo Ocampo, Coordinador, Universidad Libre, Seccional Cúcuta-Instituto de Estudios Internacionales y Asuntos Fronterizos Luis Carlos Galán, febrero de 1997
- Síntesis de la Política Nacional de Fronteras, Documento DNP-UPRU-DIDT, Santa Fe de Bogotá, abril 16 de 1997.

---

<sup>38</sup> Ver “El Desarrollo de las Zonas de Integración Fronterizas”. Ramón León Oliveros, en “Las fronteras Colombianas”, ESAP, pp. 51 a 64.

## **II. Contexto nacional**

Las zonas de frontera terrestre en Colombia constituyen una importante porción del territorio nacional. Es por ello que esta parte del documento presenta un marco general social y económico con el propósito de visualizar la situación de los departamentos y en algunas ocasiones de los municipios que la conforman.

En una primera parte, se presenta la situación geográfica y política de los departamentos y municipios fronterizos, de acuerdo a lo establecido en la Ley. Seguidamente, se presenta y analiza la información sobre índices e indicadores de los departamentos fronterizos del país, complementando la información de diversas fuentes y logrando caracterizar en la mayoría de los casos a los doce departamentos. Los indicadores analizan el desarrollo humano, el desarrollo y potenciación del género, la pobreza humana, las condiciones de vida, el indicador de NBI y miseria, la línea de pobreza e indigencia, el desempleo, la educación, la salud y otros indicadores más que caracterizan social y económicamente las fronteras del país.

Posteriormente, en una tercera parte, se entrega información económica de los departamentos y municipios fronterizos relacionada directamente con el estado de sus finanzas públicas, así como en la inversión realizada por el Gobierno Nacional a través del Presupuesto General de la Nación. También se tienen en cuenta las apropiaciones realizadas a través del Fondo Nacional de Regalías.

Con esta información se presenta una base de la situación socio - económica de los departamentos y municipios fronterizos terrestres de Colombia. Al mismo tiempo, se entrega en la parte final un índice de anexos que contienen estadísticas básicas sobre los municipios y departamentos fronterizos.

### **A. División político administrativa**

Según lo dispuesto por la Ley, actualmente están determinados como fronterizos, doce (12) departamentos del país (37.5% de los 32 en total): Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada. Una mirada a los departamentos dentro de las regiones naturales del país es la siguiente:

- Región Costa Atlántica: conforma la franja norte de la frontera colombo - venezolana, a través de los departamentos de La Guajira y Cesar (25% del total de los departamentos que la conforman, incluyendo San Andrés).
- Región Occidente: los departamentos de Chocó, al extremo noroccidente y Nariño, al extremo suroccidente, conforman las fronteras colombo - panameña y colombo - ecuatoriana, respectivamente, tanto como límites de la República y de la Región (25% del total de los departamentos que la conforman).

- Región Centro – Oriente: presenta frontera con Venezuela a través de Norte de Santander y Boyacá (33% del total de los departamentos que la conforman). Particularmente, la mayor extensión del límite fronterizo lo tiene el Norte de Santander; el departamento de Boyacá se determina como fronterizo solo por la extensión del límite territorial del municipio de Cubará sobre la frontera.
- Región Orinoquía: presenta la mayor extensión de límite territorial, del país y como región, sobre las fronteras con Venezuela y Brasil (57% del total de los departamentos que la conforman). La frontera con Venezuela la conforman Arauca, Vichada y Guainía y con Brasil, los departamentos de Vaupés y de nuevo Guainía.
- Región Amazonía: la frontera sur del país está determinada en su mayor extensión por esta región. Amazonas y Putumayo (66% de los departamentos que la conforman), colindan con los vecinos países de Ecuador, Perú y Brasil.

En Colombia, también existen las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Frontera, las cuales se agrupan en los doce departamentos que integran la frontera colombiana. Al interior de ellos están los municipios fronterizos y los corregimientos:

- Departamento de Amazonas: los municipios de Leticia y Puerto Nariño, corregimientos de la Pedrera, Tarapacá, Puerto Arica, El Encanto y Puerto Alegría.
- Departamento de Arauca: los municipios de Arauca, Saravena, Arauquita y Fortúl.
- Departamento de Boyacá: el municipio de Cubará.
- Departamento de Chocó: los municipios de Acandí, Unguía y Juradó.
- Departamento de Guainía: el municipio de Puerto Inírida y los corregimientos de San Felipe, La Guadalupe, Cacagual y Puerto Colombia.
- Departamento de La Guajira: los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Villanueva, Urumita y Hato Nuevo.
- Departamento de Nariño: los municipios de Pasto, Ipiales, Aldana, Guachucal, Cumbal, Ricaurte, Tumaco, Túquerres y el corregimiento de Carlosama.
- Departamento de Norte de Santander: los municipios de Cucutá, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinacota, Durania, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia, Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención y Teorama.
- Departamento de Putumayo: los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada San Miguel, La Hormiga (Valle del Guaméz).

- Departamento de Vaupés: los municipios de Mitú y Taraira y los corregimientos de Yavarete y Pocoa.
- Departamento del Cesar: los municipios de Valledupar, Manaure, La Paz, San Diego, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Curumaní, Aguachica y el corregimiento de Cesar.
- Departamento del Vichada: los municipios de Puerto Carreño y Cumaribo.

## B. Población

Las dinámicas poblacionales y económicas en las zonas de frontera presentan características muy diversas y con un desarrollo relativamente bajo en comparación a otras zonas del país:

**Cuadro N° 1**

<b>Población en departamentos fronterizos, 2001</b>		
<b>Departamentos</b>	<b>Población</b>	<b>Participación (%)</b>
Amazonas	72.445	1.26
Arauca	248.440	4.33
Cesar	979.443	17.08
Chocó	408.560	7.13
Guainía	38.370	0.67
La Guajira	491.512	8.57
Nariño	1'661.323	28.97
Norte de Santander	1'375.374	23.99
Putumayo	341.513	5.96
Vaupés	30.591	0.53
Vichada	86.296	1.51
Total (fronteras)	5'733.867	100.00

Fuente: DANE, proyecciones.

Según el Censo de 1993, la población total de los departamentos de frontera se puede aproximar a 4.9 millones de habitantes, sin tener en cuenta el departamento de Boyacá, pues tan sólo un municipio conforma la parte de la frontera. Del total para 1993, los que presentan mayor densidad poblacional son: Nariño con 29.49%, Norte de Santander con 23.74% y Cesar con 16.70%. El resto, presentan niveles poblacionales inferiores a los 500.000 habitantes, siendo Vaupés el de menor población.

La participación de la población de los departamentos fronterizos dentro del total nacional representa el 13 por ciento. Las proyecciones realizadas también indican que el total de la población fronteriza para el año 2001 será de 5.7 millones de habitantes. La población de los municipios fronterizos para el año 2001 ascenderá a 3'473.626 habitantes de acuerdo con las proyecciones realizadas por el DANE, la cual representa el 8 por ciento del total nacional proyectado para ese mismo año, calculada en 43'035.394 pobladores.

Asimismo, representa el 60.5% de la población de los departamentos fronterizos sin tener en cuenta al departamento de Boyacá, teniendo en cuenta que Cubará, el único municipio fronterizo de este departamento, contará para el 2001 con 6.669 habitantes, cifra que no altera mucho el resultado, pero a nivel departamental si puede variar la cifra.

Dentro de las proyecciones del DANE, aplicada a los municipios fronterizos existen cuatro casos que llaman la atención y valdría la pena ahondar en ellos en un futuro. El municipio de Cubará en Boyacá, muestra una tendencia a disminuir su población, en 1995 esta asciende a 6.767 habitantes y para el 2005 se calcula será de 6.557, una disminución marcada que se da año tras año, lo mismo sucede con el municipio de Acandí en Chocó para el año 1995 fue de 11.763 habitantes y para el 2005 se proyecta en 11.319. El Caso de Riohacha y Fonseca en La Guajira, también es atípico pues comienza con 109.735 y 32.386 habitantes, respectivamente, y en 1996 bajan a 93.609 y 25.520, respectivamente, y posteriormente comienzan a subir año tras año, pero finalmente no alcanzan la misma población registrada en 1995.

Para dar una explicación acertada sobre estos casos es necesario profundizar en las incidencias o causas por las cuales se presenta, pues por ahora sólo se puede decir que la información responde a la tasas de crecimiento calculadas por el DANE.

## **C. Índices e indicadores**

### **1. Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

El IDH permite visualizar las desigualdades existentes en los departamentos del país. Es por ello que durante los últimos años la Misión Social del DNP ha establecido la clasificación departamental sobre la base de la construcción internacional del PNUD permitiendo con ello conocer más profundamente la realidad existente en Colombia.

La información sobre índices e indicadores que se presenta a continuación, fue elaborada con base en el *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*. En la medida de las posibilidades se analizaron las cifras para los doce departamentos fronterizos del país, no obstante por la falta de información algunas veces se carece de estadísticas para todos los departamentos, especialmente para los nuevos.

Cuadro N° 2

Índice de Desarrollo Humano en departamentos fronterizos, 1999				
Departamento (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta (%)	Escolaridad combinada (tasa)	Índice Desarrollo Humano
Boyacá (17)	70,4	12,4	0,627	0,724
Cesar (18)	70,2	13,5	0,672	0,720
Chocó (26)	66,3	19,9	0,795	0,660
La Guajira <sup>39</sup> (3)	72,5	13,9	0,734	0,776
Nariño (24)	69,9	11,5	0,679	0,691
N. Santander (19)	70,3	10,4	0,673	0,720
Nuevos Dptos. (13)	67,6	11,3	0,590	0,745
País (7)	71,3	8,3	0,700	0,760

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 63.

Para el análisis departamental del IDH se puede contar con información para seis de los doce departamentos fronterizos del país. No obstante, se incluyen cifras de los Nuevos Departamentos (incluye seis departamentos fronterizos), antiguas Intendencias y Comisarías, que permite tener un panorama sobre la situación de estas entidades. Es importante considerar que *Misión Social* reporta cifras para 26 entidades territoriales, incluyendo el promedio nacional ubicado en el 7° lugar, lo que finalmente muestra estadísticas para 25 de los 32 departamentos de Colombia.

El IDH es un indicador de logro medio que no permite ver las desigualdades en el desarrollo humano por regiones del país, pero sí permite ratificar lo señalado por otros indicadores.<sup>40</sup>

Como se puede observar, el promedio nacional del IDH para el país se ubica en el séptimo lugar, por encima de todos los departamentos analizados, excepto para La Guajira, quien se ubica en el tercer lugar después de Bogotá y Cundinamarca. Después de La Guajira, la ubicación de los departamentos fronterizos según el IDH muestra a los Nuevos Departamentos en el 13° lugar, Boyacá en la 17° casilla, Cesar en el 18° puesto, seguido de Norte de Santander en el lugar 19°, Nariño en el 24° y finalmente y como último de la clasificación departamental y fronteriza, Chocó en el lugar 26°.

Ahora bien, de los 25 departamentos analizados en el país por medio del IDH y considerando los siete departamentos fronterizos, se puede observar cómo cinco de estos departamentos (Boyacá, Cesar, Norte de Santander, Nariño y Chocó) se encuentran con posiciones muy desfavorables frente al promedio del país (puesto

<sup>39</sup> "La Guajira parece ser un caso especial: su economía ligada a la explotación del carbón y del petróleo le permite tener un PIB *per cápita* muy alto, lo cual afecta positivamente el índice total y compensa carencias importantes en otros indicadores, especialmente en los educativos", *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*, pág. 62. Más adelante se evidenciará esto con el PIB *per cápita* más alto del país.

<sup>40</sup> "El cálculo del IDH para cada uno de los departamentos permite una mirada más detallada a las regiones más rezagadas así como dar luces sobre las carencias en cada uno de los indicadores", *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*, Misión Social, DNP, 2001, pág. 56.

7°) y frente a las demás entidades territoriales. Sólo La Guajira (3er lugar en el país) y los Nuevos Departamentos (13° lugar) se encuentran con las mejores posiciones a nivel fronterizo.

## 2. Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

El IDG muestra la equidad y justicia del desarrollo humano por género. Tiene valores entre cero y uno como valor mínimo y máximo respectivamente, mostrando para el primer caso inequidad e injusticia en el desarrollo de los géneros y mayor equidad y justicia en las entidades analizadas cuando el valor se acerca más a uno. En este sentido, a mayor valor del IDG, menos inequitativo e injusto es el departamento y a menor valor del mismo, las condiciones sobre justicia y equidad son peores.

Cuadro N° 3

Índice de Desarrollo relativo al Género en departamentos fronterizos, 1999									
Departamento (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida al nacer		Tasa de analfabetismo		Tasa de Matrícula combinada		Participación en el ingreso		Índice de Desarrollo relativo al Género
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Boyacá (17)	67,4	73,5	11,6	16,1	60,8	64,9	0,673	0,552	0,716
Cesar (18)	66,5	74,0	13,7	11,1	65,0	69,7	0,662	0,522	0,715
Chocó (26)	63,1	69,7	15,8	19,7	72,5	69,7	0,515	0,465	0,655
La Guajira (3)	67,7	77,5	14,0	13,3	73,1	73,8	0,754	0,671	0,774
Nariño (24)	67,5	72,4	12,1	16,5	64,7	70,9	0,539	0,467	0,681
N. Santander (19)	66,9	74,0	17,0	14,0	71,2	63,5	0,624	0,524	0,705
Nuevos Dptos. (13)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
País (7)	68,0	74,7	8,7	8,5	70,2	69,8	0,704	0,615	0,757

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 63. n.d.: no disponible.

En términos del IDG, se puede observar como el promedio para el país es de 0,757, siendo superado únicamente por el departamento fronterizo de La Guajira y seguido no muy de cerca por Boyacá, Cesar y Norte de Santander. Las entidades fronterizas con menor valor de IDG son Nariño y Chocó, la estadística para los Nuevos Departamentos no existe.

De los departamentos analizados, cabe resaltar los casos de Chocó, Nariño y Boyacá en cuanto a la tasa de analfabetismo, pues muestra las mayores tasas de desfavorabilidad para las mujeres que para los hombres.

## 3. Índice de Potenciación de Género (IPG)

El Índice de Potenciación de Género es la primera vez que se calcula por *Misión Social* para Colombia. De acuerdo a esta entidad, el IPG manifiesta la participación de la mujer en las instancias decisorias de los distintos órganos y ramas del poder público; la proporción de mujeres en puestos ejecutivos y profesionales; la contribución femenina en la población activa y la proporción del ingreso total nacional correspondiente a la mujer. En este sentido, el IPG trata de

establecer las formas de participación de las mujeres en diversos aspectos de la vida pública.<sup>41</sup>

Cuadro N° 4

Índice de Potenciación de Género en departamentos fronterizos, 1999					
Departamento (Clasificación según el IDH)	Participación política	Administrativo y ejecutivo	Profesionales Técnicos	PIB/c	Índice de Potenciación de Género
Boyacá (17)	5,6	40,8	57,7	2729	0,430
Cesar (18)	12,5	37,6	45,3	2279	0,490
Chocó (26)	6,7	41,5	58,2	1624	0,441
La Guajira (3)	20,0	35,8	56,6	5575	0,582
Nariño (24)	5,9	56,6	49,0	1646	0,417
N. Santander (19)	17,6	33,6	48,4	2303	0,515
Nuevos Dptos. (13)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
País (7)	12,6	45,2	49,3	3988	0,516

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 79. n.d.: no disponible.

Como se observa del cuadro anterior, el IPG para el país es de 0,516, de nuevo, cifra solamente superada por La Guajira con 0,582 y seguido de Norte de Santander con 0,516. Los demás departamentos se ubican por debajo de 0,500 siendo el más bajo Nariño con 0,417.

La participación política más baja la tiene Boyacá, la más alta La Guajira; Nariño tiene el más alto nivel en cargos administrativos y ejecutivos ocupados por mujeres; Chocó tiene la más alta cifra para profesionales técnicos y La Guajira tiene el más alto PIB *per cápita* con 5575 dólares. De nuevo, no existen cifras disponibles para los nuevos departamentos.

De acuerdo a las cifras presentadas se podría inferir que a mayor ingreso mayor nivel de potenciación de género (La Guajira) y lo contrario, a más bajo ingreso, menor nivel de IPG (Nariño), pero no sólo las demás cifras desdibujan lo anterior (Chocó y Boyacá) sino que las comparaciones internacionales apuntan a señalar esto mismo; no hay por qué pensar que a mayor nivel de ingreso mayor IPG.

Finalmente, se puede decir que en Colombia las mujeres han adquirido mayor importancia en materia de educación y salud (menguándose un poco por la crisis de los últimos años) pero las posibilidades en los niveles económico y político apenas comienzan a presentarse.<sup>42</sup>

#### 4. Índice de Pobreza Humana (IPH)

Este indicador incorpora el concepto de la pobreza como medida para identificar el desarrollo humano de un territorio. A pesar de no utilizar valores derivados del

<sup>41</sup> Para mayor profundización sobre el tema puede verse el Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000, Misión Social, DNP, 2001.

<sup>42</sup> El 31 de marzo de 2000 fue sancionada la Ley 581 o Ley de Cuotas, que establece niveles mínimos para permitir a la mujer participar en instancias de decisión en los distintos órganos y ramas del poder público.

PIB, sí utiliza indicadores del nivel de vida, los que en general evidencian la situación económica de la población.

El IPH se determina a partir de tres elementos indispensables para la vida humana como son; la longevidad; el conocimiento y los estándares de vida decente. Cada uno de ellos se establecen a partir de indicadores propios como las defunciones; el analfabetismo y las condiciones de vida o aprovisionamiento económico general.

Cuadro N° 5

Índice de Pobreza Humana en departamentos fronterizos, 1999							
Departamento (Clasificación según el IDH)	Defunciones de menores de 40 años	Analfabetas de 15 y más años	Población sin acueducto	Población sin servicios de salud	Desnutrición global menor de 5 años	Condicio nes de vida	Índice de Pobreza Humana
Boyacá (17)	8,8	12,4	33,1	11,0	6,5	16,9	13,5
Cesar (18)	13,6	13,5	25,2	13,7	7,1	15,3	14,2
Chocó (26)	16,8	19,9	54,0	15,8	9,8	26,5	21,9
La Guajira (3)	17,6	13,9	13,7	13,7	7,1	11,5	14,8
Nariño (24)	10,5	11,5	16,0	15,8	7,4	13,1	11,8
N. Santander (19)	12,0	10,4	15,7	11,0	4,8	10,5	11,0
Nuevos Dptos. (13)	19,7	11,0	21,0	13,1	11,0	15,0	16,0
País (7)	11,5	8,3	14,0	13,3	6,7	11,3	10,6

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 79.

Como se observa, de los departamentos fronterizos con información disponible, Chocó es el que tiene más alto índice de pobreza humana con 21,9, más del doble del promedio para todo el país. Ninguno de los departamentos considerados mejora el promedio nacional, los más cercanos son Norte de Santander con 11,0 y Nariño con 11,8; los más alejados, además de Chocó son los Nuevos Departamentos y La Guajira, quien a pesar de tener un alto PIB *per cápita*, no mejora en su situación de pobreza.

Analizando más detenidamente la situación de Chocó, es importante destacar los siguientes índices: cerca de 20,0 de índice de analfabetismo y 54,0 sin acueducto (de cada cien personas, 54 no tienen acueducto). A pesar de ser la situación más extrema, los demás departamentos fronterizos de los cuales se tiene información tampoco son los mejores respecto al resto del país, representado este último en el promedio nacional.

Por último, podríamos decir que de acuerdo a esta clasificación de IPH, los departamentos fronterizos con información disponible se pueden ordenar de más a menos pobre así: Chocó, Nuevos Departamentos, La Guajira, Cesar, Boyacá, Nariño y Norte de Santander.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> El Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000, los clasifica de acuerdo al recuadro que se transcribe.

<b>Recuadro 1. Clasificación Departamental Fronteriza por rangos del IPH</b>		
<b>Pobreza Humana</b>	<b>Rango</b>	<b>Departamentos Fronterizos</b>
Baja	Menos de 10,1	-
Media baja	10,2 – 12,3	Norte de Santander, Nariño
Media	12,4 – 14,6	Boyacá, Cesar
Media alta	14,7 – 16,9	La Guajira, Nuevos Departamentos
Alta	17 y más	Chocó

Fuente: Tomado de Informe de Desarrollo Humano 2000, pág. 88 (corregido para los departamentos fronterizos).

## **D. Otros indicadores de calidad de vida para los departamentos fronterizos**

### **1. Índice de Condiciones de Vida (ICV)**

De acuerdo al DNP,<sup>44</sup> el Índice de Condiciones de Vida (ICV) se establece como un elemento para facilitar la identificación de las necesidades fundamentales de una entidad territorial o región, permitiendo con ello determinar las prioridades y urgencias del departamento o municipio.

En este sentido, con la determinación del ICV se permite comparar la calidad de vida de los entes territoriales y confrontar el bienestar y desarrollo con el resto del territorio. De esta forma, evaluarlo a través de las doce características que componen el ICV, permite aproximarse de forma concreta a la situación de este, comprendiendo mejor con qué cuenta y de qué carece.<sup>45</sup>

Este índice tiene la capacidad de manifestar que tan pobres son los pobres y el grado de desigualdad existente entre ellos. Además, establece aspectos fundamentales para la determinación de los recursos necesarios para la disminución del nivel de pobreza así como la comparación de políticas y aplicación de estas en los sectores más deprimidos de la población. Finalmente, el ICV proporciona la evaluación de los cambios en el nivel regional y/o sectorial, midiendo los efectos de crecimiento y distribución.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Dirección de Desarrollo Social, SISD, 2001.

<sup>45</sup> Un indicador de Calidad de Vida igual a cien (100), significa que las condiciones de vida del territorio son excelentes, las óptimas. A partir de allí hacia abajo, va desmejorando la calidad de vida.

<sup>46</sup> Dirección de Desarrollo Social, SISD, 2001.

**Cuadro N° 6**

<b>Índice de Condiciones de Vida (ICV), en departamentos fronterizos, 1997-2000</b>			
<b>Departamentos</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Boyacá	61.6	62.2	65.6
Cesar	62.1	68.6	67.9
Chocó	58.8	55.2	56.6
La Guajira	62.8	69.0	71.4
Nariño	61.0	64.5	64.0
N. Santander	73.5	75.1	76.5
Total (país)	73.3	75.2	75.7

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Como se dijo anteriormente, de estos indicadores sólo existe información para seis de los doce departamentos fronterizos. No obstante lo anterior, se considera importante analizar dichas cifras como presentación del panorama general de las fronteras terrestres del país.

La información existente (de 1997 a 2000) muestra como el ICV va creciendo paulatinamente con el tiempo para cuatro de los seis departamentos y reduciendo de 1999 al 2000 para los departamentos de Cesar y Nariño.

Otro aspecto importante por señalar es el índice de Norte de Santander, superior para los años extremos al promedio del país. Por último, preocupa la alta diferencia entre éste último promedio para el país en el año 2000 y el departamento del Chocó. Esta diferencia alcanza 19 puntos, mientras que con el resto de los departamentos la cifra alcanza en algunos casos los 10 puntos.

## **2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>47</sup> y Miseria**

El índice de NBI es una de las metodologías utilizadas para medir la pobreza.<sup>48</sup> A través de las NBI se identifican hogares con ciertos atributos que demuestran la ausencia de consumos básicos o la baja capacidad de generación de ingresos.<sup>49</sup> Es necesario señalar que la pobreza se refiere a los grupos humanos y no a las estructuras físicas como la vivienda, infraestructura, etc.

<sup>47</sup> En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. *Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus Aplicaciones en América Latina, Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos*. Naciones Unidas.

<sup>48</sup> “Según el NBI un hogar se considera pobre si presenta al menos una de las siguientes características: vivienda con materiales inadecuados, vivienda con servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados, nivel de hacinamiento considerado como crítico, un nivel de dependencia económica alto, o cuando uno de sus niños entre los 7 y 11 años no asiste a algún establecimiento escolar”, Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

<sup>49</sup> Ibid.

Para establecer la miseria, se determina el nivel más severo de pobreza en aquellas circunstancias en que se presenta más de uno de los indicadores.

La información del Censo Poblacional de 1993, señala que el promedio nacional arrojó una cifra de 30.53% para hogares y 37.21% para personas. Lo anterior, comparado con las estadísticas para los departamentos fronterizos refleja que en general éstas zonas de frontera presentan bajas condiciones de calidad de vida y un gran porcentaje de su población esta en extrema pobreza.

Cuadro N° 7

Porcentaje de hogares y personas con NBI Nacional y en departamentos fronterizos, 1993		
Departamentos	Índice NBI para 1993	
	Hogares	Personas
Amazonas	61.56	69.45
Arauca	47.16	53.76
Boyacá	32.36	39.26
Cesar	49.50	56.10
Chocó	76.51	80.39
Guainía	100.0	100.0
La Guajira	59.46	64.08
Nariño	48.49	56.31
Norte de Santander	35.37	41.83
Putumayo	74.46	78.77
Vaupés	100.0	100.0
Vichada	84.67	88.92
Total (país)	30.53	37.21

Fuente: Dane, Censo 1993.

En el cuadro anterior se puede observar el calculo del índice de NBI para hogares y para personas, ambos válidos para el análisis, siendo el NBI para personas más alto siempre que para los hogares. Analicemos estos primeros, es decir, el NBI para personas en los departamentos fronterizos.

Todos los departamentos aparecen con índices más altos de NBI que el promedio nacional: Vaupés y Guainía con el 100%, Vichada con el 88.92%, Chocó 80.39%, Putumayo 78.77%, Amazonas 69.45%, La Guajira 64.08%, Cesar 56.10%, Nariño 56.31%, Arauca 53.76%, Norte de Santander 41.83% y Boyacá con el 39.26% de NBI.

Ahora bien, las cifras presentadas en el Cuadro anterior corresponden a las estadísticas presentadas por el Dane en el Censo de 1993, que son las que se consideran como oficiales para efectuar la transferencia de recursos económicos a las entidades territoriales por concepto de Ley 60 para salud y educación.

No obstante lo anterior, *Misión Social* calcula, con la misma metodología pero con cobertura diferente, el mismo índice de NBI para años más recientes con base en

la información reportada en la Encuesta Nacional de Hogares y realizada en septiembre de cada año. Su cálculo no reporta información para todos los departamentos fronterizos sino únicamente para seis de los doce fronterizos. De allí que el cuadro que se presenta a continuación para el mismo índice de NBI y para años más recientes (1997, 1999 y 2000) tenga valores tan distintos a los analizados en el Cuadro del Dane del Censo de 1993.

Cuadro N° 8

Población en NBI y miseria (%) en departamentos fronterizos, <sup>50</sup> 1997- 2000						
Departamentos	NBI			Miseria		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	34.6	28.0	24.5	9.5	8.4	4.7
Cesar	35.5	32.1	36.3	17.2	10.1	13.2
Chocó	49.1	64.9	60.6	14.3	23.2	17.6
La Guajira	34.2	37.7	32.6	17.2	17.7	11.7
Nariño	39.5	34.0	32.6	14.7	9.2	9.8
N. Santander	27.1	22.0	19.2	8.6	5.7	3.2
Total (país)	25.9	24.9	22.9	8.6	7.3	6.5

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

De la muestra considerada y de acuerdo a las cifras para los últimos años, se puede observar cómo las Necesidades Básicas Insatisfechas del país han bajado de 25.9 en 1997 a 22.9 en 2000, reduciéndose en tres puntos durante los últimos cuatro años.

De los departamentos fronterizos analizados, se puede observar como Norte de Santander es quien presenta el menor índice de NBI, incluso por debajo del promedio nacional; mientras que el más alto sigue siendo Chocó, con una cifra cercana al triple de la nacional, y aunque de 1999 a 2000 bajó su NBI en más de cuatro puntos, todavía sigue siendo el departamento del país con más alto NBI. El NBI de Boyacá está en 24.5 y el de Cesar en 36.3; La Guajira y Nariño presentan un NBI igual de 32.6.

En lo relativo a los hogares en extrema pobreza (miseria), las cifras no varían considerablemente; el promedio nacional se ubica para el 2000 en 6.5; Norte de Santander tiene la mitad de este promedio con 3.2; cercano está Boyacá con 4.7 y más adelante Nariño con 9.8. la barrera de los 10 puntos la rompen La Guajira, Cesar y Chocó con valores de 11.7; 13.2 y 17.6 respectivamente. Se observa claramente que Chocó casi triplica de nuevo al promedio nacional.

<sup>50</sup> El NBI presenta limitaciones como que no permite determinar que tan pobres son los pobres, ni establecer el grado de desigualdad entre los mismos pobres.

En algunos municipios fronterizos se presenta, de acuerdo con el NBI, una situación de extrema pobreza si se tiene en cuenta que el porcentaje que mide este índice llega al 100%, como es el caso de los que pertenecen a los departamentos de Guainía y Vaupés, en donde todos sus pobladores se encuentran en estas condiciones, otros municipios en iguales condiciones son: Manaure en La Guajira, El Encanto, La Pedrera, Puerto Nariño y Tarapacá en Amazonas y Cumaribo en Vichada.

Al mismo tiempo aparecen otros que se acercan a este promedio al estar por encima del 90% como son: Valle del Guaméz en Putumayo y Riosucio en Chocó. Los mejores promedios están en los municipios fronterizos del departamento de Norte de Santander.

### **3. Línea de Pobreza (LP) y de Indigencia (LI)**

Estos dos indicadores analizan la capacidad de compra de las familias de las canastas que les proporcionen estándares mínimos de alimentación. El procedimiento aplicado para la determinación de la línea de pobreza se fundamenta en establecer sobre la base de los requerimientos nutricionales mínimos, un presupuesto normativo de alimentos, y a partir de él un presupuesto mínimo que responda a un conjunto de necesidades básicas.<sup>51</sup>

En este sentido, el *S/SD* calcula la LP “Bajo el supuesto de que las carencias de alimentos son proporcionales a los de otros bienes y servicios es posible encontrar la LP a partir de la información sobre el costo de los alimentos nutricionalmente necesarios y sobre la relación de los gastos en alimentos respecto al total de gastos en los hogares de más bajos ingresos”.

Para *Misión Social*, la metodología utilizada permite medir la pobreza a partir de los ingresos que reciben los hogares: “El primer paso es calcular el valor de una canasta normativa de alimentos que cumpla con (ciertas condiciones nutricionales entre otros). El valor de esta canasta normativa de costo mínimo es la Línea de Indigencia, LI. Un hogar cuyos ingresos no alcancen para comprar esa canasta para todos sus miembros se considera que está en indigencia o pobreza extrema”.

---

<sup>51</sup> Ibid.

Cuadro N° 9

<b>Población bajo Línea de Pobreza y de Indigencia (%) en departamentos fronterizos, 1997- 2000</b>						
<b>Departamentos</b>	<b>Línea de Pobreza</b>			<b>Línea de Indigencia</b>		
	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1997</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Boyacá	61.5	62.6	65.6	30.5	28.2	29.2
Cesar	55.9	53.7	61.4	18.4	13.5	16.4
Chocó	70.5	78.0	78.0	44.8	46.7	47.4
La Guajira	59.0	50.2	56.6	25.6	18.8	23.6
Nariño	67.1	71.7	74.7	38.2	36.8	40.6
N. Santander	58.6	58.2	53.0	23.5	18.2	20.2
Total (país)	50.3	56.3	59.8	18.1	19.6	23.4

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Tanto en materia de pobreza como de indigencia, no sólo el país sino los departamentos fronterizos analizados presentan retrocesos considerables durante el año 2000 respecto al año 1997. El promedio nacional pasó de tener una Línea de Pobreza de 50.3 en 1997 a 59.8 en el año 2000, es decir, que para los últimos tres años la línea de pobreza aumentó en 9.5 puntos.

En promedio para los departamentos analizados el retroceso durante estos tres años fue de 2.78, representados en Nariño con un aumento de su Línea de Pobreza de 7.6 puntos, Chocó 7.5, Cesar 5.5 y Boyacá 4.1, los departamentos que disminuyeron su Línea de Pobreza fueron Norte de Santander con – 5.6 y La Guajira con – 2.4.

De lo anterior se puede colegir que a pesar de que los departamentos fronterizos de los cuales se dispone información muestran graves retrocesos en materia de pobreza, resulta más preocupante el incremento del mismo índice para el promedio nacional. Es decir, si la pobreza ha afectado a las entidades territoriales del país durante los últimos tres años, afectó más a los otros departamentos que a los seis fronterizos analizados.

El mismo análisis resulta necesario hacerlo para la Línea de Indigencia. De acá se puede observar que el aumento durante esos tres años para el total del país fue de 5.3 puntos; para Chocó 2.6 y Nariño 2.4, en el resto de departamentos la situación fue inversa, disminuyó la Línea de Indigencia así; en Norte de Santander – 3.3, Cesar – 2, La Guajira – 2, Boyacá – 1.3.

De las cifras anteriores puede inferirse que la indigencia en el país aumentó, pero menos que la pobreza; que hubo más departamentos fronterizos que aumentaron su pobreza (4) que la indigencia (2), y menos que disminuyeron su pobreza (2) que la indigencia (4). Lo que resulta preocupante es ver que departamentos como

Chocó triplican la Línea de Indigencia de Cesar y que Nariño duplica la de Norte de Santander. Lo anterior permite visualizar las diferencias regionales y departamentales que subsisten y la necesidad de establecer y determinar políticas que disminuyan dichas diferencias en el desarrollo integral de las fronteras del país.

#### 4. Tasa de desempleo

A continuación se presentan tres cuadros sobre desempleo: por sector educativo, por género y por grupos de edad. El análisis de estas cifras permitirá establecer el desempleo en cada uno de los *ítems* mencionados para los departamentos fronterizos de los que se dispone información. El cruce de las cifras permitirá inferir los grupos poblacionales más afectados por el desempleo durante los últimos tres años en estas entidades territoriales.

**Cuadro N° 10**

<b>Tasa de desempleo por nivel educativo en departamentos fronterizos, 1997-2000</b>								
Departamentos	Ninguno		Primaria		Secundaria		Superior	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
Boyacá	3.1	3.8	4.6	6.5	10.6	21.0	9.5	18.0
Cesar	4.5	4.2	7.0	9.2	10.3	18.7	9.8	11.5
Chocó	2.3	4.2	4.9	6.9	7.3	11.8	8.1	22.9
La Guajira	0.0	0.9	4.7	2.3	12.0	6.6	15.8	6.5
Nariño	3.1	5.4	6.8	8.4	19.8	24.0	11.5	17.4
N. Santander	3.9	3.4	6.1	8.8	11.4	21.5	6.8	17.1
Total (país)	4.0	6.7	7.1	11.4	13.7	22.0	9.2	18.1

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

De las cifras disponibles para los seis departamentos fronterizos, respecto al desempleo por nivel educativo, puede observarse que para el período entre 1997 y 2000, y cuando no se posee educación, cuatro de los seis departamentos aumentaron su desempleo, excepto Cesar y Norte de Santander. Si la educación que se tiene es primaria, sólo La Guajira bajó su desempleo, los demás subieron. Si el nivel educativo es secundaria, se presenta la misma situación, todos aumentaron a excepción de La Guajira. Y para el nivel de educación superior se presenta el mismo fenómeno anterior.

No obstante lo anterior, resulta preocupante examinar que el aumento en el desempleo para los niveles de secundaria y superior se multiplica por dos en varios de los departamentos; por ejemplo para secundaria en Boyacá, Cesar y Norte de Santander, para educación superior de nuevo en Boyacá, en Chocó (casi se triplicó) y en Norte de Santander.

A pesar de ser la generalidad del país, pues entre 1997 y 2000 el desempleo aumentó de 13.7% a 22.0% para personas con niveles educativos de secundaria y de 9.2% a 18.1% para el mismo período para personas con educación superior, resultan preocupantes las altas tasas presentadas en los departamentos que han presentado peores índices a lo largo de este análisis. Esta recurrencia en todos los niveles agudiza la situación fronteriza a nivel económico y social para estas entidades territoriales.

Cuadro N° 11

Tasa de desempleo por sexo en departamentos fronterizos, 1997- 2000									
Departamentos	1997			1999			2000		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Boyacá	3.4	12.3	6.4	8.4	14.3	10.5	7.8	17.9	11.7
Cesar	5.9	12.5	8.1	6.5	14.7	9.1	8.0	20.5	12.5
Chocó	2.9	10.4	5.6	5.8	13.0	8.6	6.0	15.3	9.8
La Guajira	6.2	13.5	8.8	6.5	13.7	9.3	3.5	6.8	4.8
Nariño	6.0	15.8	10.2	8.7	22.2	14.2	9.4	18.2	13.3
N. Santander	5.3	12.5	7.9	8.2	20.2	12.8	9.1	22.6	14.7
Total (país)	7.2	14.2	9.9	12.5	22.0	16.3	12.1	23.0	16.6

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

El cuadro anterior muestra que para los tres años analizados (1997 a 2000), el desempleo femenino fronterizo ha doblado siempre al masculino, presentándose la mayor diferencia durante el año 2000 cuando el desempleo femenino alcanzó los 23 puntos porcentuales mientras que el masculino era de 12.1%.

Resulta de interés analizar que de los seis departamentos fronterizos analizados, Chocó resulte con la más baja tasa de desempleo durante los años 1997 y 1999 y para el año 2000 se ubique en la segunda tasa más baja después de La Guajira. Lo anterior dados los niveles extremos de pobreza y la baja calidad de indicadores de vida encontrados para ese departamento.

Cuadro N° 12

Tasa de desempleo por grupos de edad en departamentos fronterizos, 1997- 2000									
Departamentos	1997			1999			2000		
	12-24 años	25-54 años	55 y más	12-24 años	25-54 años	55 y más	12-24 años	25-54 años	55 y más
Boyacá	11.4	5.0	2.6	15.6	10.1	2.1	21.8	9.6	1.4
Cesar	15.8	6.3	0.0	18.6	6.1	2.9	22.5	9.8	1.4
Chocó	9.8	4.6	2.8	16.1	6.8	0.7	12.7	9.4	4.3
La Guajira	23.5	5.8	1.3	22.7	6.5	0.0	13.3	3.3	1.0
Nariño	20.2	7.4	2.3	25.0	11.6	4.4	26.0	9.3	5.9
N. Santander	13.4	6.0	4.1	25.6	8.4	2.3	25.7	10.4	6.9
Total (país)	19.0	7.5	3.8	29.6	12.8	6.5	29.6	13.1	8.2

Fuente: Cálculos DNP – Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

De las estadísticas anteriores es importante señalar que el rango o grupo de edad fundamentalmente productivo es el de 25 a 54 años. De este grupo de edad, resulta importante resaltar los aumentos presentados entre 1997 y 1999 en Boyacá y Nariño. Para el año 2000 el mismo rango de edad presentó diversos comportamientos; el desempleo subió para tres departamentos (Cesar, Chocó y Norte de Santander) y bajó en igual cantidad (Boyacá, La Guajira y Nariño). El promedio del país sufrió un leve aumento en este mismo punto.

Por último, si se analizan los tres cuadros anteriores en forma simultánea, tomando como comparación los años 1997 y 2000 y en cada uno de los cuadros los *ítems* más importantes,<sup>52</sup> se puede observar que de los seis departamentos fronterizos que se tiene información, el único que mejoró su situación en los puntos señalados anteriormente fue el Departamento de La Guajira, el resto de entidades empeoraron todos los indicadores presentados; aumentó el desempleo profesional, aumentó el desempleo para el total de la población, sin distinción de sexo, y la etapa productiva del ser humano es la que más está afectándose por el aumento del desempleo.

<sup>52</sup> Para el nivel educativo las personas con educación superior, para el cuadro por sexo el total, y para los grupos de edad el de 25 a 54 años.

## 5. Educación

**Cuadro N° 13**

<b>Docentes por nivel, zona y sector en departamentos fronterizos, 1999</b>															
Departamentos	Preescolar					Básica primaria					Básica secundaria y media				
	Total	Oficial		No oficial		Total	Oficial		No oficial		Total	Oficial		No oficial	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural		Urbano	Rural	Urbano	Rural		Urbano	Rural	Urbano	Rural
Amazonas	85	49	33	3	-	430	201	222	5	2	288	214	58	16	-
Arauca	262	147	54	59	2	2,118	966	1,014	110	28	1,129	753	188	184	4
Cesar	1,319	590	347	372	10	5,967	2,528	2,383	954	102	4,635	2,681	662	1,292	-
Chocó	429	200	178	47	4	4,534	1,691	2,680	77	86	2,333	1,293	505	516	19
Guainía	58	18	40			193	62	131			92	75	17		
La Guajira	863	336	229	260	38	3,151	1,273	1,231	558	89	2,443	1,387	357	655	44
Nariño	1,555	506	558	476	15	9,389	3,069	5,544	686	90	6,996	4,095	1,644	1,196	61
Nte. Santander	1,866	827	358	681	-	7,474	3,344	3,060	1,043	27	6,113	3,598	703	1,721	91
Putumayo	402	120	211	60	11	3,002	800	1,978	62	162	1,425	945	396	64	20
San Andres	113	65	9	39		357	259	35	63		469	367	-	102	
Vaupés	43	19	24			327	58	269			104	51	53		
Vichada	42	24	17	1	-	524	114	402	1	7	209	98	111	-	-
<b>Total (país)</b>	<b>58,524</b>	<b>16,694</b>	<b>8,487</b>	<b>32,078</b>	<b>1,265</b>	<b>214,911</b>	<b>85,371</b>	<b>76,859</b>	<b>48,681</b>	<b>4,000</b>	<b>200,337</b>	<b>101,354</b>	<b>23,727</b>	<b>71,464</b>	<b>3,792</b>

Fuente: Censo educativo C-600

El cuadro anterior presenta las estadísticas básicas de docentes para los doce departamentos fronterizos del país durante el año 1999.

**Cuadro N° 14**

<b>Tasa de analfabetismo en departamentos fronterizos para población de 15 y más años, 1997-2000</b>			
Departamentos	1997	1999	2000
Boyacá	14.0	13.1	12.1
Cesar	12.4	13.4	13.2
Chocó	17.8	20.5	20.0
La Guajira	13.6	13.4	11.3
N. Santander	15.5	10.8	9.9
Nariño	14.4	13.0	11.2
<b>Total (país)</b>	<b>8.6</b>	<b>8.5</b>	<b>8.0</b>

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

A medida que una sociedad progresa, la economía y sus indicadores, a nivel económico y su impacto a nivel social también mejoran. Sin embargo no siempre sucede esto. A veces por las dificultades económicas, otras veces por el

exagerado crecimiento de la población y la falta de cubrimiento de los servicios sociales y por otras razones más, los indicadores sociales no mejoran sino que con el tiempo empeoran. Esto sucede en algunos de los departamentos analizados para el caso del analfabetismo.

Del cuadro anterior se puede ver que para los departamentos de Boyacá, La Guajira, Norte de Santander y Nariño la tasa de analfabetismo se ha ido disminuyendo durante los últimos tres años, pero para departamentos como Cesar y Chocó el analfabetismo por el contrario aumentó.

Lo anterior implica que los niños y niñas, además de los jóvenes, que están creciendo en el Chocó y en Cesar se están quedando sin educación en tasas crecientes con el tiempo. Es decir, el problema acá no es de calidad de la educación, es de cobertura, la cual está disminuyendo. De persistir esta tendencia en el tiempo, los problemas sociales, económicos y culturales presentados en Cesar y Chocó, pero más en este último, podrían afectar profunda y negativamente el desarrollo departamental.

Cuadro N° 15

Tasa de cobertura bruta y neta en departamentos fronterizos, 1997 - 2000												
Departamentos	Tasa bruta						Tasa neta					
	Primaria		Secundaria		Superior		Primaria		Secundaria		Superior	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
Boyacá	112.3	120.2	73.5	78.0	18.1	18.5	84.6	89.4	56.9	54.7	13.7	12.6
Cesar	111.2	111.3	72.3	71.5	12.5	11.6	76.9	81.0	50.5	55.6	9.0	8.2
Chocó	139.9	136.2	56.8	63.5	22.7	18.0	90.5	85.7	39.0	44.7	11.2	7.0
La Guajira	112.3	124.2	89.4	101.3	18.3	16.8	78.5	79.9	63.1	72.1	9.4	13.6
Nariño	125.2	111.1	68.2	69.7	14.2	12.3	86.6	81.6	50.4	49.8	7.6	7.0
N. Santander	107.5	104.7	80.5	81.6	12.5	18.4	79.9	85.4	57.8	62.0	8.8	12.1
Total (país)	113.8	111.2	82.5	84.2	22.5	22.2	83.1	83.6	62.1	62.7	15.0	15.1

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Si del cuadro anterior se analiza la tasa neta en los distintos niveles escolares para los años 1997 y 2000, se puede observar lo siguiente: en primaria bajan su cobertura Chocó y Nariño, el resto la aumenta. En secundaria bajan su cobertura los departamentos de Boyacá y de nuevo Nariño y en educación superior cuatro de los seis departamentos disminuyen su tasa de cobertura neta. Estos son, Boyacá, Cesar, Chocó y Nariño. Para la educación superior únicamente aumentan su cobertura neta los departamentos de La Guajira y Norte de Santander.

Lo anterior permite ver que Nariño disminuye su cobertura neta en todos los niveles educativos entre 1997 y 2000; Boyacá hace lo mismo exceptuando la educación primaria y Chocó igual, exceptuando la educación secundaria.

Cuadro N° 16

Tasa de asistencia escolar según grupo de edad en departamentos fronterizos, 1997 - 2000												
Departamentos	5-6 años			7-11 años			12-17 años			18-25 años		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	59.0	60.7	78.8	91.0	91.0	96.8	71.4	62.7	69.0	27.7	22.1	26.2
Cesar	74.7	78.2	74.4	87.1	85.2	89.2	71.5	74.0	71.8	21.5	22.5	16.5
Chocó	59.3	70.2	70.2	94.5	88.5	92.1	76.6	80.1	78.0	26.6	30.9	25.2
La Guajira	66.1	74.8	84.5	87.7	87.7	92.4	87.5	85.8	87.4	33.7	31.0	34.6
Nariño	71.8	78.6	77.9	94.2	96.1	93.6	68.5	64.0	60.4	19.4	19.8	15.2
N. Santander	64.0	74.1	75.5	86.7	95.1	96.8	71.1	73.4	72.5	23.7	18.1	19.1
Total (país)	70.4	75.7	77.7	92.5	92.9	93.4	76.9	75.7	75.4	27.0	24.5	25.2

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Si se observa el cuadro anterior, se puede ver cómo el departamento de Cesar es el único que disminuye su asistencia durante los tres años analizados para el grupo de estudiantes de entre 5 y 6 años, el resto aumenta su tasa; en el grupo de 7 a 11 años los únicos que disminuyen la asistencia son Chocó y Nariño; en el rango de 12 a 17 años disminuyen su tasa Boyacá y de nuevo Nariño; finalmente, en el rango de 18 a 25 años de edad disminuyen su tasa de asistencia escolar los departamentos de Boyacá, Cesar, Chocó, Nariño y Norte de Santander, aumentándola sólo el departamento de La Guajira. Resulta preocupante señalar que Nariño es el único departamento que disminuye su tasa para los últimos tres rangos de edad durante los tres años analizados.

Cuadro N° 17

Años promedio de educación para población de 15 y más en departamentos fronterizos, 1997 - 2000									
Departamentos	1997			1999			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Boyacá	5.4	5.5	5.4	6.3	6.6	6.4	6.8	7.2	6.4
Cesar	6.2	6.3	6.3	6.4	6.5	6.4	6.5	6.4	6.6
Chocó	5.1	5.2	5.1	5.4	5.3	5.3	5.7	5.8	5.7
La Guajira	6.7	6.8	6.7	7.2	7.2	7.2	7.7	7.7	7.8
Nariño	5.6	5.4	5.5	5.9	5.7	5.8	5.9	5.9	5.9
N. Santander	6.2	6.2	6.2	6.5	6.5	6.5	6.8	6.6	6.9
Total (país)	6.9	7.0	6.9	7.5	7.4	7.4	7.7	7.8	7.6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en Dane, Encuesta Nacional de hogares, septiembre. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Los años promedio de educación para la población de 15 y más años en los departamentos fronterizos, permiten observar que los promedios educacionales van aumentando con el tiempo al pasar de 5.86 en 1997, 6.28 en 1999 y 6.45 para el año 2000. En todos los casos el promedio para los fronterizos está por debajo del promedio para el total del país. De otro lado puede observarse que el único departamento cuyos promedios educativos femeninos son mayores durante los

tres años es Nariño, en el resto de los departamentos los hombres tienen siempre mayor educación que las mujeres.

Cuadro N° 18

<b>Tasas de retención ajustadas por migración en departamentos fronterizos. Cohorte 1995-1999</b>											
Departamentos	Básica primaria					Básica secundaria y media					
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo	Octavo	Noveno	Décimo	Undécimo
Boyacá	82.5	79.7	76.1	73.1	70.7	88.6	85	82.2	72.5	69.9	67.2
Cesar	62.2	57.7	51.1	46.2	43.1	85.9	77.8	73.7	64.7	58.5	55.6
Chocó	50.5	48.8	43.6	40.1	39	76.9	98.2	89.8	91.2	89.5	91.3
La Guajira	62.4	58.1	52.2	49.4	47.4	90.3	84.2	81.1	70.8	65.2	61.7
Nariño	71	65.5	60.4	55.9	52.9	88	88.3	86.3	71.1	64.3	62
N. Santander	72.1	67.2	60.7	57.4	53.2	84.8	79	74.2	67	62.6	59.1
Total	75.3	71.2	67	63.4	59.4	88	81.8	76.3	66.2	59.7	56.3

Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV, con base en Dane - Mineducación, C600. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

Del cuadro anterior se desprende el análisis sobre las retenciones escolares para los departamentos fronterizos. La información presenta las cifras para básica primaria y para básica secundaria y media. Para el primer caso, esto es, la tasa de retención en básica primaria, se puede ver cómo ésta disminuye para todos los departamentos. La peor cifra es para Chocó quien tiene una tasa de retención del 39% para quinto de primaria.

En lo relativo a secundaria y media, sorprende ver que, a pesar de que todos los departamentos también disminuyen su tasa de retención, inclusive el promedio nacional, el único departamento fronterizo que la aumenta es Chocó. Esto permite colegir que en Chocó están haciendo esfuerzos ingentes por mantener y aumentar la educación media.

## 6. Salud

Cuadro N° 19

<b>Esperanza de vida por sexo en departamentos fronterizos, 1997 - 2000</b>									
Departamentos	Total			Hombres			Mujeres		
	1997	1999	2000	1997	1999	2000	1997	1999	2000
Boyacá	70.17	70.41	70.53	67.19	67.44	67.56	73.30	73.53	73.65
Cesar	69.54	70.16	70.46	65.73	66.47	66.84	73.54	74.02	74.27
Choco	66.05	66.34	66.49	62.76	63.10	63.27	69.50	69.74	69.86
La Guajira	72.01	72.47	72.70	66.98	67.71	68.07	77.29	77.47	77.55
Nariño	69.76	69.90	69.98	67.43	67.50	67.54	72.20	72.42	72.53
N. Santander	69.95	70.34	70.54	66.45	66.90	67.12	73.62	73.96	74.12
Total	70.66	71.26	71.57	67.25	68.02	68.40	74.25	74.68	74.89

Fuente: Dane, proyecciones de población. 1990-2015. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

De los seis departamentos fronterizos analizados, la esperanza de vida aumenta en todos ellos, tanto para mujeres como para hombres. Lo anterior permite observar que, a pesar de las dificultades sociales y económicas presentadas en el país, la esperanza de vida sigue en aumento *pari passu* en las fronteras.

Cuadro N° 20

Defunciones de menores de un año (%). Cuatro grupos principales de causas en departamentos fronterizos, período 1997-1998								
Departamentos	Tasa							
	mortalidad infantil 1993	Total Muertes	Afecciones Perinatales	Malformac. Congénitas	Aparato respiratorio	Infecciosas intestinales	Otras Causas	Mal definidas
Boyacá	35.5	746	45.3	11.1	17.2	5.2	16.1	5.1
Cesar	43.3	280	56.4	10.7	8.9	11.4	10.4	2.1
Chocó	106.5	318	34.9	5.3	9.4	15.4	28.9	6.0
La Guajira	43.1	334	50.0	3.3	13.8	15.6	16.2	1.2
Nariño	59.6	500	53.2	7.8	11.2	7.8	10.4	9.6
Nte. Santander	32.7	837	45.6	17.1	7.8	11.4	15.8	2.4
Nuevos Dptos.	58.7	709	44.1	8.2	14.1	10.9	18.2	4.5
Total (país) <sup>1/</sup>	33.9	23908	49.8	13.4	12.7	7.5	14.0	2.6

Fuente: Dane, Registro de defunciones.

1/ El total excluye las muertes fuera del país, las sin información de departamento de residencia y en 1998 un código de departamento errado (75).

\* Los datos de 1998 son preliminares y están sujetos a ajustes. Nota: A partir de 1997 se aplicó la CIE X. Los grupos de causas del cuadro corresponden a una homologación aproximada a la vigente para la CIE IX.

Las muertes de menores de un año son un indicador de la salud. Respecto a este indicador, para los departamentos fronterizos se tiene información para los mismos seis departamentos que se han venido analizando, pero de nuevo se tienen las cifras para los nuevos departamentos que, en su mayoría, son fronterizos, permitiendo el análisis para estas entidades territoriales.

De acuerdo a las cifras presentadas, se puede observar cómo Chocó triplica las cifras de todos los demás departamentos fronterizos, inclusive del promedio nacional, a excepción de Nariño a quien sólo lo duplica. Esta misma tendencia se presenta para las defunciones de menores de un año cuando el *ítem* se refiere a otras causas.

Cuadro N° 21

<b>Tasa de mortalidad materna en departamentos Fronterizos, períodos 1986-1990 y 1991-1995</b>		
<b>Departamentos</b>	<b>1986/90</b>	<b>1991/95</b>
Boyacá	277.94	186.8
Cesar	126	111.61
Chocó	246.22	183.9
La Guajira	84.33	84.54
Nariño	256.4	178.56
N. Santander	139.1	67.7
Nuevos Dptos.	270.2	183.6
Total (país)	130.1	93.6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en Dane, estadísticas de defunciones. Boletín SISD N° 29, Coyuntura social departamental.

En este mismo sentido, de la tasa de mortalidad materna para los períodos comprendidos entre 1986 a 1990 y 1991 a 1995, se puede observar que todos los departamentos analizados disminuyen a casi la mitad dicha tasa, a excepción de Cesar quien sólo la disminuye levemente y de La Guajira quien prácticamente la mantiene baja desde el primer período de análisis.

Cuadro N° 22

<b>Población afiliada a Seguridad Social en Salud (contributivo y subsidiado) en departamentos fronterizos, 1997 – 2000</b>										
Departamentos	1997					2000				
	Cobertura (%)	Población Total	Población afiliada			Cobertura (%)	Población Total	Población afiliada		
			Total	Contributivo	Subsidiado			Total	Contributivo	Subsidiado
Amazonas	28.9	64735	18740	8523	10217	31.2	70489	22024	7950	14074
Arauca	26.8	215410	57713	25764	31949	30.8	240190	73924	15785	58139
Boyacá	46.6	1333677	620922	235272	385650	51.8	1365110	706588	272282	434306
Cesar	36.8	909626	334594	113741	220853	42	961535	404290	127324	276966
Chocó	31.5	404063	127256	34162	93094	46.8	407255	190636	24171	166465
Guainía	12.8	33530	4289	978	3311	32	37162	11894	2340	9554
La Guajira	33.4	458511	153168	63899	89269	43.9	483106	211986	56850	155136
Nariño	36	1543075	555930	163986	391944	40.8	1632093	665537	137493	528044
N. Santander	41.8	1256713	524693	301848	222845	37.5	1345697	504568	231406	273162
Putumayo	34.7	305792	106122	16630	89492	38.4	332434	127773	16187	111586
Vaupés	12.2	27972	3415	2082	1333	39.5	29942	11821	1955	9866
Vichada	113.4	74019	83927	68459	15468	84	83467	70087	48363	21724
Total (país)	55	40018837	21995968	14969278	7026690	51.4	42299301	21743900	12234171**	9509729

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección general de seguridad social. Subdirecciones de EPS y Régimen subsidiado. Proyecciones de población Dane.

\* Este total incluye 717.872 afiliados sin identificar (desconocidos) de la EPS ISS

\*\* Este total incluye 546.953 afiliados sin identificar (desconocidos) de la EPS ISS y un caso sin identificar de la EPS Cajanal. Nota para Contributivo: Los datos de 1999 son con corte a diciembre y los del 2000 a abril y están sujetos a revisión y ajuste

El análisis de la población afiliada a seguridad social en salud para la totalidad de los departamentos fronterizos puede hacerse sobre la base de dos años de información; 1997 y el año 2000.

Para el año 1997, de los doce departamentos fronterizos, la más baja cobertura en salud la tenían Vaupés y Guainía con 12 puntos porcentuales, mientras que el promedio nacional se encontraba alrededor de 55%. Ya para el año 2000 el panorama es distinto; tanto Guainía como Vaupés aumentaron su cobertura a tasas entre el 30 y 40% y son Amazonas y Arauca los departamentos con menor cobertura en salud, las diferencias regionales para este año son menores y el promedio de cobertura para el país bajó a 51.4%.

Cuadro N° 23

Homicidios comunes y tasa por 100 mil habitantes en departamentos fronterizos, 1998-2000									
*Departamentos	1998			1999			2000		
	Población	Homicidios Comunes	Tasa/ 100 mil	Población	Homicidios comunes	Tasa/ 100 mil	Población	Homicidios comunes	Tasa/ 100 mil
Amazonas	66638	5	8	68569	4	6	70489	10	14
Arauca	223681	212	95	232013	226	97	240190	185	77
Boyacá	1344148	295	22	1354669	262	19	1365110	246	18
Cesar	926587	437	47	943892	494	52	961535	676	70
Choco	404995	171	42	406091	109	27	407255	173	42
Guainía	34740	0	0	35964	2	6	37162	10	27
La Guajira	466605	248	53	474794	271	57	483106	333	69
Nariño	1572964	359	23	1602933	436	27	1632093	508	31
N. Santander	1286453	878	68	1316119	1112	84	1345697	1379	102
Putumayo	314571	339	108	323549	375	116	332434	277	83
Vaupés	28631	30	105	29295	0	0	29942	0	0
Vichada	77340	36	47	80491	11	14	83467	10	12
Total (país)	40772994	24456	60	41539011	26329	63	42299301	26040	62

Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV con base en: Población: Dane, proyecciones con base en censo 1993 ajustado. Homicidios comunes 1998-1999 Policía Nacional, Dijin - CIC, Centro de Investigaciones Criminológicas, Revista Policía; 2000 Policía Nacional, Archivos facilitados por el CIC.

\*No cuenta con reportes de criminalidad a partir de 1999 debido a las acciones violentas perpetradas por las FARC que destruyeron las instalaciones de la policía.

Otro de los indicadores que componen el análisis social para los departamentos fronterizos son los homicidios y su tasa por cien mil habitantes para el período entre 1998 y el año 2000.

De los doce departamentos que conforman la frontera terrestre del país, se tiene que para el año 1998, las más altas tasas de homicidios por cien mil habitantes las tenían Putumayo y Vaupés, superando las tasas de 108 y 105 respectivamente. Arauca también estaba muy cerca de 100 con una cifra de 95. Para el año 1999 la

tasa por cien mil habitantes para Putumayo subió a 116 y para Arauca a 97, mientras que Vaupés bajó su tasa a cero.<sup>53</sup> Ya para el año 2000, Putumayo logra bajar su tasa a 83 mientras que departamentos como Amazonas, Cesar, Guainía, La Guajira, Nariño y Norte de Santander la suben con respecto a los años anteriores, sólo Chocó mantiene su tasa a lo largo de los tres años y Arauca y Boyacá la disminuyen durante el mismo período.

## 7. Otros indicadores

**Cuadro N° 24**

<b>Departamentos fronterizos expulsores y de llegada de población. Personas y hogares, 2000</b>				
<b>Departamentos</b>	<b>Expulsores</b>		<b>De llegada</b>	
	<b>Hogares</b>	<b>Personas</b>	<b>Hogares</b>	<b>Personas</b>
Amazonas	-	-	1	1
Arauca	58	219	105	225
Boyacá	82	345	158	723
Cesar	660	3633	719	4656
Chocó	2781	14017	1491	7988
La Guajira	192	858	210	1059
N. Santander	153	880	431	2047
Nariño	111	557	41	215
Putumayo	834	4003	1332	7617
Vaupés	46	204	-	-
Vichada	21	98	68	312
Total (país)	25979	124187	26107	128843

Fuente: Red de Solidaridad Social - SEFC- Sistema de Estimación del desplazamiento forzado por fuentes contrastadas.

El cuadro anterior muestra las personas desplazadas en los departamentos fronterizos, sea como desde o hacia los departamentos, o también denominados expulsores y de llegada. Las cifras se presentan para el año 2000 y la más alta la presenta el departamento de Chocó, tanto de expulsión como de recepción de personas desplazadas.

<sup>53</sup> Esto se puede deber a falta de información, lo que no permite el análisis sobre el particular.

Cuadro N° 25

Composición étnica y por género de la población desplazada en departamentos fronterizos, 2000						
Departamento	Personas	Menores de 18 años	% menores de 18 años	Personas	Mujeres	% mujeres
Boyacá	642	318	49.5	650	322	49.5
Cesar	3816	2178	57.1	3895	2017	51.8
Chocó	217	111	51.2	217	91	41.9
La Guajira	502	290	57.8	506	296	58.5
Nariño	131	57	43.5	119	56	47.1
N. Santander	1124	632	56.2	1143	578	50.6
Arauca	84	46	54.8	87	40	46.0
Putumayo	7368	3189	43.3	7372	3627	49.2
Vichada	98	43	43.9	90	31	34.4
Total	60341	28003	46.4	63944	30205	47.2

Fuente: Red de Solidaridad Social - SEFC- Sistema de Estimación del desplazamiento forzado por fuentes contrastadas. \* Según el SEFC, solo a esta población se le conoce el género y la edad (por ser valores estimados y reportados, no registrados directamente en el Sistema Único de Registro –SUR.

En el cuadro anterior no se presentan cifras para los departamentos de Amazonas, Guainía ni Vaupés. Del resto de departamentos, la lectura permite colegir que los grupos poblacionales más afectados por el conflicto armado interno y a su vez por el desplazamiento forzoso son los niños y las mujeres, convirtiéndose en los grupos de mayor vulnerabilidad frente a las hostilidades de los grupos al margen de la ley. Lo anterior resulta preocupante al considerar en su globalidad las cifras presentadas con anterioridad.

Cuadro N° 26

Viviendas con servicios públicos (%) en departamentos fronterizos, 2000												
Departamento	Acueducto			Alcantarillado			Energía			Gas		
	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total
Boyacá	99.6	63.7	74.2	99.6	27.1	48.2	100.0	88.8	92.1	0.5	0.6	0.6
Cesar	100.0	51.6	72.1	91.3	36.2	59.5	100.0	77.5	87.0	68.2	7.4	33.2
Chocó	19.5	52.5	46.3	41.5	15.3	20.2	96.1	54.3	62.2	0.8	0.7	0.7
La Guajira	85.7	75.7	81.6	70.2	31.6	54.2	97.7	89.9	94.5	72.8	27.1	53.8
Nariño	97.0	70.5	78.6	88.9	33.3	50.3	99.9	88.2	91.7	0.2	3.0	2.1
N. Santander	99.7	65.1	88.4	92.5	46.6	77.6	99.6	82.9	94.2	7.7	0.0	5.2
Total	98.0	63.9	85.7	93.8	37.0	73.3	99.4	87.7	95.2	41.9	3.9	28.2

Fuente: Cálculos DNP-DIOGS con base en Dane, Encuesta nacional de hogares, septiembre.

Este último cuadro presenta la infraestructura de servicios públicos para seis de los doce departamentos fronterizos del país para el año 2000. La información se presenta para la cabecera y para el resto. El análisis se centrará en la parte urbana.

Se puede observar que en materia de acueducto, alcantarillado y energía, cinco de los seis departamentos presentan tasas cercanas a los promedios nacionales, todas cercanas al 100%, exceptuándose La Guajira y Nariño en energía con coberturas más bajas. No obstante lo anterior, el caso preocupante resulta una vez más ser el departamento de Chocó, quien tiene las más bajas coberturas del análisis. En acueducto la cifra no llega al 20%, en energía está sobre el 40%, en energía si se acerca al promedio nacional con un 96% y en gas no tiene ni el 1%.

## 8. Inversión Pública Nacional en Zonas de Frontera

La inversión nacional regionalizada entre 1995-2001 alcanzó cerca de \$ 104,5 billones. Los doce departamentos fronterizos, junto con San Andrés, Providencia y Santa Catalina recibieron entre 1995-2001, un total de \$ 9,8 billones, que representan el 9.4 por ciento del total de la inversión nacional.

La regionalización de la inversión por entidades para los departamentos fronterizos, muestran una disminución desde entre 1998 y 1999 cuando pasó de \$ 1,65 billones a \$ 1,10 billones.

Vale la pena aclarar que la información correspondiente al 2000 y 2001 son datos preliminares correspondientes hasta junio de ambos años. Por esta razón los montos son inferiores a los años anteriores.

**Cuadro N° 27**

<b>Presupuesto de Inversión 1995 – 2001. Regionalización Ejecutada</b>	
<b>Millones \$</b>	
<b>Años</b>	<b>Total</b>
1995	11.493.560
1996	16.342.381
1997	20.408.526
1998	18.681.600
1999	19.290.201
2000	9.297.196
2001	8.946.882
Total	104.460.346

Notas: Corte a diciembre. Vigencia 2000 corte a junio. Fuente: DNP, DIFP

**Cuadro N° 28**

<b>Presupuesto de Inversión, 1995 – 2001 Regionalización Ejecutada en departamentos fronterizos, 1996-2001. Millones \$</b>	
<b>Años</b>	<b>Total</b>
1995	1,101,819
1996	1,821,445
1997	2,038,785
1998	2,188,030
1999	1,673,844
2000*	512,299
2001*	526,966
<b>Total</b>	<b>9,863,188</b>

Fuente: DNP, DIFP. \*: datos preliminares hasta junio de ambos años.

Los datos de inversión para los departamentos fronterizos indica que entre 1995-2001, el departamento de Nariño es el que ha recibido mayores recursos al alcanzar un total de 2 billones 100.786 millones de pesos, seguido por Boyacá con un billón 878.916 millones de pesos y Cesar con un billón 366.151 millones de pesos. Al mismo tiempo los departamentos que han recibido menos inversión son en su orden Guainía con 82.856 millones de pesos, Vaupés con 104.304 millones de pesos y Vichada con 162.708 millones de pesos.

Los recursos aprobados por el Fondo Nacional de Regalías para los departamentos fronterizos entre 1995-2000, llegaron a 278.681 millones de pesos, siendo Boyacá el departamento que más percibió al registrar un total de 47.447 millones de pesos, seguido por Nariño con 36.173 millones de pesos, La Guajira con 35.109 millones de pesos y Cesar con 31.165 millones de pesos, mientras que los de menor percepción de recursos fueron Vichada con 7.034 millones de pesos, Amazonas con 7.955 millones de pesos y Vaupés con 11.660 millones de pesos.

En los aprobados del Fondo Nacional de Regalías durante el período analizado, se observa que este tipo de inversión no se ha dirigido en su mayor a parte a los municipios considerados como Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas fronterizas a excepción de Amazonas, pues los recursos se han destinado especialmente para Leticia, Puerto Nariño, La Chorrera y Tarapacá, El Encanto y La Pedrera, aunque no en igual proporción pues la mayoría de recursos se concentran en Leticia.

En Boyacá, se evidencia la falta de este tipo de recursos sobre el municipio de Cubará que es único municipio fronterizo que tiene el departamento, tan sólo en 1997 se dirigieron recursos para esta población por un valor de 60 millones de pesos, los cuales sirvieron para la construcción de redes de electrificación rural en las veredas El Chuscal y Fátima.

En el departamento de Arauca, la mayor distribución de los recursos se concentra en los municipios fronterizos de Arauca y Arauquita, en menor proporción en Saravena y no se registra ninguna para el municipio de Fortúl.

En el departamento del Chocó, en el período analizado tan sólo el municipio fronterizo de Acandí recibió este tipo de recursos en 1995 por un valor de 400 millones de pesos, para proyectos del sector eléctrico, como son el diseño PCH Acandí II por 300 millones de pesos y construcción y traslado de la central de generación de Acandí.

En los demás departamentos fronterizos se presentan situaciones similares como en Ricaurte, Nariño, el cual no ha recibido recursos de este tipo dentro el período analizado, igual situación viven los municipios de El Molino en La Guajira; Manaure y La Paz en el Cesar; Ragonvalia, Herrán, Pamplona, Durania, San Cayetano, El Carmen y Teorama en Norte de Santander; La Dorada y la Hormiga en el Putumayo; y, Cumaribo en el Vichada.

El Situado Fiscal para los departamentos fronterizos llegó a un billón 97.604 millones de pesos para el año 2001, los cuales representan el 22.35 del total del Situado Fiscal para este año, el cual fue de 4 billones 910.802 millones de pesos. Para el año 2000, el situado fiscal de los departamentos fronterizos se situó en 899.966 millones de pesos, que representan el 21.44 por ciento del Situado Fiscal total para este año, el cual fue de 4 billones 197.395 millones de pesos.

Del total de recursos del Situado Fiscal para el año 2001, los departamentos fronterizos recibieron para educación un total de 669.400 millones de pesos, para salud 242.541 millones de pesos y para libre destinación en salud o educación 185.661 millones de pesos. En el año 2000, estos departamentos recibieron para educación 549.143 millones de pesos y para salud 203.179 millones de pesos, mientras que para libre destinación en cualquiera de los dos sectores anteriores un total de 147.644 millones de pesos.

La participación de los municipios y resguardos indígenas de los departamentos fronterizos en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia del 2000 fueron de 765.944 millones de pesos, de los cuales 739.439 millones de pesos fueron para los municipios y 26.505 millones de pesos para los resguardos indígenas, el departamento fronterizo que recibe mayor número de transferencias es Boyacá, seguido por Nariño y Norte de Santander, los que menos reciben Guainía, Amazonas y Vaupés.

Asimismo, la participación de los municipios fronterizos en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia 2000 ascienden a 257.454 millones de pesos que representan el 7.87 por ciento del total de las transferencias dirigidas a todos los municipios del país, la cual ascendió a 3 billones 270.207 millones de pesos.

Para la vigencia del 2001, los municipios y resguardos indígenas de los departamentos fronterizos recibieron un total de 771.276 millones de pesos como participación de los ingresos corrientes de la Nación, de ese total los municipios recibirán 744.993 millones de pesos mientras que los resguardos 26.283 millones de pesos. Los municipios fronterizos por su parte canalizarán 258.533 millones de pesos, los cuales representan el 7.92 por ciento del total de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, la cual ascendió a 3 billones 260.888 millones de pesos.

En la asignación por criterios de distribución de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación para la vigencia 2001 se puede observar que de 66 municipios fronterizos registrados en este documento 51 reciben recursos adicionales por tener una población menor a 50 mil habitantes y del total de municipios tan sólo Aguachica en el Cesar recibe ingresos por ser ribereño.

Las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios a la DDT del Departamento Nacional de Planeación, durante 1999, permite establecer que del total de municipios fronterizos sólo 45 reportaron estos datos, en los cuales se puede observar que 26 de ellos presentan déficit, siendo los del departamento de La Guajira los más afectados, aunque los que pertenecen a Chocó no reportaron los datos.

### III. Contexto internacional. Colombia y sus países fronterizos: caracterización regional socioeconómica comparada<sup>54</sup>

En este capítulo se ilustran elementos de los cinco países que conforman la frontera terrestre con Colombia. Con ello se pretende caracterizar a los países que tienen frontera terrestre con Colombia, con el fin de determinar y establecer elementos de trabajo para el direccionamiento y formulación de la política de integración y desarrollo fronterizo del país. Para ello, se revisó el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual incluye estadísticas básicas para 174 países. Con base en esta información se elaboraron diecisiete cuadros que contemplan información sobre los siguientes tópicos:

1. Situación de los principales instrumentos de derechos humanos;
2. Situación de los Convenios sobre los derechos fundamentales relativos al trabajo;
3. Índice de Desarrollo Humano;
4. Índice de Desarrollo Relativo al Género;
5. Índice de Potenciación de Género;
6. La pobreza humana;
7. Tendencias del desarrollo humano y del ingreso *per cápita*;
8. Progreso en cuanto a supervivencia;
9. Sinopsis de salud;
10. Perfil de educación;
11. Acceso a corrientes de información;
12. Rendimiento económico;
13. Estructura macroeconómica;
14. Corrientes de recursos;
15. Uso de recursos;
16. Corrientes de ayuda y deuda por país receptor; y
17. Tendencias demográficas.

Como se observa, se trabajaron datos relativos a distintos puntos;<sup>55</sup> desde los instrumentos de Derechos Humanos para analizar las infracciones al DIH y a los

<sup>54</sup> "Colombia tiene un IDH de 0.764, según los cálculos del PNUD y ocupa el puesto 68 entre los 174 países. Esto quiere decir, que entre 1997 y 1998, Colombia perdió 11 puestos en la clasificación internacional. En el contexto latinoamericano, el IDH de Colombia es inferior al de Argentina (puesto 35), Chile (puesto 38), Uruguay (39), Costa Rica (48), México (55), Panamá (59) y Venezuela (65)", *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*, pág. 52.

<sup>55</sup> Claramente lo dice el Informe de Desarrollo Humano (IDH): "Los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes", IDH 2000, pág. 1.

DDHH hasta tendencias demográficas, corrientes de recursos, estructuras macroeconómicas, rendimiento económico, sectores sociales, etc.

Es necesario señalar que además de los cinco países fronterizos se incluyó, donde era posible, la lectura del mismo indicador para el total mundial; esto con el objeto de visualizar el contexto promedio a nivel mundial en cada indicador. Por último, es importante recordar que los países con frontera terrestre con Colombia son; por el Oriente con Venezuela, por el Suroriente con Brasil, por el Sur con Perú, por el Suroccidente con Ecuador y por el Noroccidente con Panamá.

## A. Derechos Humanos

### 1. Situación de los principales instrumentos de derechos humanos

**Cuadro N° 29**

<b>Situación de los principales instrumentos de derechos humanos<sup>56</sup> en los países fronterizos</b>						
Pais	Convenio Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)	Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966)	Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966)	Convenio sobre todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)	Convenio sobre los derechos del niño (1989)
Brasil	•	•	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•	•	•
Ecuador	•	•	•	•	•	•
Panamá	•	•	•	•	•	•
Perú	•	•	•	•	•	•
Venezuela	•	•	•	•	•	•

•: Ratificación, adhesión, aprobación, notificación o sucesión, aceptación o firma definitiva.

Nota: Situación al 16 de febrero de 2000

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, ONU 2000e.

Los seis instrumentos citados son algunas de las principales herramientas con que cuenta el sistema internacional de derechos humanos en el mundo.<sup>57</sup> Como se puede observar, todos los países fronterizos con Colombia tiene un fuerte compromiso con la defensa y protección de los Derechos Humanos.

<sup>56</sup> "Los derechos humanos son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad (...) Los derechos humanos son inalienables: no se puede ser despojado de ellos por otros, ni se puede renunciar a ellos voluntariamente", IDH 2000, pág. 16.

<sup>57</sup> No se incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 por ser el instrumento *per se* en Derechos Humanos a nivel mundial.

## 2. Situación de los Convenios sobre los derechos fundamentales relativos al trabajo

Cuadro N° 30

Situación de los Convenios sobre los derechos fundamentales relativos al trabajo en los países fronterizos								
País	Libertad de sindicación y de negociación colectiva		Abolición del trabajo forzoso u obligatorio		Eliminación de la discriminación en el empleo u ocupación		Abolición del trabajo infantil	
	Convenio 87 <sup>a</sup>	Convenio 98 <sup>b</sup>	Convenio 29 <sup>c</sup>	Convenio 105 <sup>d</sup>	Convenio 100 <sup>e</sup>	Convenio 111 <sup>f</sup>	Convenio 138 <sup>g</sup>	Convenio 182 <sup>h</sup>
Brasil		•	•	•	•	•		•
Colombia	•	•	•	•	•	•		
Ecuador	•	•	•	•	•	•		
Panamá	•	•	•	•	•	•		
Perú	•	•	•	•	•	•		
Venezuela	•	•	•	•	•	•	•	

•: Ratificación

Nota: Situación al 4 de abril de 2000

a. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), b. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), c. Convenio sobre el trabajo forzoso (1930), d. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), e. Convenio sobre la igualdad de remuneración (1951), f. Convenio sobre la discriminación (empleo u ocupación) (1958). G. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973), h. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999).

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000, OIT 2000.

En materia de protección laboral, los ocho convenios incluidos en el cuadro recogen los avances sobre los derechos fundamentales sobre el trabajo. La situación presentada con los Convenios 138 y 182 (que muestran la falta de firma y ratificación) puede deberse a factores cambiantes como el tiempo (el Convenio 182 es de 1999) o voluntad política del país (como ocurre con el Convenio 138). Éstos últimos son los que brindan protección a la niñez trabajadora.

### B. Índices

#### 1. Índice de Desarrollo Humano

Cuadro N° 31

Índice de Desarrollo Humano en los países fronterizos								
País (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida al nacer (años) 1998	Tasa de alfabetización de adultos (% edad 15 y superior) 1998	Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (%) 1998	PIB <i>per cápita</i> (PPA en dólares) (a)	Índice de esperanza (1998)	Índice de la vida	Índice de escolaridad	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) de PIB
Brasil (74)	67,0	84,5	84	6.625	0,70	0,84	0,70	0,747
Colombia (68)	70,7	91,2	71	6.006	0,76	0,85	0,68	0,764
Ecuador (91)	69,7	90,6	75	3.003	0,75	0,85	0,57	0,722
Panamá (59)	73,8	91,4	73	5.249	0,81	0,85	0,66	0,776
Perú (80)	68,6	89,2	79	4.282	0,73	0,86	0,63	0,737
Venezuela (65)	72,6	92,0	67	5.808	0,79	0,84	0,68	0,770
Total Mundial	66,9	78,8	64	6.526	0,70	0,74	0,70	0,712

(a): Estimaciones preliminares de la UNESCO, sujetas a ulterior revisión.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El Índice de Desarrollo Humano determina el logro medio de un país en lo relativo a tres dimensiones fundamentales del desarrollo humano: una vida larga y saludable; los conocimientos y un nivel decente de vida. Como el IDH es un índice compuesto, comprende tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional y el PIB real *per cápita* (PPA en dólares).

Del cuadro anterior se puede observar que, de seis países estudiados, Colombia se encuentra en el tercer lugar, después de Panamá y Venezuela, y seguido de Brasil, Perú y por último Ecuador. Además, todos los países se encuentran por encima del referente mundial, es decir, por encima del promedio mundial. El más cercano a este promedio es Ecuador (en el puesto 91), muy cerca del promedio que se ubica en el puesto 95 (Samoa Occidental<sup>58</sup>).

## 2. Índice de Desarrollo Relativo al Género

Cuadro N° 32

Índice de Desarrollo Relativo al Género en los países fronterizos										
País (Clasificación según el IDH)	Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 1998		Esperanza de vida al nacer (años) 1998		Tasa de alfabetización de adultos (%) 1998		Tasa bruta de matriculación (primaria, secundaria y terciaria combinadas) (%) 1997		PIB <i>per cápita</i> (PPA en dólares) 1998 (a)	
	Clasificación	Valor	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Brasil (74)	66	0,736	71,2	63,3	84,5	84,5	82	78	3.830	9.483
Colombia (68)	58	0,760	74,5	67,6	91,2	91,3	71	70	4.079	7.979
Ecuador (91)	78	0,701	72,7	67,5	88,7	92,5	72	75	1.173	4.818
Panamá (59)	52	0,770	76,5	71,9	90,8	92,1	74	72	3.034 <sup>e</sup>	7.421 <sup>e</sup>
Perú (80)	70	0,723	71,2	66,2	84,3	94,2	77	79	2.104	6.493
Venezuela (65)	56	0,763	75,9	70,2	91,4	92,6	68	66	3.281	8.302
Total mundial	--	0,706	69,1	64,9	73,1	84,6	60	67	4.435	8.587

(a): Los datos se refieren al año más reciente disponible.

e: no se dispone de datos sobre salarios. Para la proporción entre salarios femeninos no agrícolas y salarios masculinos no agrícolas se utilizó una estimación del 75%, que es el promedio correspondiente a todos los países a cuyo respecto se dispone de datos.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El Informe explicita el alcance del IDG: “El IDG mide el logro en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres. Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH”.

De acuerdo a lo anterior y realizando una lectura rápida del cuadro, se observa como Colombia se encuentra en el punto medio después de Panamá y Venezuela y antes de Brasil, Perú y Ecuador. Las posiciones se mantienen respecto al IDH.

<sup>58</sup> País ubicado en medio del Océano Pacífico, entre Sudamérica y Australia.

### 3. Índice de Potenciación de Género

**Cuadro N° 33**

<b>Índice de Potenciación de Género en los países fronterizos</b>						
País (Clasificación según el IDH)	Índice de Potenciación de Género		Escaños ocupados por mujeres en parlamentos (%) a	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%) b	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%) b	PIB <i>per cápita</i> de las mujeres (PPA en dólares) b
	Clasificación	Valor				
Brasil (74)	-	-	5,9	-	62,0	-
Colombia (68)	37	0,510	12,2	40,4	44,6	4.079
Ecuador (91)	43	0,481	14,6	27,5	46,6	1.173
Panamá (59)	46	0,470	9,9	33,6	48,6	3.034
Perú (80)	50	0,446	10,8	26,9	41,6	2.104
Venezuela (65)	20	0,597	28,6g	24,3	57,6	3.281
Total mundial	-	-	13,6	-	-	-

a: Datos al 29 de febrero de 2000.

b: Datos del año más reciente disponible.

g: Los datos se refieren a la Comisión Nacional Legislativa de Venezuela.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El Índice de Potenciación señala si el género femenino puede participar dinámicamente en la vida económica y política del país; en este sentido, mide la desigualdad de las mujeres en entornos claves de la participación económica y política y centra su atención en las oportunidades.

De acuerdo a las cifras reportadas sobre el particular por el PNUD, Brasil no tiene clasificación por falta de datos. Por su parte, del grupo de países fronterizos, Colombia se encuentra ubicado en segundo lugar después de Venezuela y antes de Ecuador, Panamá y Perú. Es importante señalar que nuestro país muestra la más alta participación relativa a mujeres en puestos ejecutivos y administrativos así como la más alta remuneración del grupo de seis países. En lo relativo a los escaños ocupados por mujeres, Venezuela está lejos de los otros países y Colombia se ubica dentro del promedio para el resto de países.

Lo anterior, claramente deja entrever el nivel de potenciación del género femenino de las colombianas frente a sus homólogas de los países fronterizos.

#### 4. La pobreza humana

Cuadro N° 34

La pobreza humana <sup>59</sup> en los países fronterizos													
País (Clasificación según el IDH)	Índice de pobreza humana 1998		Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad	Tasa de alfabetización de adultos (% 15 años de edad y más) 1998	Población sin acceso a			Niños menores de cinco años con peso insuficiente (%) 1990-1998(b)	Porcentaje de ingreso o consumo del			Población por debajo del límite de la pobreza	
	Clasificación	Valor (%)			Agua potable (%) 1990-1998(b)	Servicios de salud (%) 1981-1993(b)	Saneamientos (%) 1990-1998(b)		20% más pobre (%) 1987-1998(b)	20% más rico (%) 1987-1998(b)	Relación entre 20% más rico y el 20% más pobre 1987-1998	Un dólar diario (PPA en \$ 1993) 1989-1998(b)	Límite nacional de la pobreza 1987-1987(b)
Brasil (74)	21	15,6	11,3	15,5	24	--(g)	30	6	2,5	63,8	25,5	5,1	17,4
Colombia (68)	11	10,4	9,8	8,8	15	13	15	8	3,0	60,9	20,3	11,0	17,7
Ecuador (91)	26	16,8	10,9	9,4	32	20	24	17c	5,4	49,7	9,2	20,2	35,0
Panamá (59)	8	8,9	6,3	8,6	7	18	17	7	3,6	52,8	14,7	10,3	--
Perú (80)	25	16,5	11,3	10,8	33	--(g)	28	8	4,4	51,2	11,6	15,5	49,0
Venezuela (65)	15	12,4	6,4	8,0	21	--(g)	41	5	--	--	--	14,7	31,3
Total mundial	--	--	12,3	24,8	27	--	--	30	--	--	--	--	--

(a): Los datos se refieren a la probabilidad en el momento del nacimiento de no sobrevivir hasta los 40 años de edad, multiplicado por 100.

(b): Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

(g): A los efectos del cálculo del IPH, se aplicó una estimación del 25%, el promedio no ponderado de los 97 países con datos.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El índice de pobreza humana es una medida relativa sobre el crecimiento y desarrollo económico y social de un país. El PNUD divide esta clasificación para los países en desarrollo y para los industrializados. De acuerdo a las cifras entregadas por el PNUD para el primer grupo, los países fronterizos con Colombia están todos por encima del promedio de pobreza en su clasificación de vías de desarrollo. Panamá encabeza la lista en la 8ª posición seguido de Colombia en el puesto 11, Venezuela en el 15, Brasil en el 21 y Perú y Ecuador en las 25 y 26 respectivamente.

Como se observa, a pesar de que la variabilidad entre las posiciones no es tan marcada, sí es preocupante que seis países de la región tengan diferencias tan amplias en algunas de las variables analizadas y en la misma clasificación. Lo anterior permitiría colegir preliminarmente que a pesar de que los países fronterizos con Colombia tienen un nivel medio-medio de pobreza, las disparidades y desequilibrios entre uno y otro país se podrían menguar con mayor trabajo e integración regional.

<sup>59</sup> De acuerdo al PNUD, este indicador significa lo siguiente: "El Índice de Pobreza Humana mide la privación en cuanto a las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el Índice de Desarrollo Humano. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos analfabetos y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general –público y privado– reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente". IDH 2000, pág. 18.

## 5. Tendencias del desarrollo humano y del ingreso *per cápita*

Cuadro N° 35

Tendencias del desarrollo humano y del ingreso <i>per cápita</i> en los países fronterizos										
País (Clasificación según el IDH)	Índice de Desarrollo Humano (IDH)					PIB <i>per cápita</i> (en dólares de 1995)				
	1975	1980	1985	1990	1998	1975	1980	1985	1990	1998
Brasil (74)	0,639	0,674	0,687	0,706	0,747	3.464	4.253	4.039	4.078	4.509
Colombia (68)	0,657	0,687	0,700	0,720	0,764	1.612	1.868	1.875	2.119	2.392
Ecuador (91)	0,620	0,665	0,686	0,696	0,722	1.301	1.547	1.504	1.475	1.562
Panamá (59)	0,707	0,726	0,740	0,741	0,776	2.572	2.709	2.887	2.523	3.200
Perú (80)	0,635	0,664	0,686	0,698	0,737	2.835	2.777	2.452	2.012	2.611
Venezuela (65)	0,714	0,729	0,736	0,755	0,770	4.195	3.995	3.357	3.353	3.499
Total mundial	--	--	--	--	0,712	1.880	2.970	3.740	5.150	6.400

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Este indicador suministra información para realizar análisis comparativos durante los últimos veinticinco años en lo relativo al Índice de Desarrollo Humano y al PIB *per cápita*.

En términos del IDH, para el año 1975 las clasificaciones de los países estudiados se clasificaban así: Venezuela, Panamá, Colombia, Brasil, Perú y Ecuador. Cinco lustros después el panorama ha cambiado ligeramente de la siguiente forma; Panamá, Venezuela, Colombia, Brasil, Perú y Ecuador. La primera posición fue intercambiada entre Venezuela y Panamá durante la primera mitad de la década de los años ochenta. Colombia ha mantenido su posición dentro de este grupo de países y Brasil, Perú y Ecuador han mantenido las suyas.

Por otro lado, en cuanto al PIB *per cápita*, se han experimentado cambios entre estos países. Mientras que para 1975 Venezuela encabezaba la lista seguido de Brasil, Perú, Panamá, Colombia y Ecuador, un cuarto de siglo después es Brasil quien encabeza la lista, seguido esta vez de Venezuela, muy de cerca Panamá, luego Perú, Colombia y Ecuador. El Cambio se presenta esta vez de nuevo con Panamá (quien gana una posición) y en la cabeza el intercambio se presenta entre Brasil y Venezuela. Éste último ha visto afectada su economía por la variabilidad en los precios del petróleo.

Finalmente, dos elementos más por destacar; el promedio mundial y el desequilibrio regional. Respecto al promedio, es necesario observar que todos los países fronterizos se encuentran por debajo del promedio del mundo en cerca de dos mil dólares, lo cual muestra el rezago económico de la región; lo segundo es el desequilibrio regional que inclusive es más grande que la anterior diferencia.

Así, entre el primero en la clasificación para el año 1999 y el último de los países estudiados es de cerca de tres mil dólares. Sería fundamental diseñar y formular políticas sociales y económicas para la región con el fin de evitar y disminuir estas disparidades económicas.

## C. Salud

### 1. Progreso en cuanto a supervivencia

**Cuadro N° 36**

<b>Progreso en cuanto a supervivencia en los países fronterizos</b>								
País (Clasificación según el IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de mortalidad de lactantes (por mil nacidos vivos)		Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años (por mil nacidos vivos)		Población que se estima no sobrevivirá hasta los 60 años (%) (a)	Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos) (b)
	1970-1975	1995-2000	1970	1998	1970	1998		
Brasil (74)	59,6	66,8	95	36	135	42	26,8	160
Colombia (68)	61,6	70,4	70	25	113	30	20,7	80
Ecuador (91)	58,8	69,5	94	30	140	39	21,5	160
Panamá (59)	66,2	73,6	48	18	71	20	15,1	85
Perú (80)	55,5	68,3	115	43	178	54	23,0	270
Venezuela (65)	65,7	72,4	47	21	61	25	17,0	65
Total mundial	59,9	66,7	97	58	148	84	25,2	--

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El adelanto en cuanto a supervivencia en los países objeto de estudio la mide el PNUD con base en cinco criterios los cuales, observados en el cuadro anterior, permiten inferir lo siguiente; todos los países estudiados se encuentran por encima del promedio mundial en lo relativo a la esperanza de vida, Perú tuvo problemas respecto a la tasa de mortalidad de lactantes en los años 70 y la mejoró respecto al año 99, pero aún continúa con la tasa más alta de los países fronterizos. Respecto a esta misma variable, Panamá es el mejor país seguido de Venezuela y Colombia.

De otro lado, Perú, Brasil y Ecuador tienen problemas relativos a la población que se estima no sobrevivirá más de 60 años y respecto a la tasa de mortalidad materna. En este último punto, Venezuela, Colombia y Panamá son los mejores países. En este sentido, sería importante analizar propuestas de trabajo conjunto para mejorar la salubridad regional, especialmente respecto a las variables más complicadas.

## 2. Sinopsis de salud

**Cuadro N° 37**

**Sinopsis de salud en los países fronterizos**

País (Clasificación según el IDH)	Niños de un año totalmente inmunizados contra		Casos de tuberculosis (por cien mil habitantes) 1997	Casos de paludismo (por cien mil habitantes) 1997	Personas que viven con VIH/SIDA (por cien mil habitantes)		Consumo de cigarrillos por adulto. Promedio anual (1993-1997) (c)	Médicos (por cien mil habitantes) 1992-1995 (a)	Enfermeras (por cien mil habitantes) 1992-1995 (a)
	Tuberculosis (%) 1995-1998 (a)	Sarampión (%) 1995-1998 (a)			Número total (hasta los 49 años de edad 1997) (b)	Tasa de adultos (% de 15 a 49 años) 1997 (b)			
Brasil (74)	99	96	51,1	240,1	580.000	0,63	1.749	134	41
Colombia (68)	82	75	21,7	451,8	72.000	0,36	487	105	49
Ecuador (91)	98	88	79,8	137,1	18.000	0,28	269	111	34
Panamá (59)	99	96	39,2	18,6	9.000	0,61	--	119	98
Perú (80)	96	90	172,6	754,1	72.000	0,56	208	73	49
Venezuela (65)	80	94	26,3	98,3	82.000	0,69	1.240(d)	194	77
Total mundial	83	75	60,4	--	30.109.610	0,99	--	122	248

(a): Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

(b): Los datos se refieren a fines de 1997.

(d): Los datos se refieren a un año distinto del especificado en el encabezamiento de la columna.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

La inmunización por tuberculosis y por sarampión está casi en su totalidad cubierta en países como Brasil y Panamá. Preocupan los casos de Colombia para ambos y de Venezuela para la tuberculosis. Otras cifras preocupantes son las de paludismo en Perú y Colombia, pues se pueden convertir en focos de expansión de estos virus. Los casos de SIDA son altamente alarmantes en Brasil, seguido en menor número por Venezuela, Perú y Colombia. Panamá, a pesar de tener un número relativamente bajo, tiene porcentualmente el doble respecto a Colombia. Por último, el consumo de cigarrillos es muy alto en Brasil y Venezuela. La cifra de los médicos por cada cien mil habitantes está cerca al promedio mundial y casi una sexta parte para el caso de las enfermeras.

Preocupan las disparidades regionales en el sentido de la salud, pues se podría decir que mientras unos países están bastante sanos y tienen personal adecuado a las necesidades, este mismo evento en otros muestra unos países más enfermos.

## D. Educación

### 1. Perfil de educación

Cuadro N° 38

Perfil de educación en los países fronterizos										
País (Clasificación según el IDH)	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y más) 1998	Tasa de alfabetización de jóvenes (% de 15 a 24 años de edad) 1998	Tasa de matriculación por grupos de edad (ajustada)		Niños que llegan al 5º grado (%) 1995-1997 (b)	Estudiantes terciarios en ciencias (como % del total de terciarios) (a) 1995-1997 (b)	Gasto público en educación			
			Grupo de edad primaria (% del grupo pertinente de edad) 1997	Grupo de edad secundaria (% del grupo pertinente de edad) 1997			Como % del PNB 1995-1997 (b)	Como % del gasto público total 1997-1997 (b)	Enseñanza preprimaria, primaria y secundaria (% de todos los niveles 1994-1997) (b)	Enseñanza terciaria (% de todos los niveles) 1994-1997 (b)
Brasil (74)	84,5	92,0	97,1	65,9	71	23(c)	5,1	--	73,8	26,2
Colombia (68)	91,2	96,6	89,4	76,4	73	31	4,4(f)	19,0(f)	72,0	19,2
Ecuador (91)	90,6	96,7	99,9	50,9	85	--	3,5	13,0	74,4	21,3
Panamá (59)	91,4	96,6	89,9	71,3	--	27(c)	5,1	16,3	50,9	26,1
Perú (80)	89,2	96,4	93,8	83,9	--	--	2,9	19,2	56,4(f)	16,0(f)
Venezuela (65)	92,0	97,7	82,5	48,9	89	--	5,2(c)	22,4(c)	29,5	34,7
Total mundial	--	85,1	87,6	65,4	--	--	4,8	--	--	--

(a): Los datos se refieren a la matriculación en ciencias naturales y aplicadas.

(b): Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

(c): Los datos se refieren a un año distinto del especificado en el encabezamiento de la columna.

(f): Los gastos se refieren al Ministerio de Educación solamente.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Las tasas de alfabetización de adultos y jóvenes se encuentran en su mayoría por encima del 90%. En cuanto al gasto en educación, como porcentaje del PNB entre 1995 y 1997 se tiene que el promedio de los países está cerca al 5%, por encima del promedio mundial de 4,8%.

## 2. Acceso a corrientes de información

**Cuadro N° 39**

<b>Acceso a corrientes de información en los países fronterizos</b>							
País (Clasificación según el IDH)	Salidas de turismo internacional (en miles) 1997-1998 (a)	Líneas telefónicas principales (por mil habitantes) 1996-1998 (a)	Teléfonos públicos (por mil habitantes) 1996-1998 (a)	Suscriptores de teléfonos celulares (por mil habitantes) 1996-1998 (a)	Televisores (por mil habitantes) 1996-1998 (a)	Computadoras personales (por mil habitantes) 1996-1998 (a)	Anfitriones de internet (por mil habitantes) 1998
Brasil (74)	4.598	121	3,0	47	316	30	1,30
Colombia (68)	1.140	173	1,4	49	217	28	0,44
Ecuador (91)	330	78	0,3	25	293	--	0,13
Panamá (59)	211	134	1,2	6	187	--	0,27
Perú (80)	577	67	1,9	30	144	18	0,19
Venezuela (65)	524	117	3,2	87	185	43	0,34
Total mundial	--	142	1,9	54	253	--	7,42

(a): Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Los accesos a corrientes de información se refieren los mecanismos por medio de los cuales los países se integran al mundo externo a su territorio. Las salidas de turismo no aporte mucho al análisis porque no utiliza las salidas en términos porcentajes y por cada mil o cien mil habitantes. En este sentido, las cifras absolutas no son representativas, dadas las diferencias de tamaño de los países.

Las demás variables se encuentran, en términos generales, en el promedio excepto Panamá referente a los suscriptores a celulares, es una quinta y hasta una doceava parte de sus homólogos.

En términos de anfitriones de internet, todos los países están muy por debajo del promedio mundial. Esta diferencia muestra la falta de integración con el resto del mundo.

## E. Economía

### 1. Rendimiento económico

Cuadro N° 40

Rendimiento económico en los países fronterizos								
País (Clasificación según el IDH)	PNB (miles de millones de dólares de EEUU) (a) 1998	Tasa de crecimiento anual del PNB (%) (b)		PNB <i>per cápita</i> (dólares de EEUU) (a) 1998	Tasa de crecimiento anual del PNB <i>per cápita</i> (%) (b)		Tasa media anual de inflación (%)	
		1975-1995	1990-1998		1975-1990	1990-1998	1990-1998	1998
Brasil (74)	767,6	2,7	2,7	4.630	0,6	1,3	347,4	3,7
Colombia (68)	100,7	3,8	3,5	2.470	1,7	1,5	21,5	17,5
Ecuador (91)	18,4	3,2	3,4	1.520	0,5	1,3	32,0	25,8
Panamá (59)	8,3	1,5	4,7	2.990	-0,7	2,9	2,2	1,4
Perú (80)	60,5	-0,3	5,8	2.440	-2,6	4,0	33,7	5,5
Venezuela (65)	82,1	1,2	2,8	3.530	-1,6	0,5	49,2	21,2
Total mundial	28.423,5	3,0	2,4	4.910	1,2	1,0	--	--

(a): Los datos se refieren al PNB calculado con el método Atlas del Banco Mundial, en dólares corrientes de los EEUU.

(b): Los datos se basan en cálculos de series constantes (dólares de 1995). Las tasas de crecimiento en intervalos son promedios compuestos.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

El rendimiento económico de los países debe mirarse con detenimiento. Por ejemplo, el tamaño de las economías es un referente sobre la capacidad que tiene cada país, pero no debe comprarse porque obviamente resultaría invalido comparar una economía con el tamaño de Brasil con la de Panamá. Las tasas de crecimiento sí son susceptibles de comparación y en términos promediales, durante la década pasada podría decirse que todos los países tienen un crecimiento aceptable, por encima del promedio mundial. El PNB *per cápita* en promedio es de dos mil quinientos dólares, a excepción de Brasil que se acerca a los cinco mil y de Ecuador que se disminuye a los mil quinientos. Con respecto al promedio mundial, los países estudiados están alejados del mismo. La tasa media de inflación muestra permite visualizar parte del manejo macroeconómico por país.

De lo anterior, podría desprenderse que los rendimientos económicos de los países fronterizos con Colombia, no son similares. Además no pueden ser objeto de comparación absoluta sino relativa, analizando tasas de crecimiento, variables *per cápita*, etc. Finalmente, las políticas económicas y sociales han sido bastante disímiles en todos los países, lo que no permite realizar análisis transversales sobre las economías; sólo como referentes generales de cada país.

## 2. Estructura macroeconómica

Cuadro N° 41

Estructura macroeconómica en los países fronterizos											
País (Clasificación según el IDH)	PIB (miles de millones de dólares de EEUU) (a) 1998	Agricultura (% del PIB) (b) 1998	Industria (% del PIB) (b) 1998	Servicios (% del PIB) (b) 1998	Consumo		Inversión interna bruta (% del PIB) 1998	Ahorro interna bruta (% del PIB) 1998	Gobierno central		Superávit / déficit presupuestario total (% del PIB) (c) 1998
					Privado (% del PIB) 1998	Gubernamental (% del PIB) 1998			Ingreso fiscal (% del PIB) 1998	Gasto (% del PIB) 1998	
Brasil (74)	778,2	8,4	28,8	62,8	63,6	17,8	21,3	18,6	--	--	--
Colombia (68)	102,9	13,5	25,1	61,4	69,6	16,4	19,4	13,9	10,1	16,0	-4,7
Ecuador (91)	18,4	12,9	35,2	51,9	68,2	12,5	26,5	19,3	--	--	--
Panamá (59)	9,1	7,9	18,4	73,8	60,0	16,5	32,8	23,5	18,4(d)	27,0(d)	0,2(d)
Perú (80)	62,7	7,1	36,8	56,1	71,6	8,9	24,3	19,5	13,7	16,4	-0,2
Venezuela (65)	95,0	5,0	34,0	61,0	72,9	7,5	19,6	19,6	12,8	19,8	-2,8
Total mundial	28.228,1	4,8	30,6	62,1	62,6	15,3	21,5	22,1	75,8	--	--

Nota: los porcentajes correspondientes a la agricultura, la industria y los servicios pueden no sumar 100 como consecuencia del redondeo.

(a): Los datos se refieren al PIB a precios de mercado (dólares corrientes).

(b): Los datos se refieren al valor agregado.

(c): Incluye los subsidios.

(d): Los datos se refieren a 1997.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

En cuanto a la estructura macroeconómica cabe resaltar lo siguiente; Colombia es el país más agrícola, seguido de Ecuador y Brasil. En industria, Perú tiene una composición porcentual más alta para los países de la región, seguido de Ecuador, Venezuela, Brasil, Colombia y Panamá. En servicios, Panamá es el país con mayor composición porcentual para este sector, seguido de Brasil y muy cerca Colombia y Venezuela.

Tanto la inversión como el ahorro son relativamente similares en cada país, pero ligeramente diferentes entre países. En términos de ingreso, gasto fiscal y balanza presupuestaria faltan datos para Brasil y Ecuador. No obstante se visualiza el déficit colombiano como el más alto de los demás países.

### 3. Corrientes de recursos

Cuadro N° 42

#### Corrientes de recursos en los países fronterizos

País (Clasificación según el IDH)	Exportación de bienes y servicios (% del PIB)		Importación de bienes y servicios (% del PIB)		Corrientes netas de inversión extranjera directa (millones de dólares)		Corrientes netas de inversión de cartera (millones de dólares) (a)		Préstamos bancarios y relacionados con el comercio netos (millones de dólares) (b)		Clasificación de la deuda soberana de largo plazo (c)
	1990	1998	1990	1998	Promedio anual 1987-1992	1998	1990	1998	1990	1998	
Brasil (74)	8,2	7,4	7,0	10,1	1.513	28.718	129	1.951	-556	20.521	B+
Colombia (68)	20,0	13,9	15,8	19,6	464	2.983	-4	1.778	-151	-1.187	BB+
Ecuador (91)	32,7	27,2	27,4	34,4	150	830	0	-10	57	-238	--
Panamá (59)	38,4	33,8	33,8	43,1	-113	1.186	-2	219	-4	34	BB+
Perú (80)	12,0	12,0	11,6	16,7	50	1.930	0	174	18	620	BB
Venezuela (65)	39,4	20,0	20,2	20,1	553	3.737	345	1.474	-922	959	B
Total mundial	19,2	23,3	19,4	22,4	170.074	637.048	--	55.224	--	38.309	--

(a): Las corrientes de inversión de cartera son netas e incluyen las corrientes de acciones de cartera que no generan deuda (la suma de los fondos del país, los recibos de depositarios y las adquisiciones directas de acciones por inversionistas extranjeros) y las corrientes de deuda de cartera (emisiones de bonos adquiridas por inversionistas extranjeros).

(b): Los préstamos bancarios y relacionados con el comercio abarcan los préstamos de bancos comerciales y otros créditos privados.

(c): La clasificación abarca la deuda en divisas y se refiere a información a febrero de 2000.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Las cifras presentadas acá permiten visualizar el sentido de los recursos con el resto del mundo durante el inicio y la finalización de la década pasada. Así se puede observar cómo los cambios más bruscos en exportación se presentaron en Venezuela y Colombia, disminuyendo ostensiblemente las mismas al finalizar la década. Ninguno de los países aumentó sus exportaciones como porcentaje del PIB, todos disminuyeron. Cosa contraria ocurrió con el promedio del mundo que aumentó.

Las importaciones por el contrario, aumentaron en todos los países, a excepción de Venezuela que se mantuvo. Ecuador aumentó drásticamente sus importaciones al igual que Panamá y Perú. Las corrientes de recursos de inversión fueron bastante disímiles en todos los países y años analizados. Finalmente las clasificaciones de la deuda soberana de largo plazo tiene un rango para los seis países de B a BB+ lo que representa un indicador relativamente estable.

#### 4. Uso de recursos

**Cuadro N° 43**

Uso de recursos en los países fronterizos									
País (Clasificación según el IDH)	Gasto público en educación (% del PNB)		Gasto público en salud (% del PIB)		Gasto militar (% del PIB)		Comercio de armamentos convencionales (a precios de 1990) (a)		Total de las fuerzas armadas (miles 1998)
	1990	1995-1997 (b)	1990	1996-1998 (b)	1990	1998	Millones de dólares EEUU 1999		
							Importaciones	Exportaciones	
Brasil (74)	--	5,1	3,0	3,4	1,3(j)	1,4	221	--	313
Colombia (68)	2,6(f)	4,4(f)	1,0	1,5	2,6(e)	2,6	40	--	146
Ecuador (91)	3,1	3,5	1,5	2,5	1,9	--	24	--	57
Panamá (59)	4,9	5,1	4,6	5,8	1,4	1,4(l)	--	--	--
Perú (80)	2,3	2,9	1,0	2,2	2,0	--	108	--	125
Venezuela (65)	3,1	5,2(d)	2,0	1,0(d)	2,0(j)	1,3(j)	142	--	56
Total mundial	4,9	4,8	4,7	5,6	--	--	--	--	19.860

(a): Las cifras son valores indicadores de tendencias, que sólo constituyen un indicador del volumen de transferencias internacionales de armas y no del valor financiero real de esas transferencias.

(b): Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado en el encabezamiento de la columna.

(d): Los datos se refieren a un año anterior al especificado en el encabezamiento de la columna.

(f): Los datos se refieren a gastos del Ministerio de Educación solamente.

(j): Los datos se refieren a estimaciones consideradas inciertas por SIPRI 2000.

(l): Los datos se refieren a 1997.

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Perú y Colombia son los países que más gastan en fuerzas militares. Venezuela, Brasil y Panamá son los países que porcentualmente aportan más de su PNB a la educación. Los siguen Colombia, Ecuador y finalmente Perú con un porcentaje bajo para éste último. En el sector de la salud, Panamá encabeza la lista lejos de Brasil y seguidos por Ecuador, Perú y de últimos Colombia y Venezuela. Todos los países están bastante alejados del promedio mundial.

## 5. Corrientes de ayuda y deuda por país receptor

**Cuadro N° 44**

Corrientes de ayuda y deuda por país receptor en los países fronterizos												
País (Clasificación según el IDH)	Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) recibida (desembolsos netos)						Deuda Externa				Total del servicio de la deuda (% de exportaciones de bienes y servicios)	
	Total (millones de dólares EEUU)		En % del PNB		Per capita (dólares EEUU)		Total (millones de dólares EEUU)		En % del PNB			
	1992	1998	1992	1998	1992	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Brasil (74)	-253,9	329,1	-0,1	--	-1,7	2,0	103.602	232.004	49,1	30,6	39,1	74,1
Colombia (68)	233,3	165,6	0,5	0,2	6,7	4,1	14.245	33.263	42,5	33,1	41,9	30,7
Ecuador (91)	242,0	176,1	2,0	0,9	22,6	14,5	8.703	15.140	58,9	82,5	33,0	28,8
Panamá (59)	155,1	21,7	2,7	0,2	62,3	7,9	4.758	6.689	91,4	78,0	7,3	7,6
Perú (80)												
Venezuela (65)	34,1	36,6	0,1	--	1,7	1,6	35.334	37.003	58,4	39,6	25,0	27,4
Total mundial	53.044	41.102	1,7	2,9	11,8	8,3	--	2.412.334	--	43,6	--	18,9

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Respecto a las corrientes de ayuda y deuda por país receptor en los países fronterizos Ecuador es el país que más apoyo oficial recibió a principios de la década, seguido de Colombia y Panamá. Al finalizar la década de los noventa, Brasil era quien recibía más apoyo del resto del mundo, seguido por Ecuador y Colombia y desdibujando su participación Panamá. De las cifras presentadas en términos porcentuales cabe destacar dos; que el apoyo a principio de la década representaba más en Panamá que en Ecuador y que Colombia dejó de recibir apoyo oficial del resto del mundo, al pasar de 0,5% al 0,2% del PNB. Al finalizar la década pasada, Panamá dejó de ser centro de apoyo oficial para el mundo.

Respecto a la deuda externa, tanto Brasil, como Colombia, Panamá y Venezuela disminuyeron porcentualmente su deuda como participación de sus ingresos del PNB, lo que ofrece garantías para los inversionistas mundiales en la región. Sin embargo, resulta preocupante el caso de Ecuador quien aumenta en forma considerable su deuda como participación en su PNB.

Por último, para 1998 Brasil tiene una deuda externa altamente dependiente de las exportaciones de bienes y servicios y Panamá la más baja de los países analizados. El resto de países (excepto Perú) tienen una dependencia cercana al 30% en este mismo sentido.

## F. Población

### 1. Tendencias demográficas

Cuadro N° 45

Tendencias demográficas en los países fronterizos												
País (Clasificación según el IDH)	Población total (millones)			Tasa anual de crecimiento demográfico (%)		Población urbana (% del total)			Población de 65 años de edad o más (% del total)		Tasa de fecundidad total	
	1975	1998	2015	1975-1998	1998-2015	1975	1998	2015	1998	2015	1970-1975	1995-2000
Brasil (74)	108,2	165,9	200,7	1,9	1,1	61,2	80,2	86,5	4,9	7,2	4,7	2,3
Colombia (68)	25,4	40,8	53,2	2,1	1,6	60,7	74,1	80,0	4,6	6,4	5,0	2,8
Ecuador (91)	6,9	12,2	15,9	2,5	1,6	42,4	61,1	70,6	4,6	6,2	6,0	3,1
Panamá (59)	1,7	2,8	3,5	2,1	1,3	49,0	56,9	64,9	5,4	7,8	4,9	2,6
Perú (80)	15,2	24,8	31,9	2,2	1,5	61,5	72,0	77,9	4,6	6,5	6,0	3,0
Venezuela (65)	12,7	23,2	30,9	2,7	1,7	75,8	86,8	90,4	4,3	6,5	4,9	3,0
Total mundial	4.017,4	5.819,8	7.040,2	1,6	1,1	37,8	46,6	54,5	6,8	8,3	4,5	2,7

Fuente: Tomado de Informe Sobre Desarrollo Humano 2000.

Para concluir esta caracterización de los países fronterizos con Colombia, se analizarán las tendencias demográficas durante los últimos cinco lustros y una proyección de la misma hacia el año 2015. En términos absolutos las cifras muestran lo siguiente; Brasil es el país con mayor tamaño poblacional, tiene más de cuatro veces la población de Colombia, más de seis veces la de Perú, más de siete veces la de Venezuela, más de trece veces la de Ecuador y casi sesenta veces la de Panamá.

En este sentido, todos los países analizados tienen poblaciones y dinámicas demográficas bastantes distintas lo que arroja finalmente un orden de tamaño poblacional así, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Ecuador y Panamá. Las tasas de crecimiento poblacional vegetativo bajaron y se espera que sigan bajando a promedios de entre el 1,3 y 1,6% anual.

Finalmente, el país más urbano es Venezuela seguido de Brasil, Colombia y Perú. El país con mayor población rural es Panamá. De otro lado, e igual que la tendencia mundial, América Latina está comenzando a envejecer, o en términos de los demógrafos, está madurando paulatinamente. Así, la población mayor de 65 años para 1998 está cercana al 5% y para el 2015 se estima cerca al 7% para el conjunto de los países estudiados.

#### IV. Conclusiones

El análisis de los antecedentes, del contexto nacional e internacional de la política de fronteras en Colombia, permite concluir lo siguiente:

- El desarrollo de la política fronteriza consignada en los planes de desarrollo de la década de los setenta fue débil, no respondió a las necesidades políticas ni económicas de la época, retrasando con ello el desarrollo fronterizo, la integración regional y menguando estas zonas únicamente a límites geográficos binacionales.
- A pesar de existir interés por el tema fronterizo, la década de los setenta no logró desarrollar ni avanzar en la construcción de la política estatal fronteriza. Esto, sólo se hizo a través de políticas sectoriales que desembocaban en el tema fronterizo, dada la naturaleza de sus acciones, pero no respondían a directrices nacionales concretas sobre la materia.
- El tema fronterizo durante la década de los años ochenta tuvo mayor injerencia en la política nacional, reflejándose en los planes de desarrollo, especialmente en el del período 1982 – 1986. No obstante lo anterior, aún faltó mayor ahínco y profundidad en el tratamiento del tema como tal, en la conceptualización y visión globalizante, integradora y a la visión sin fronteras que comenzaba a demandar la estructura del comercio mundial.
- Los tres gobiernos de la “década perdida” (años ochenta) consignaron en sus planes de desarrollo elementos de trabajo para el desarrollo del tema fronterizo, sin embargo no lograron articular una política de Estado que trascendiera sus administraciones. En este sentido, los gobiernos de Turbay, Betancur y Barco elaboraron su política fronteriza a partir de políticas sectoriales elaboradas a partir de las relaciones comerciales, económicas y sociales con sus homólogos vecinos. Cabe resaltar el plan de Betancur, quien vislumbraba las fronteras con visión de futuro. A la postre, uno de los hitos de los noventa, la Ley 191, recogió la esencia del pensamiento de Betancur.
- La década de los noventa comenzó con un hito particular; la Constitución Política de 1991. Éste nuevo marco normativo avanzó en favor del desarrollo de las zonas de frontera y permitió establecer y determinar instrumentos y líneas de política más claras, pero aún no recogidas en los planes de desarrollo de la época. El otro hito fue la reglamentación de los artículos constitucionales fronterizos recogida en la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras que, aunque avanzó hacia el tratamiento del tema, careció de la política estatal fronteriza.

- Los planes de desarrollo de los noventa y principio de Milenio (Gaviria, Samper y Pastrana) recogieron y desarrollaron tímidamente los planteamientos generales establecidos en la Constitución del 91.
- La política fronteriza colombiana durante la década de los noventa no respondió a los avances establecidos en la Constitución Política ni a las necesidades presentadas en las zonas fronterizas del país en materias económica y social.
- Durante los últimos treinta años, las fronteras terrestres del país ha sido vistas como límites físicos o geográficos, además de zonas poco productivas al país, carentes de desarrollo y como problemas binacionales que se solucionan con relaciones políticas más que con presentar soluciones a los habitantes de estas zonas como ciudadanos colombianos con características especiales, de frontera.
- A lo anterior faltan agregarle dos puntos de la mayor trascendencia para entender el atraso económico y social de las fronteras en Colombia. El primero se refiere a la aplicación del modelo de desarrollo *hacia adentro*, donde las relaciones del *centro* y la *periferia* se enmarcaban en relaciones de poder económico y administrativo. Infortunadamente la aplicación del modelo dejó como producto el desarrollo del *centro* y el atraso de la *periferia*. Para constatar esto, es posible analizar los grandes centros de poder económico y político del país (Bogotá, Medellín y Cali) frente a cualquiera de las ciudades fronterizas del país.<sup>60</sup> El segundo punto se refiere más a la importancia que le han dado los distintos gobernantes nacionales y regionales al tema de la integración y el desarrollo fronterizo. Bien se ha descrito a lo largo del documento, la falta de una política estatal fronteriza y más la política fronteriza analizada a través de políticas sectoriales, no ha permitido el desarrollo económico y social de la zonas de frontera del país. En lo anterior, obviamente hay que considerar la falta de iniciativas y propuestas de desarrollo local.
- Distantes a los beneficios que deberían tener las zonas fronterizas como tal, en Colombia estas zonas están relegadas de los principales núcleos de actividad nacional. Las localidades fronterizas del país no mantienen una estrecha relación con sus semejantes situadas en el exterior, que se manifiesta en múltiples y diversos grados, conforme a las características propias analizadas en la contextualización internacional.
- En materia de política exterior, la Constitución Política de 1991 definió unos principios generales para la política exterior del país y sentó las bases para el desarrollo e implementación de una política fronteriza. Colombia es un país

---

<sup>60</sup> Las excepciones a esto son: pocas, recientes y relativas. Casos como Santa Marta, Barranquilla y Cartagena tienen su propia historia y dinámica. Casos como el de Cúcuta y Pasto, son a los que nos referimos. De resto tenemos a ciudades como Leticia, Arauca, Puerto Carreño, Inírida, Mitú, entre otros, con indicadores sociales y económicos bajos.

respetuoso de la soberanía territorial de todos sus países fronterizos, tanto de las fronteras terrestres como de las marítimas.

- Dada la creación de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo como el ente institucional que continuará trazando las directrices generales relacionadas con los asuntos fronterizos, se supone un apoyo sólido para la formulación de políticas públicas en el tema.
- Tanto la Constitución Nacional como su desarrollo legal establecieron que la acción del Estado en las zonas de frontera debería orientarse a la protección de los Derechos Humanos, hacia el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación con los países vecinos, la creación de condiciones para su desarrollo, la preservación y desarrollo sostenible de los recursos, el mejoramiento de la calidad de la educación, el fortalecimiento de las entidades territoriales y la cooperación judicial con los países vecinos. Será competencia de la Comisión Intersectorial hacer efectivos dichos instrumentos a favor del desarrollo fronterizo y la integración regional.
- Del contexto nacional se pueden extraer algunas de las siguientes conclusiones: los departamentos con mayor participación poblacional son Nariño, Norte de Santander y Cesar; el Índice de Desarrollo Humano del promedio de los departamentos fronterizos analizados permite inferir que todos se encuentran de la mitad de las posiciones hacia arriba, excepto el departamento de La Guajira que se ubica detrás de Bogotá y Cundinamarca a nivel nacional; la pobreza se concentra en Chocó con un índice que dobla al del país, la clasificación entrega los siguientes resultados, tienen pobreza humana media baja los departamentos de Norte de Santander y Nariño, pobreza media Boyacá y Cesar, media alta La Guajira y los Nuevos Departamentos y pobreza alta el departamento de Chocó. El NBI se tiene de dos fuentes; del Censo del DANE de 1993, y los cálculos realizados por *Misión Social*. Dada la diversidad entre ambas cifras, se optó por presentar ambas con análisis situacionales para cada uno.
- Los indicadores aplicados a los municipios fronterizos demuestran que las finanzas de estas administraciones es crítica, pues en su mayoría dependen de las transferencias del Gobierno Central. Al mismo tiempo, presentan una situación de sobreendeudamiento.
- En términos generales, los departamentos fronterizos se encuentran en condiciones de desfavorabilidad manifiesta, de precariedad económica, social y de marcado atraso con relación al resto de departamentos.
- Las fronteras en Colombia no han logrado desarrollarse por la falta de políticas estatales que atiendan efectivamente el tema. Sumado a lo anterior, está la carencia de iniciativas locales, y la poca efectividad de los recursos destinados

a estas zonas del país y por último, la falta de empoderamiento nacional, regional, departamental y local por las mismas zonas limítrofes. Los límites continúan siendo vistos como límites físicos y no como oportunidades de mercados, de aprendizajes continuos y de intercambios de experiencias con otros países de la región.

- Las fronteras terrestres del país han carecido de una visión sobre su desarrollo. Las zonas de frontera no han explotado su potencial limítrofe como áreas de integración entre dos países, áreas de comercio binacional, etc. Las fronteras en Colombia han estado marcadas por ser hitos físicos, de demarcación y por considerarse como los límites del país. Infortunadamente, las fronteras no se han visto como las puertas hacia otros países, hacia otros mercados y hacia nuevos elementos de dinamización y crecimiento económico y social para el país.
- La comparación a nivel internacional resulta reveladora. Colombia había sido un país *promedio* dentro del contexto regional de América Latina. Económicamente, nuestro país nunca había presentado niveles de crecimiento negativo, sólo los años recientes manifiestan la debilidad del crecimiento nacional. Sumado a lo anterior, la agudización del conflicto armado interno, el decrecimiento generalizado de los países en desarrollo y la carente posición internacional, coloca a Colombia en desventaja frente a sus homólogos fronterizos.
- En materia de derechos humanos, todos los países fronterizos con Colombia cuentan con herramientas para la protección de los mismos. Deberá ser objetivo de otro documento el análisis detallado de la situación de los derechos humanos en cada país.
- En términos de índices e indicadores de desarrollo humano, pobreza, crecimiento, etc., se puede destacar lo siguiente: Panamá es el país con mejor clasificación de Índice de Desarrollo Humano, lo sigue Venezuela y posteriormente Colombia, Perú es el último de los seis países analizados; Ecuador es el país más pobre de la región, lo siguen Perú y Brasil. El menos afectado por este indicador es Panamá; el PIB *per cápita* más alto es el de Brasil, lo siguen Venezuela y Panamá. El ingreso más bajo lo tiene Ecuador. El país que más depende de la agricultura es Colombia seguido de Ecuador. El país más industrial es Perú y en servicios es Panamá.
- En términos comparativos, la región analizada (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) presenta una situación relativamente estable en términos económicos, sociales y en general en los principales indicadores de crecimiento y desarrollo humano. No obstante lo anterior, se comienzan a visualizar retrocesos en indicadores de calidad de vida e indicadores económicos. La falta de mecanismos de integración y desarrollo fronterizo

internacional han impedido la utilización de economías de escala y los beneficios del comercio multilateral.

- El tamaño territorial influye en el crecimiento y desarrollo de los países. Sin embargo, las condiciones económicas creadas, a partir de la capacidad de gestión local y nacional, la utilización de los recursos naturales y la escasa política estatal fronteriza en todos los países fronterizos, se han convertido para los países analizados en los principales obstáculos al desarrollo fronterizo binacional.
- Todos los países cuentan con instrumentos para la protección de los derechos humanos.<sup>61</sup> Únicamente falta hacer más lobby político y trabajo con la sociedad para abolir el trabajo infantil.
- El país con mejor clasificación de Índice de Desarrollo Humano es Panamá, seguido de Venezuela y Colombia. Perú es el último en la lista.
- De los países de la región, Venezuela es quien potenciará mayormente al género femenino seguido de Colombia.
- El país más pobre es Ecuador, seguido de Perú y Brasil. El menos pobre es Panamá.
- En términos económicos, el PIB per cápita más alto lo tiene Brasil, seguido de Venezuela y luego Panamá. El más bajo lo tiene Ecuador. Colombia se encuentra ubicado en el cuarto lugar antes de Perú y Ecuador. Los seis países están por debajo del promedio mundial.<sup>62</sup>
- Desde el punto de vista social y en particular, en cuanto a supervivencia, preocupa el caso de Perú, donde la mortalidad materna (por cada 100 mil nacidos vivos) cuadruplica la de Venezuela.
- El país con mayor población fumadora es Brasil seguido de Venezuela. Igualmente estos dos países encabezan la lista de personas con VIH. Lo anterior no se compensa con los médicos y las enfermeras que se tienen por cada cien mil habitantes.
- En términos de educación, todos los países están cercanos a sus homólogos en casi todos los aspectos.
- En términos de acceso a corrientes de información y turismo se destacan Brasil, Venezuela y Colombia.

---

<sup>61</sup> El análisis de la situación de los derechos humanos como tal, deberá ser objeto de otro documento de trabajo.

<sup>62</sup> El PNB per cápita (dólares corrientes de EEUU de 1998) para el promedio mundial es de US\$ 4.910 dólares.

- Brasil es el país con la economía más grande, seguido de Colombia, Venezuela y Perú. Las tasas de inflación están entre el 1,5% y el 26%, lo que evidencia la diversidad de políticas nacionales en el manejo monetario doméstico.
- El país que más depende de la agricultura es Colombia seguido de Ecuador. El más industrial es Perú y para el sector servicios Panamá.
- De acuerdo al PNB, el país que más depende de las exportaciones es Panamá seguido de Ecuador y Venezuela. El más importador de nuevo es Panamá.
- En términos de gastos en educación, salud y gasto militar, todos los países tienen estructuras propias. En salud y educación destinan recursos similares, poniendo más importancia en salud Panamá y Brasil y menos Colombia y en educación los que destinan más recursos son Venezuela, Brasil y Panamá y menos Perú.
- En términos de apoyo internacional, los que más recibían a finales de la década pasada eran Panamá y Ecuador.
- Por último, las tendencias demográficas muestran diferencias bastante marcadas en términos absolutos, pero en términos relativos es bastante cercana entre unos y otros, pues la población depende en cierta instancia del tamaño del país.

En términos generales y comparativamente con los países fronterizos, se puede inferir que Colombia está rodeado de países con características relativamente similares en ciertos aspectos pero con grandes diferencias en otros temas. En este sentido, Colombia tiene la oportunidad de estudiar a cada uno de los países de acuerdo a sus potencialidades tanto en términos comerciales como de integración fronteriza con el fin de crear nichos mercantiles para mejorar su desarrollo económico y social.

Colombia, después de países como Brasil, México y Argentina está llamado a ser protagonista en el contexto del desarrollo económico y social en la región latinoamericana junto con países como Chile, Venezuela, Panamá y Perú, que por sus características relativamente similares en algunos aspectos, permite compararlos en términos de crecimiento y estabilidad.

Lo que no es comparable de Colombia con el resto de países es su estratégica posición geográfica. Sus costas en los dos principales océanos del mundo, su diversidad de climas, su tamaño y el sinnúmero de potencialidades económicas, ambientales, sociales, culturales entre otras, hacen del país un atractivo mercado para inversionistas domésticos y foráneos. No obstante será ineludible analizar el

conflicto armado y social como determinantes del desarrollo y crecimiento de la economía del país.

Es importante señalar que la inserción de Colombia en el resto del mundo, iniciada desde principios de la década pasada, debe volver su mirada también en sus países de frontera terrestre. Es necesario aprender de las experiencias de Panamá, Venezuela y Perú, entre otros. Es fundamental conocer más a fondo las lecciones dadas por Brasil además de auscultar la forma de penetrar este gran mercado en el contexto latinoamericano. Colombia debe comprender que el concierto mundial de la globalización económica no se encuentra al otro lado del mundo, algunos de sus productos bien podrían comercializarse en sus países de frontera terrestre, abaratando costos de transporte y aprovechando economías de escala.

## Indice de Anexos

- Anexo 1 Aprobados del Fondo Nacional de Regalías, Departamentos fronterizos 1998-1999.
- Anexo 2 Aprobados del Fondo Nacional de Regalías, Departamentos fronterizos 1995-1997.
- Anexo 3 Aprobados del Fondo Nacional de Regalías, Departamentos fronterizos 2000.
- Anexo 3a Aprobados Fondo Nacional de Regalías, Departamentos Fronterizos, Consolidado. 1995-2000.
- Anexo 4 Situado Fiscal 2001. Distribución Territorial y por Sectores.
- Anexo 5 Situado Fiscal 2000. Distribución Territorial y por Sectores.
- Anexo 6 Participación en los Municipios y Resguardos Indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación – Vigencia 2000 por Departamentos Fronterizos.
- Anexo 7 Participación de los Municipios Fronterizos en los Ingresos Corrientes de la Nación – Vigencia 2000
- Anexo 8 Participación en los Municipios y Resguardos Indígenas en los Ingresos Corrientes de la Nación – Vigencia 2001 por Departamentos Fronterizos.
- Anexo 9 Participación de los Municipios Fronterizos en los Ingresos Corrientes de la Nación – Vigencia 2001.
- Anexo 10 Asignación por criterios de distribución de la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación – vigencia 2001 (Agregado por Departamentos Fronterizos).
- Anexo 11 Asignación por criterio de distribución de la Participación Municipal Fronteriza en los Ingresos Corrientes de la Nación – vigencia 2001.
- Anexo 12 Ejecuciones Presupuestales Reportadas a la DDT-DNP-1999, por municipios fronterizos.
- Anexo 13 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Déficit total / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 14 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Dependencia de las Transferencias: Transferencias Totales / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 15 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Autofinanciación de la Inversión: Ahorro Corriente / Pagos de Capital 1995-1999.

- Anexo 16 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Capacidad de Ahorro: Ahorro Corriente / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 17 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Sostenibilidad de la Deuda Pública de la Entidad: Servicio de la Deuda / Ahorro Corriente 1995-1999.
- Anexo 18 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos totales / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 19 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos de Funcionamiento / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 20 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos Generales / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 21 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Ingresos Propios / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 22 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Total Pagos de Capital / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 23 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos Corrientes / Ingresos Propios 1995-1999.
- Anexo 24 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Déficit Corriente / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 25 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Ingresos No Tributarios / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 26 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos de Funcionamiento / Ingresos Propios 1995-1999.
- Anexo 27 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Ingresos Tributarios / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 28 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Intereses de la Deuda / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 29 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Otros Recaudos / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 30 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Impuesto Predial / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 31 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Regalías / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 32 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Servicios Personales / Gastos Totales 1995-1999.

- Anexo 33 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Gastos Corrientes / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 34 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Transferencias Pagadas por las Entidades / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 35 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Cofinanciación / Ingresos Totales 1995-1999.
- Anexo 36 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Formación Bruta de Capital / Gastos Totales 1995-1999.
- Anexo 37 Municipios Fronterizos – Indicadores sobre Ejecuciones Presupuestales. Impuesto de Industria y Comercio / Ingresos Corrientes 1995-1999.
- Anexo 38 Presupuesto General de la Nación 1996. Regionalización de la inversión por entidades. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 39 Presupuesto General de la Nación 1997. Regionalización de la inversión por entidades. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 40 Presupuesto General de la Nación 1998. Regionalización de la inversión por entidades. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 41 Presupuesto General de la Nación 1999. Regionalización de la inversión por entidades. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 42 Presupuesto General de la Nación 2000. Regionalización de la inversión por entidades. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 43 Presupuesto General de la Nación 2001. Regionalización de la inversión por entidades. Datos Preliminares e Indicativos. Departamentos Fronterizos.
- Anexo 44 Porcentaje de Hogares y Personas con NBI Nacional, Departamental y Municipal Fronteriza. 1993.
- Anexo 45 Población por Zona, Nacional y Departamentos Fronterizos. 1993. 1995-2005.
- Anexo 45a Población Proyectada de los Municipios Fronterizos. 1995-2005.
- Anexo 46 Presupuesto General de la Nación 1996-2001. Consolidado Regionalización de la Inversión, Departamentos Fronterizos.