www.flacsoandes.edu.ec

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas:

Análisis y perspectivas

Andrés Molano-Rojas
Editor

Bogota D.C, 2016

Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas / Compilador Andrés Molano Rojas.
Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.
278 páginas: ilustraciones, mapas; 24 cm.
Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-58076-4-8

1. Política de fronteras - Colombia 2. Colombia- Relaciones exteriores 3. Colombia - Límites I. Molano Rojas, Andrés, compilador II. Tít.
327.861 cd 21 ed.
A1518142

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

© Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP
www.icpcolombia.org
2015

© Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS
www.kas.de/kolumbien
2015

ISBN 978-958-58076-4-8

Editor:
Andrés Molano-Rojas

Coordinación editorial:
Margarita Cuervo - Felipe Zarama

Corrección de estilo:
Ediciones Ántropos Ltda.

Diseño y Diagramación:
Luis Paolini

Impresión, preprensa y acabados:
Ediciones Ántropos Ltda.
Carrera 100B No. 75 D - 05
PBX: 433 77 01 • Fax: 433 35 90
E-mail: Info@edicionesantropos.com
www.edicionesantropos.com
Bogotá, D.C.

La opinión contenida en los capítulos de este libro es de entera responsabilidad de los autores y no compromete en modo alguno al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga ni a la Fundación Konrad Adenauer en Colombia.

Prohibida la reproducción, la comunicación pública total o parcial y la distribución sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso y hecho en Colombia

Índice de contenido

1. **Introducción:**
Adriana Mejía Hernández, Directora Ejecutiva, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 9

Hubert Gehring, Representante en Colombia, Fundación Konrad Adenauer 13

I. Fronteras de Colombia: problemas transversales

2. **Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad**
Andrés Molano-Rojas, Investigador principal del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor Principal de Carrera Académica de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.
Felipe Zarama Salazar, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Profesor de la Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 17

3. **Descripción y contextualización de la política de fronteras**
Carlos Alberto Aparicio, Director (E) de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Karen Rodríguez, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación
Pamela Támara, asesora de fronteras de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, Departamento Nacional de Planeación 47

4. **Hacia modelos de gobernanza transfronteriza**
María Helena Botero Ospina, Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad 69

5. **Ascenso, proliferación, gestión y ¿control? Tráfico de migrantes a través de las fronteras de Colombia**
Mauricio Palma Gutiérrez, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario 93

6. **Comercio en las fronteras**
Andrés de la Cadena, Director de Integración Económica, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 115

7. **Infraestructura, fronteras y posconflicto**
Cámara Colombiana de Infraestructura 133

8. **Los desafíos de seguridad en la frontera**
Jairo Delgado, Investigador principal, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga 145

II. Una mirada a las fronteras de Colombia: Algunos diagnósticos específicos

9. **La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes**
Ronal F. Rodríguez, Profesor e Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario
Juan Camilo Ito C., Joven Investigador del Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario 169

10. **La frontera colombo-ecuatoriana en el posconflicto**
Fernando Carrión, Profesor Investigador de FLACSO (Ecuador) 185

11. **Desafíos y oportunidades de la frontera con Perú y Brasil**
Eduardo Pastrana Buelvas, Profesor titular y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá 199

12. **Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombo-panameña: elementos críticos para buscar una transición**
Irene Cabrera, Profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia 221

13. **De las fronteras políticas a las fronteras económicas: Barrancabermeja, análisis de riesgo en una frontera atendida, en pos del análisis de riesgo de las fronteras olvidadas**
Ana Daza, Investigadora y consultora independiente, asesora del Departamento de la Prosperidad Social, la Veeduría Distrital de Bogotá y del proyecto "¡Basta ya!" en Medellín 245

4. Hacia modelos de gobernanza transfronteriza

María Helena Botero Ospina.
Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
de la Universidad del Rosario.
Directora del Centro de Estudios Urbanos de la misma Universidad

> *"Entre tu pueblo y mi pueblo hay un punto y una raya: la raya dice no hay paso, el punto vía cerrada. Y así entre todos los pueblos: raya y punto, punto y raya. Con tantas rayas y puntos, el mapa es un telegrama. Caminando por el mundo se ven ríos y montañas, se ven selvas y desiertos, pero ni puntos ni rayas. Porque esas cosas no existen, sino que fueron trazadas, para que mi hambre y la tuya estén siempre separadas."*
>
> Aníbal Nazoa, poeta venezolano.

Introducción

El tratamiento de los territorios fronterizos por parte de los Estados-nación tiene diferentes formas de abordaje, dependiendo de la lógica estatal frente a la función de los territorios subnacionales en la construcción de la Nación. Para algunas lógicas estatales, la frontera es una línea divisoria que alindera y protege la integridad del país frente a amenazas y posibles interferencias; por ello todo el territorio que la circunscribe es considerado como escenario de la intervención de la Nación de manera prioritaria y prevalente, siendo su función la garantía del dominio del territorio, el ejercicio de la soberanía sobre él, y la imposición de reglamentaciones sobre las actividades económicas que allí se desarrollan, el tránsito de personas a través de dicha líneas

divisorias, las condiciones infraestructurales que permitan o imposibiliten la integración con los demás territorios, y las competencias de las autoridades territoriales sobre asuntos que les competen y les impactan de manera directa en sus gestiones territoriales, pero que no siempre dependen de decisiones autónomas de alcaldes y gobernadores.

Esta forma de entender dichos territorios, los convierten en contenedores de la acción de la Nación, receptáculos de políticas públicas concebidas, diseñadas e implementadas por el centro de poder, y operacionalizadas en municipios y departamentos como "destinatarios" de los programas.

Sin embargo, mucho ha cambiado la visión de los territorios de frontera a lo largo de los últimos 30 años, a partir del surgimiento y desarrollo del proceso de descentralización en Colombia que reconoce en la autonomía territorial un principio inalienable. Como resultado de ello, los actores locales estatales y no estatales están en capacidad de impulsar procesos de cooperación transfronteriza a nivel subnacional, convirtiéndose en los protagonistas de una gobernanza multinivel, que ejerce un contrapeso real a la falta de atención del Estado-nación sobre las fronteras por un lado, y por el otro, a la puesta en marcha de políticas de Estado con baja comprensión acerca del funcionamiento de los territorios fronterizos.

El proceso de descentralización ha permitido que las autoridades locales y regionales adquirieran competencias y experiencia específica en el ámbito de la gestión territorial, convirtiéndose en interlocutores cualificados no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional. De esta manera, las alianzas y asociaciones territoriales, la cooperación descentralizada y la acción conjunta municipal binacional son hoy en día modalidades útiles para generar desarrollo e integración transfronteriza o interregional entre territorios.

El presente capítulo pretende mostrar que la construcción de la gobernanza transfronteriza es una vía para llegar a formas activas de vida regional en territorios que comparten todas las dimensiones de vida, a pesar de pertenecer política y legalmente a la soberanía de diferentes Estados. Para ilustrar el argumento primero se hará una pequeña reflexión acerca de la gobernanza, y de la forma en que ella se asienta y asume maneras particulares en territorios de frontera; luego se mostrará cómo la inadecuada lógica de intervención estatal desde la Nación colombiana ha dificultado y en muchos caso impedido el proceso,

para lo cual se hará un análisis del documento Consejo de Política Económica y Social (CONPES) sobre fronteras y de los instrumentos de política pública fronteriza; y, finalmente, se aportarán algunas recomendaciones sobre líneas de acción posible para la construcción de gobernanza territorial en las fronteras colombianas.

La Gobernanza Local y Regional

La gobernanza ofrece una importante capacidad explicativa acerca de la gestión municipal y departamental, en tanto que entiende a los actores del territorio como sujetos de valía y con capacidad relativa de autogobierno y auto reproducción que contribuyen significativamente a la coordinación al interior de las sociedades territoriales, y cuyas capacidades han sido poco utilizadas en estrategias de coordinación en alianza con el Estado, bajo un enfoque horizontal (Aguilar, 2009).

La capacidad de la gobernanza en un territorio se expresa en la posibilidad de integrar los intereses de los distintos colectivos locales para el desarrollo de estrategias y políticas consensuadas. Esto implica que la red territorial de actores ejecute acciones colectivas con redes de actores de otros territorios a través de asociaciones que permitan alcanzar objetivos concretos, de tal forma que los sectores privados y asociativos asuman una función protagónica, sin desconocer la función de los agentes públicos en el impulso de las relaciones de cooperación. (Copus, 2008).

Estos modelos de interacción se expresan a través de diversas formas, como la autorregulación, los partenariados[1] público-privados, la gestión cooperativa, y las iniciativas empresariales conjuntas, entre otras formas de acción. Aquí es necesario señalar que es tan importante la extensión de la red de actores, como la densidad de sus interacciones, pues es en esta última donde

1- El partenariado es una modalidad del desarrollo desde la participación, donde a través del diálogo y la negociación entre diversos actores que establecen un programa de acciones conjuntas, de manera que los beneficiarios se trasformen en actores de la acción de desarrollo.

está su eficacia, y el nivel de compromiso que los actores tienen entre sí. De allí se derivan los grados de confianza, identidad y percepción colectiva de los mismos.

Si observáramos qué ocurre en términos de estas relaciones a nivel de los municipios fronterizos colombianos, encontraríamos que si bien existe una gran cantidad de organizaciones de carácter comunitario; campesino-asociativo; de economía solidaria; de fomento al comercio a través de cámaras y gremios de producción; de instancias de participación política y social; y administraciones públicas municipales, llamadas no solo a interactuar con estos grupos de ciudadanos y sus representantes a lado y lado de las fronteras, la construcción de la gobernanza territorial es muy frágil por múltiples razones: La prevalencia de instancias jurídicas y de derecho público que limitan la acción de las autoridades públicas más allá del ámbito de su acción municipal, la ausencia de autoridades locales y regionales con derecho decisorio en las instancias gubernamentales de decisión, articulación e implementación de la política de fronteras de Colombia, la prevalencia de la Nación en la acción fronteriza, la desarticulación entre organizaciones sociales, económicas, políticas y culturales de base con las autoridades de sus respectivos municipios, y con sus representantes políticos a nivel nacional (Senadores y Representantes a la Cámara), y el enraizamiento de economías ilegales en el territorio que funcionan basadas en asociaciones criminales al lado y lado de las fronteras. Examinemos ahora cada uno de estos elementos.

El Artículo primero de la Constitución colombiana afirma que "Colombia es un estado social de derecho con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". El primer problema que enfrentamos con respecto a la autonomía de las entidades territoriales a la luz de la Constitución, entendida como el derecho de la regiones a gestionar de manera autónoma los asuntos de su propio interés, es que esta no ha sido respetada, toda vez que los desarrollos legislativos de la Constitución han ido en contra de la repartición del poder político territorial y del reconocimiento de Colombia como un país de regiones diferenciadas y de naturaleza histórica y cultural muy diversa. En este sentido, el Congreso nacional a través del desarrollo legislativo ha establecido un nivel de mínimos en el ejercicio de la autonomía territorial, desconociendo el mandato

constitucional. De forma paralela, las leyes que implementan los principios de descentralización, desconocen la diversidad y la capacidad institucional diferenciada en menoscabo de la calidad de vida de los habitantes de los territorios subnacionales. (Botero y Hofman, 2015).

La expresión más contundente de las limitaciones que el Congreso le ha puesto a los territorios, tanto en su conformación como en su autonomía, se expresa a través de su negativa y poco interés por formular una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial que defina el procedimiento para la constitución de las nuevas entidades territoriales establecidas por el Artículo 306 de la Constitución. El desinterés y la intención de obstaculizar tuvo su expresión en los 19 proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que se hundieron en el Congreso a lo largo de 20 años, dando paso a un proceso de recentralización del Estado a través de las limitantes puestas a los municipios y departamentos para gestionar los asuntos de su interés y el establecimiento de marcos de acción "descentralizada" que los convirtieron en operadores territoriales de las políticas nacionales y en prestadores de los servicios que la nación no ha querido prestar dado sus costos y las estructuras de prestación que los mismos implican.

Para el caso de los territorios fronterizos, la Corte Constitucional los define como "aquellos lugares donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes, lo cual influye notablemente en sus actividades culturales, el intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos y genera, por las circunstancias mencionadas, la libre circulación de monedas con la incidencia que ello conlleva en la economía regional" .

Esta afirmación del tribunal constitucional introduce una dinámica particular para estos territorios en su necesidad de articular y complementar sus acciones y su diario vivir, más allá de los límites municipales y nacionales establecidos por la división político-administrativa. Sin embargo, el marco jurídico colombiano solo reconoce esquemas asociativos territoriales dentro de los límites del territorio nacional, tal como han sido señalados en el capítulo II de la LOOT[2],

2- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT.

que los define como asociaciones de conformación libre y voluntaria de los territorios subnacionales, pero únicamente para la formación de alianzas estratégicas para la construcción de proyectos de interés común, la prestación de servicios, y los ejercicios de planeación del desarrollo y territorial. A estas asociaciones el Artículo 17 de la misma ley les otorga naturaleza de entidades administrativas de derecho público, es decir las convierte en gestoras del territorio y operadoras de proyectos a través de los contratos plan.

Estos postulados han sido recogidos de manera plena por parte del gobierno central y expresados en el documento CONPES 3805 de 2014 que, en su capítulo VI "Acciones Estratégicas para Desarrollar las Fronteras", propone la creación de Regiones de Frontera como modelos asociativos de departamentos fronterizos, en el marco de la LOOT de 2011. Es decir, que más que promover formas de asociación entre municipios al lado y lado de la frontera, quienes son en realidad los que viven las múltiples dimensiones de la dinámica fronteriza, se deja como opción a estos territorios la asociación de sus departamentos, borrando de los enfoques estratégicos la asociaciatividad, más allá de la línea divisoria del territorio en términos de lo municipal, y con ello dejan de nuevo a los habitantes y autoridades municipales como simples espectadores de la política fronteriza de la Nación.

Lo antedicho se confirma con el hecho de que el mismo documento CONPES define las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como "áreas de intersección, entre los ámbitos territoriales y administrativos, de uno o varios Departamentos Fronterizos de Colombia, y los ámbitos territoriales y administrativos, de una o varias divisiones político-administrativas limítrofes del país vecino colindante, **en las cuales, por razones geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, se necesita de una complementación institucional entre las correspondientes autoridades, principalmente, para la planeación y ejecución de acciones y gestiones conjuntas de gobierno**"(Negrilla y subrayado de la autora).

Las ZIF se encuentran definidas y reguladas por la Decisión 501 del 2001 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que determina las acciones que se pueden desarrollar en el marco de estos esquemas, de las cuales ninguna corresponde de manera directa al nivel municipal en ninguno de los lados de

la frontera.[3] Así, los municipios fronterizos se quedan en una especie de limbo donde viven una permanente contradicción entre exigencias de internacionalización y de acción binacional, y las posibilidades legales y de competencia administrativa de los territorios para acometer tales tareas.

Por su parte, las regiones se encuentran en medio de una paradoja: un sistema que promulga la multiplicidad de actores y la diversidad de formas de articulación dentro del sistema internacional, donde ellas encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para entrar a participar de manera directa en el contexto internacional como tal, y unas unidades subnacionales del Estado-nación que carecen de capacidad jurídica y de competencias legales que les permitan hacer efectivas esas oportunidades de manera autónoma, toda vez que su acción internacional pasa por la aquiescencia del Estado central, por las autorizaciones y derechos que éste les otorgue en términos de acción exterior propia y por la acreditación y autorización de sus acciones por parte del mismo ante otros Estados y/o ante las organizaciones internacionales pertinentes.

La paradoja no sería difícil de resolver si el Estado central integrara las lógicas que subyacen a las nuevas exigencias del contexto internacional en general y de la región andina en particular. Nadie exige que el Estado-nación se fragilice o se fragmente dentro de su autoridad, territorio o derechos. Lo que se espera, es una transformación de la forma de operar del Estado en tanto institución integradora y reguladora del orden social, para hacerlo capaz de acompañar a sus territorios en procesos que implican la acción territorial en ámbitos que antes correspondían única y exclusivamente a la esfera de lo nacional.

3- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), pueden desarrollar las siguientes acciones: Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles; estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera; promover iniciativas dirigidas a la generación de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs); establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos; promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural; impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos; desarrollar programas turísticos conjuntos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien; emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común; fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos; promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros; ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo; promover la configuración de una estructura urbano–regional.

Asistimos a la emergencia de nuevos ensamblajes especializados de territorios que para hacerse funcionales al proceso de internacionalización requieren una acción estatal renovada, flexible, con órdenes normativos diversos, que permitan a las entidades subnacionales insertarse en el sistema internacional desde su diversidad y su diferencia, aun haciendo parte de la unidad del Estado-nación (Sassen 2006).

La suerte de estos nuevos ensamblajes de territorios dependerá de la formulación y puesta en marcha de políticas de desarrollo territorial que entiendan las lógicas del territorio y su función de articulador horizontal de la sociedad, la identidad, la economía y la cultura, dejando de verlo como un conjunto de sectores económicos que juegan y compiten por porciones y participaciones dentro de los mercados nacionales e internacionales.

Si tales políticas públicas no aparecen o resultan de una formulación inadecuada, como ha ocurrido en el caso de los territorios de frontera, el panorama regional y subnacional colombiano contará con múltiples amenazas de carácter económico, comercial y social frente a variables tan importantes como la productividad, el empleo, el crecimiento económico de los territorios subnacionales, y con ello un detrimento en la calidad de vida y de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones que los habitan.

De esta forma, se plantea la necesidad de reorganizar el Estado colombiano en lo que hace a autoridad, derechos y definiciones territoriales (en especial en las regiones fronterizas), con el fin de reconfigurar sus capacidades de acción, en el entendido de que hay espacios del Estado-nación que se globalizaron y otras que jamás han operado bajo los preceptos de límite físico geográfico del Estado-nación, y que por tanto requieren nuevos ensamblajes para una acción efectiva de los municipios y departamentos colombianos en su región de frontera y en el sistema internacional (Botero y Cardozo, 2009).

Si acogemos la segunda limitación presentada en esta formulación acerca de cómo se desarrolla la acción de la nación en los territorios fronterizos es fácil llegar a la conclusión que el tratamiento de la política de fronteras sigue las limitaciones de acción internacional que el marco legislativo colombiano le impone a los municipios y departamentos. Si en el pasado era prácticamente impensable que los territorios fronterizos participaran de alguna manera en la conformación de la política exterior binacional para países fronterizos o para

el tratamiento de las zonas de frontera, en el presente, la política exterior binacional con países fronterizos permanece en manos de la nación, aunque se hayan abierto espacios de "consulta" con las autoridades territoriales y con las poblaciones que habitan los municipios fronterizos.

En este sentido el CONPES 3805 de 2014 establece entre sus objetivos estratégicos el fortalecer la institucionalidad del Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la gestión del desarrollo, la integración fronteriza y la soberanía nacional. El objetivo implica "un rediseño del arreglo institucional así como el fortalecimiento de las capacidades en la planeación nacional, el sector Defensa y la representación nacional e internacional de los territorios fronterizos para cumplir las misiones que le han sido asignadas que conlleve una mayor presencia del Estado en las zonas de frontera y la planificación de su desarrollo a partir de una activa participación de los territorios y comunidades fronterizas, una adecuada y suficiente asignación de recursos y la articulación intersectorial y entre los diferentes niveles de gobierno".

La institucionalidad propuesta por el CONPES fue desarrollada por el gobierno nacional con la expedición del Decreto 1030 de 2014 que crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza. Esta Comisión al igual que en el pasado está integrada únicamente por miembros del Gobierno Nacional tal como lo establece el Artículo segundo al señalar que la Comisión se integra con el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

A las autoridades de los territorios fronterizos se les da la calidad de **"invitados permanentes"** a través de la presencia de un representante de los Gobernadores de los departamentos de frontera, designado por la Federación de Departamentos, el cual tendrá voz pero no voto en la decisiones de la Comisión. Igual situación se configura en las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras, que, como establece el Artículo sexto del mismo decreto, estarán integradas por funcionarios de las entidades del orden nacional que hacen parte de la Comisión Intersectorial, con el fin de coordinar las actividades dispuestas por la Comisión para los territorios respectivos.

Como es evidente, el arreglo institucional propuesto no solo es de naturaleza profundamente centralista, sino deja por fuera aun de las instancias de consulta a las autoridades municipales de las fronteras colombianas. Esta forma de actuar desconoce el precepto constitucional de autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.(Sentencia C-149/10).

Ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el Artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "… la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario." De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, "el núcleo esencial de la autonomía está constituido, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos la inviolabilidad, por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

La Corte expresó que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar, en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades

que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Lo que deja en evidencia que la Nación no considera la gestión territorial de las fronteras como un asunto que atañe en primera instancia a los municipios fronterizos en concordancia con los intereses de la Nación.

En desarrollo del nuevo arreglo institucional, los gobernadores de departamentos fronterizos han sido **"invitados"** a las pocas sesiones que ha tenido la Comisión Intersectorial, al igual que han participado algunas autoridades de las fronteras en las Comisiones Regionales que se han adelantado hasta la fecha. Es decir la Nación continúa decidiendo qué hacer y cómo hacerlo en la frontera y somete a los actores reales de las relaciones binacionales con los países vecinos en invitados a las decisiones, pero no los considera como pares decisores acerca del futuro de tales territorios.

Pero, ¿qué tan efectiva resulta la estrategia de definir, formular y ejecutar la política de fronteras desde la Nación? Esta es una pregunta de obligada respuesta, pues si estuviéramos ante la presencia de una acción estatal de la Nación de muy alta eficacia, en donde los derechos de los ciudadanos de estos municipios y departamentos estuvieran garantizados por la vía de las políticas públicas puestas en marcha por el gobierno nacional a través de sus diferentes ministerios, tal como apuesta a hacerlo el actual plan de fronteras que trabaja en sectores tan diversos como la educación, la salud, el desarrollo rural, la agricultura, la gestión ambiental, entre otros sectores, nada tendríamos que reclamar a tal tipo de entendimiento de la acción gubernamental.

Es por ello que es necesario explorar qué tan pertinentes han resultado las acciones propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que establece como acciones prioritarias el fortalecer la gobernanza, gobernabilidad, las capacidades institucionales de los territorios de frontera, así como las capacidades del sector defensa para salvaguardar la integridad del territorio nacional y poder enfrentar los diferentes desafíos que allí se presentan, permitiendo la gestión de

su desarrollo, de las relaciones transfronterizas y su participación en instancias propias de las relaciones binacionales; la reducción de las brechas socioeconómicas de los territorios fronterizos con relación al resto del país; la promoción de condiciones que permitan el crecimiento sostenible de las regiones de frontera; y, la integración de los territorios fronterizos entre sí, con la Nación y países vecinos.

Como resultado de la implementación de las acciones, esperaríamos poder ver impactos reales en la mejoría de varias dimensiones de vida a nivel de territorios de las fronteras en seguridad, eficiencia del Estado, funcionamiento de las democracias locales, mejoramiento de los niveles de bienestar, y mayor interconexión tanto con el país como con los países vecinos. Aquí no se trata de cuántos proyectos o acciones se han desplegado, sino de qué cambia en las regiones fronterizas con tal tipo de acción estatal desde la Nación. Es por ello que se ha construido un panel para 53 municipios fronterizos donde se observarán solo tres dimensiones de la vida en los municipios de frontera, ya que la consolidación de información a nivel municipal en Colombia es muy precaria.

Para establecer qué impacto han tenido las acciones de fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los municipios fronterizos vamos a mirar cómo ha evolucionado el índice de desempeño integral de los municipios, producido de forma anual por el Departamento Nacional de Planeación. Se toma este índice ya que refleja el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral, con base en los resultados obtenidos en los componentes de Eficacia, Eficiencia, Gestión y Cumplimiento de Requisitos Legales. Los índices son mirados para los años 2010 y 2013, en tanto representan años donde inicia el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos y, en alguna medida, cierra. No se dispone de datos para el año 2014 porque aún no han sido publicados por el Departamento Nacional de Planeación.

Para evaluar qué tan efectiva ha sido la acción estatal nacional en ofrecer condiciones de seguridad para los habitantes de los territorios fronterizos, se ha tomado como referente la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según municipio del hecho, toda vez que la protección a la vida es el derecho fundamental y referente para establecer si los demás derechos de protección se encuentran cubiertos. Los datos corresponden a los años 2011 y 2014, por las mismas razones de observaciones de las acciones en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Para establecer qué tanto han mejorado las condiciones de convivencia democrática y de ampliación de la democracia a nivel local en las fronteras, se tomó el Índice de Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia tanto para las elecciones locales de 2011 como para las de 2015 que acabamos de celebrar. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

Municipios de las zonas de frontera

Municipio	Desempeño Municipal 2010	Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia en 2011	Homicidios por 100.000 habitantes según municipio del hecho 2011	Desempeño Municipal 2013	Riesgo Electoral por Fraude, Violencia o Trashumancia en 2015	Homicidios por 100.000 habitantes según municipio del hecho 2014
GUAJIRA						
Uribia	41,76		3,98	77,5	X	2,97
Maicao	58,2		73,67	75,5	X	28,51
Hato Nuevo	63,3		---------	69,8		-------
Albania	59,3		4,09	74,2		15,33
Barrancas	20,7	X	22,27	70,3	X	5,91
San Juan del Cesar	64,0		11,25	39,0		19,00
Fonseca	61,7		25,90	59,1	X	24,47
Villanueva	49,2		7,63	65,2		10,97
El Molino	20,7		12,16	59,1		-
Urumita	46,3		--------	60,7	X	5,73
CESAR						
La Paz	58,0		57,72	71,2	X	21,98
Manaure	68,7		7,58	67,5		7,05
Agustín Codazzi	64,4		55,52	59,5	X	27,35
Becerril	46,0		21,93	68,5	X	29,61

La Jauga de Ibirico	72,1		27,05	71,6		13,48
Chiriguaná	54,7		9,67	56,6		30,13
Curumaní	68,2		3,89	77,0		16,20
BOYACÁ						
Cubará.	69,1		----------	71,4	X	14,89
NORTE DE SANTAN-DER						
El Carmen	68,1		33,53	32,9	X	35,14
Convención	66,2		102,19	41,4	X	43,37
Teorama	60,2	X	101,06	70,9	X	80,63
Tibú	70,4	X	25,19	80,8	X	90,90
Puerto San-tander	71,0		62,40	70,9		138,76
Cúcuta	66,2	X	50,91	66,1	X	30,45
Villa del Rosario	65,35		47,19	69,6		34,71
Ragonvalia	53,1		14,58	70,2		-------
Herrán	57,1		---------	61,6		-------
Toledo	74,2		5,79	43,2	X	28,93
ARAUCA						
Saravena	58,4		70,20	75,3	X	117,46
Arauquita	65,8	X	37,95	83,1	X	26,91
Arauca	53,1	X	20,38	75,6	X	43,56
Cravo Norte	63,1		115,54	62,9	X	29,75
VICHADA						
La Prima-vera	40,8					
		---------	43,2	X	-------	
Puerto Carreño	51,2		47,40	54,8	X	77,39
Cumaribo	26,5	X	8,96	40,2	X	11,11
GUAINÍA						
Pto. Inírida	42,6		5,24	42,6	X	--------

VAUPÉS						
Mitú	44,3		--------	52,1	X	---------
Taraira	47,8		--------	66,8	X	---------
AMAZO-NAS						
Leticia	50,1		12,50	43,9	X	24,39
Puerto Nariño	30,9		13,00	29,4	X	12,43
PUTUMA-YO						
Puerto Leguízamo	61,8		83,26	46,5	X	12,92
Puerto Asís	42,3	X	113,89	42,7	X	134,40
Valle del Guamuez	53,5	X	42,62	61,2	X	29,29
San Miguel	36,5	X	49,00	61,4	X	50,00
NARIÑO						
Ipiales	81,6	X	36,41	83,2	X	29,51
Cumbal	74,7		8,61	87,2		5,42
Ricaurte	70,3		11,70	71,3	X	16,43
Barbacoas	78,9	X	20,22	39,0	X	29,70
Tumaco.	19,9	X	136,06	77,1	X	72,66
CHOCÓ						
Juradó	50,3		---------	63,9	X	---------
Riosucio	50,6	X	38,43	65,3	X	---------
Ungía	40,5	X	13,41	63,0		42,34
Acandí	20,5		11,12	69,9		31,03

Elaboración de la autora con datos DNP, Medicina Legal y de la Misión de Observación Electoral

Como se desprende del cuadro anterior, es evidente que la acción estatal no ha rendido sus frutos en los municipios de frontera. En cuanto al desempeño de las administraciones municipales, no se reportan mejoras sustanciales entre el inicio y el final del plan de desarrollo. El 42% de los municipios observados empeoraron sus índices de desempeño integral, aunque se reportan mejoras

muy importantes en los municipios fronterizos de Guajira, Arauca, Vichada y Vaupés, que desafortunadamente no se pueden imputar de manera directa a la acción de fortalecimiento de municipios fronterizos, pues no fueron priorizados como lugares de intervención.

Menos esperanzadores resultan los datos sobre homicidios que muestran que la situación de las fronteras es muy difícil en cuanto a la protección del derecho a la vida, base de la seguridad del territorio. De los 53 municipios observados, 21 de ellos han registrado aumentos importantes en la tasa de homicidios, lo que indica que para el 2015 el 40% de los municipios de frontera tenía una tasa de homicidios superior que en el 2011. A pesar de que los datos muestran mejoras importantes en municipios como Maicao, Barrancas, Agustín Codazzi, la Jagua de Ibirico, Cúcuta, Villa del Rosario, Cravo Norte, e Ipiales, la tasa de homicidios es muy alta en el 78% de los municipios de frontera, superando dramáticamente a las tasas de las ciudades principales del país.

No son mejores los resultados acerca de los proceso electorales locales, los cuales muestran un incremento muy fuerte en lo que hace al riesgo electoral. Para el 2011, 15 de los 53 municipios reportaban riesgo frente a las elecciones locales; para las elecciones que acaban de concluir tal riego se extendió a 37 municipios, es decir que en el 68% de los municipios fronterizos se enfrentaron dificultades para garantizar el acceso al derecho al voto, la transparencia en el sufragio, y la garantía de los resultados. Esto pone en entredicho la legitimidad de las autoridades locales electas para el periodo 2016-2020 y adiciona factores de tensión a la frágil gobernanza existente en los territorios fronterizos colombianos.

No se dispone de datos que permitan evaluar las condiciones de bienestar de la población, toda vez que el índice de condiciones de vida, pobreza multidimensional y necesidades básicas insatisfechas (NBI) tiene grandes rezagos de información que no nos permiten hacer análisis sobre sus resultados y ver qué ha pasado con las acciones de cierre de la brecha de niveles de bienestar entre las poblaciones de frontera y los demás territorios del país. Lo que sí es evidente es que el gobierno nacional no ha cumplido con las acciones de interconexión vial para territorios fronterizos. De los múltiples proyectos priorizados para vías carreteables en zonas fronterizas que permitan la integración no solo con el interior del país, sino con los países vecinos, la vía Pasto – Rumichaca ha sido recientemente adjudicada, la vía Cúcuta–Pamplona ha tenido asignación de recursos por el CONPES en el mes de octubre de este año, y en esta vigencia

se espera completar los trabajos de la doble calzada Bucaramanga-Cúcuta. Es decir que a la fecha ninguna de las obras viales de integración para las zonas de frontera ha sido entregada por parte del Gobierno Nacional.

A nivel regional está pendiente gran cantidad de proyectos, previstos en iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana, tales como la culminación de la pavimentación de las vías Tame-Arauca y Tame-Villavicencio; el mejoramiento del puente José Antonio Páez; el paso de frontera por Saravena y la pavimentación del tramo Saravena – el Nula; el Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) en el río Mataje; el proyecto La Espriella–río Mataje, que incluye la construcción del puente sobre el río; el Centro de Atención de Frontera San Miguel y sus accesos; el acceso y adecuación del puerto de Puerto Asís; la adecuación del puerto de Tumaco; y, el corredor vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís. Lo anterior implica que de la iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana, nada ha sido puesto en marcha en tanto que ninguno de los ejes considerados en la iniciativa ha tenido desarrollos concretos desde la construcción de opciones de transporte por parte del gobierno colombiano.[4]

La Gobernanza Transfronteriza

Vistos los pocos alcances de la acción estatal desde la Nación para resolver los problemas y bloqueos al desarrollo regional de las fronteras colombianas, se hace indispensable plantearse de nuevo la necesidad de consolidar la red de gobernanza en territorios fronterizos.

La Constitución de 1991 elevó a rango constitucional el fenómeno fronterizo estableciendo en los Artículos 289 y 337 que la Ley podrá establecer para las

4- La Iniciativa IIRSA, tiene previsto la consolidación de los ejes andino y amazonas. En el eje andino, Colombia tiene compromisos con la carretera panamericana desde Cúcuta, hasta Rumichaca. En el eje amazonas hay compromisos de integración de Tumaco, la unión bioceánica a través del rio Putumayo y los puertos fluviales de El Carmen en la frontera con el Perú y Guepi en Colombia.

zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo. De igual forma, se señala que 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.

El impulso a las dinámicas locales de los actores público-privados en zonas fronterizas, ha mostrado en otros contextos ser un mecanismo de desarrollo e integración territorial, que centra su acción en el territorio y luego se complementa con los esfuerzos institucionales adelantados por los gobiernos para mejorar la condición de las zonas de frontera. La experiencia demuestra que hay elementos que determinan el impacto y eficacia de estas relaciones entre los que se destacan los procesos reales de desarrollo territorial, la capacidad y calidad de las instituciones subnacionales, la estabilidad institucional, el nivel de madurez de la gobernanza multi-nivel, el dinamismo y la participación de los actores del territorio, las condiciones del capital humano disponible y la accesibilidad a recursos financieros (Marteles, 2009).

El proceso de integración para la región andina ha cifrado su futuro en la implementación de marcos institucionales de integración con resultados poco alentadores. En este proceso, no se ha podido llegar a una normatividad operativa con mecanismos eficientes que permitan identificar áreas de trabajo conjunto, actores claves del territorio con los cuales apalancar la construcción de la red y coordinar dinámicas locales de integración y desarrollo como fuerzas indispensables en la consolidación de la integración regional y el desarrollo local y transfronterizo.

En contraste, la mayoría de países de América Latina cuentan hoy con estrategias y acciones concretas de desarrollo territorial, promoviendo programas e instrumentos de fomento para el desarrollo local, con especial interés en la coordinación inter-institucional y transnacional. Dentro de las estrategias de mayor difusión se encuentra la cooperación descentralizada, construida alrededor de las relaciones de partenariado, que permite a los territorios proyectarse a nivel internacional y complementar la cooperación internacional, que para el caso colombiano está centralizada en sus marcos decisionales en las instancias nacionales.

Estos procesos de cooperación transfronteriza se transforman en instrumento clave para la integración y cobran un papel relevante en la creación de zonas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo, tanto a nivel institucional como entre los actores económicos, sociales, culturales, que rompe las rígidas divisiones nacionales y crea nuevas áreas que escapan a la lógica de los Estados-nación clásicos. (Rhi Sausi, 2008) En tales escenarios los territorios promueven el intercambio de experiencias y capacidades, transformándose en una herramienta de la paradiplomacia.

La creación de estructuras de diálogo transfronterizo no se debe concebir como una forma para crear nuevas instituciones administrativas de los Estados, sino como espacios donde el intercambio mejore la eficiencia de las instituciones públicas a ambos lados de la frontera. Una de las recomendaciones que se derivan de la experiencia europea es que "las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse solamente para responder a las exigencias de expansión y profundización de las actividades de cooperación, y no deben ser consideradas como un paso preliminar hacia la cooperación transfronteriza" (AGEG/AEBR/ARFE, 2004), es decir que la estructuras formales sólo tienen sentido en el marco de una relación preexistente consolidada, y dependerán directamente de los procesos más amplios en los que estén insertos los países que conforman la región fronteriza, del nivel de profundización de la descentralización territorial, y de la existencia de un marco a la integración.

En la región andina se tiene una idea acerca de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional. A este propósito concurren los actores de las áreas de frontera, ya que mucha de la responsabilidad en la implementación de estos procesos de cooperación para la integración recae directamente en las autoridades locales y regionales, las cuales están abocadas a consolidar la competitividad de sus territorios. De allí la necesaria e impostergable comprensión por parte del Gobierno Nacional del rol central que deben tener los municipios fronterizos en la estrategia de integración tanto dentro de la CAN, y en las Comisiones de Vecindad con Brasil, Perú y Ecuador.

Para el caso de Venezuela es necesario explorar mecanismos específicos de trabajo conjunto de los actores sociales, económicos, políticos, culturales y gubernamentales de los municipios fronterizos. En este sentido, en el año 2005,

los actores académicos de la zona fronteriza formularon una propuesta para el establecimiento de una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) cuando Venezuela aún hacía parte de este esquema de integración subregional. Sin importar la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, sería necesario retomar los lineamientos de este trabajo que recomendó, sobre la base de un trabajo de consulta ampliamente participativo con organismos representativos de la sociedad fronteriza, la constitución de una zona, unidad, o asociación territorial que permita la unión de varios municipios de uno y otro país. Ante el rompimiento de la importante institucionalidad binacional fronteriza construida en el pasado, afectada por los altibajos que han marcado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en los últimos años, se hace necesario iniciar procesos de integración de abajo hacia arriba, donde desde los corregimientos y municipios fronterizos se lideren iniciativas de cooperación y trabajo conjunto de autoridades y sectores sociales, económicos, culturales y ambientales.

Esto rompería la dimensión declaratoria en la que ha caído el proceso de integración de Colombia y sus vecinos, en tanto se trabaja en comisiones e instancias regionales y vecinales, pero su instrumentalización es débil, en razón al frágil compromiso político de los Estados que desde una perspectiva realista privilegian siempre el interés nacional en desmedro de los intereses de la región, acompañada de un sistema jurídico e institucional prácticamente inexistente dado que no ha sido posible construir un marco jurídico supranacional, lo que pone los programas y proceso de integración al vaivén de la voluntad de los acuerdos intergubernamentales, y no permite la implementación de programas y acciones de cooperación transfronteriza para desarrollar e integrar las áreas contiguas, entendidas como un territorio único.

Los gobiernos subnacionales de frontera, en especial los del orden municipal, quieren asumir un papel activo en los procesos de integración tomando las riendas de la internacionalización e integración de sus territorios. Esta demanda "desde abajo" se origina en la nueva centralidad a las áreas de frontera, que vivimos hoy en América del Sur, a los imperativos que la globalización ha impuesto a los territorios con sus oportunidades y riesgos, lo que transforma a los territorios de frontera en zonas estratégicas, pero no ausentes de tensiones transfronterizas entre diferentes países latinoamericanos. Sin embargo hay que reconocer que los actores locales y regionales no cuentan con conocimientos

pertinentes sobre la dinámica y la lógica de la cooperación transfronteriza, por lo que uno de los esfuerzos ***reales*** que deberían hacer los gobiernos nacionales, es el de trabajar de la mano y, en un proceso de largo aliento, acompañar a estas entidades territoriales en el desarrollo de capacidades para la integración, la cooperación descentralizada, la prestación de servicios conjuntos y la formulación y gestión de proyectos infraestructurales para la integración y el desarrollo territorial.

No estaría de más que el gobierno nacional volviera a tomar en consideración la propuesta que en el año 2008 hizo la Cámara de Representantes acerca de la creación de Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, UEDF. Estas unidades comprendían aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera; de esta manera se buscaba crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de las actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios, y la libre circulación de personas y vínculos.

Estas UEDL se consideran de especial atención porque las fronteras, además del grado de atraso económico que presentan, tienen dinámicas diarias de intercambios sociales, económicos y de toda índole con el país vecino, como son el flujo permanente de personas y bienes; por otro lado ha sido evidente históricamente que el grado de integración o conflicto, aparece y desaparece en el horizonte de las relaciones binacionales. Lo anterior hace necesario que se les dé un tratamiento especial a quienes habitan estas zonas y, de manera concreta, a todos los sectores que influyen de manera directa en el fortalecimiento y desarrollo territorial de las mismas. En cualquier caso, tanto el ejecutivo como el legislativo deben recordar que, en desarrollo de los Artículos 289 y 337 de la Carta Política de 1991, se hace imperativa la generación de nuevas disposiciones especiales que de manera integral, y respondiendo a criterios de tratamiento diferencial, fomenten la integración y el desarrollo de las regiones fronterizas con una visión de largo plazo, fortaleciendo la presencia del Estado en dichos territorios.

Referencias

AGEG/AEBR/ARFE (2004). Carta europea delle regioni di confine e transfrontaliere, Versione rielaborata. [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/Charta_Final_071004.it.pdf].

Aguilar Villanueva, L F. (2009). Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Botero, María Helena y Hofman, Juana. (2015). Desarrollo Territorial en la Constitución de 1991. La fragmentación regional no resuelta. En: De la Constitución de 1991 a la Realidad. Debates políticos, jurídicos, territoriales e internacionales. Editorial Universidad del Rosario en 2015, Bogotá. Páginas441 a 473.

Botero, María Helena y Cardozo, Luis Alberto. (2009). La Regionalización de las Relaciones Internacionales en un Estado Centralista: análisis del caso colombiano a partir de la Constitución de 1991. Papel Político, Volumen 14, No 2.Semestre II, 2009. Universidad Javeriana. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. (2014). Prosperidad para las Fronteras de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.

Constitución Política de Colombia. (2010). Editorial Legis. Bogotá.

Copus, A. (2008). Los componentes de la perifericidad no espacial. Nuevos factores de desarrollo territorial: elementos conceptuales. En: J. Noguera y J. Esparcia Pérez (ed.). Nuevos factores de desarrollo territorial (81-157). Universitat de Valencia: PUV.

Ley1454 Orgánica de Ordenamiento Territorial. (2011). Senado de la República. Bogotá.

Marteles, Silvia. (2.009). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. Centro di Studi di Politica Internazionale. Roma.

Presidencia de la Republica de Colombia. (2014). Decreto 1030, Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Rhi-Sausi, José Luis (2008). La cooperación transfronteriza en América Latina. Una modalidad de cooperación Sur-Sur para favorecer la integración regional. Lección en el curso sobre Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, XXI Edición. San Lorenzo de El Escorial. España.

Sassen, S. (2006). Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos. Cuadernos del CENDES, 23 (2). Páginas 95-112.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-149/10; A-383/10.