

**REPUBLICA DE COLOMBIA – UNION EUROPEA**

**PROYECTO SISTEMA NACIONAL  
DE  
CAPACITACION MUNICIPAL**

**Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

**Sexto informe 2002**

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS SNCM**

**– SECAB –**

**ASESORIA SNCM**

**MAURICIO VASCO**

**Bogotá, Octubre 2 de 2002**

## **RESUMEN DE CONTENIDO**

Este Informe contiene el perfil del Diplomado en Desarrollo e Integración Fronteriza preparado como apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores, como proyecto de continuación de la cooperación adelantada entre esta entidad y el PSNCM durante los años 2001 y 2002.

Por otra parte, este Diplomado constituye un documento de apoyo para la formulación del Plan Operativo Anual para el año 2003, que es uno de los compromisos contractuales del consultor, como es el de Asesorar la formulación del Plan Operativo Anual para el año 2003.

# DIPLOMADO EN DESARROLLO E INTEGRACION FRONTERIZA<sup>1</sup>

## I. PRESENTACION

El presente documento contiene la propuesta de un Diplomado en Desarrollo e integración fronteriza, entregado a consideración de la Dirección de integración Y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, como base inicial para establecer una agenda de acción conjunta al respecto con el proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

El documento tiene como fundamento inicial un ejercicio de recomendaciones formulado respecto al documento “Diplomado Fronteras e Integración” elaborado por el Área de Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en marzo de 2002.

Es importante señalar que respecto a la propuesta inicial formulada por la ESAP, se sugirió una redefinición del enunciado de los objetivos, la cual determina la introducción de nuevas áreas antes no contempladas, especialmente respecto a la inserción del diplomado dentro de los procesos de integración en curso y la incorporación en el diplomado de actividades de planificación regional y urbana.

Es también importante recalcar que si bien esta propuesta fue diseñada en el marco del trabajo conjunto que vienen adelantando desde mediados de 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Gobierno de Colombia- Unión Europea) respecto a las diversas zonas de frontera colombianas y sus perspectivas de integración con las regiones de los países vecinos, su aplicación puede perfectamente ampliarse al ámbito de los países andinos.

En efecto, acciones de esta naturaleza resultan de la mayor pertinencia respecto al énfasis creciente que le otorga la Comunidad Andina a la integración fronteriza. Así lo reflejan iniciativas tales como la reciente formulación de la Estrategia del Plan Andino de Cooperación Transfronteriza o la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina – BPIF -.

La realización de un diplomado basado en la metodología de capacitación-acción, que convoque a los principales actores del desarrollo y de la integración en las zonas de frontera de los países andinos, constituye un mecanismo idóneo para consolidar la estructuración e imprimir dinámica a los procesos que ocurren en

---

<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado por Mauricio Vasco, asesor del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Adicionalmente, esta versión contiene sugerencias formuladas por funcionarios de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

áreas como las de Desaguadero (Perú - Bolivia), Huaquilas-Aguas Verdes y Macará-La Tina (Perú - Ecuador), Ipiales-Tulcán, San Miguel-Lago Agrio y Mataje (Colombia - Ecuador), Cúcuta-San Antonio-Ureña, Paraguachón, Arauca-El Amparo, Puerto Carreño-Puerto Páez (Colombia - Venezuela).

Tanto el enfoque conceptual (explicado a continuación) como los resultados perseguidos (ejercicio real de planificación regional binacional), permiten considerar esta propuesta como el inicio de un proceso que tendrá continuidad con base en el trabajo adelantado en el marco de este diplomado.

## **II. ENFOQUE**

En la concepción prevaleciente a mediados del siglo XX, el tema de desarrollo fronterizo se enfocaba desde una perspectiva ligada al fortalecimiento de las regiones de frontera con miras al afianzamiento de la soberanía frente a la influencia de países vecinos. En la actualidad, por el contrario, se enfoca la integración fronteriza como una estrategia conjunta de dos o más países para el DESARROLLO FRONTERIZO. Dentro de este enfoque, que se arraiga de manera creciente en las legislaciones y políticas, por ejemplo a nivel de los países andinos, desarrollo e integración fronteriza están cada vez más estrechamente ligados. Se entiende que el desarrollo regional tiene mayor potencial si se aprovechan las complementariedades, las economías de escala así como el conjunto de factores favorables que se derivan del fenómeno de fronteras como realidad política, económica, social y cultural.

Se entiende que el desarrollo y la integración fronteriza son dos procesos que se influyen y se refuerzan. El primero - desarrollo fronterizo - está principalmente ligado a políticas nacionales de desarrollo regional, para las cuales se aplican tratamientos especiales a través de diversos instrumentos (en Colombia Zonas de Frontera -ZF- y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo -UEDF-). La segunda -integración fronteriza-, está ligada a políticas y estrategias binacionales o multilaterales de desarrollo, que cuentan también con una serie de instrumentos tanto en la normatividad interna, a nivel Constitucional y legal (en Colombia Zonas de Integración Fronteriza -ZIF-) y a nivel de los tratados internacionales (v.gr. Comunidad Andina de Naciones).

Dentro de este marco, se han venido formulando en Colombia políticas cada vez más precisas respecto al desarrollo e integración de regiones de frontera, e identificando una serie de iniciativas y de acciones posibles para materializar dichas políticas. Se registra al respecto una amplia trayectoria a través de la política de fronteras de la administración Betancur (1982 - 1986), con énfasis en el desarrollo regional de las áreas de frontera; la política de integración de la administración Barco, orientada con mucho mayor énfasis a la integración y privilegiando el respectivo proceso con Venezuela, incluyendo la creación de

Comisiones Presidenciales de integración Fronteriza<sup>2</sup>; se registra también la incorporación dentro de la Constitución de 1991 de disposiciones relativas a la política de integración latinoamericana y del Caribe, en general (artículos 9 y 227) y al integración y desarrollo fronterizos en particular (artículos 289, 310 y 337); se registra desde 1988 un muy significativo y creciente incremento de los intercambios comerciales, principalmente con Venezuela; se registran en instancias como la Comunidad Andina – CAN – y en organismos como la Corporación Andina de Fomento – CAF - políticas cada vez más precisas en torno a la integración y desarrollo fronterizos, identificando temas concretos de acción en las fronteras en el marco de las políticas generales de integración (ordenamiento territorial, infraestructura de transporte y comunicaciones, servicios públicos, desarrollo económico regional, asuntos ambientales, arreglos institucionales para facilitar el tránsito de personas y mercancías, seguridad, entre otros).

Recientemente el gobierno colombiano ha adelantado iniciativas respecto al desarrollo e integración fronteriza que configuran un marco de acciones concretas al respecto para el próximo futuro. En primer lugar, durante el año 2001 la Cancillería colombiana, el Departamento Nacional de Planeación – DNP -, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP - y el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Gobierno de Colombia – Unión Europea), realizaron 11 foros de fronteras, con la participación de los entes territoriales y las fuerzas vivas de cada una de las regiones. El propósito fue el de promover que organismos de los órdenes nacional, departamental y municipal, el sector privado, la sociedad civil y la academia realizaran una amplia discusión y análisis de los problemas, alternativas de solución y visión de cada zona de frontera, apuntando a la formulación de recomendaciones de base para la elaboración de una política estatal sobre el tema fronterizo.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES -, aprobó el 28 de enero de 2002 el documento número 3155 denominado “Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” con el propósito de “garantizar la aplicación eficiente de las políticas nacionales en condiciones especiales para las zonas fronterizas del país, de acuerdo a sus características y especificidades”. Sin lugar a dudas este documento constituye una referencia para la definición de acciones, programas y proyectos concretos que materialicen la política.

Los lineamientos de política se refieren al fortalecimiento y articulación de la acción institucional, al reconocimiento de la diversidad étnica y ambiental, a la participación y concertación regional, a la generación de regímenes especiales. Las estrategias se refieren al desarrollo económico fronterizo, al desarrollo productivo (agropecuario) y seguridad alimentaria, al medio ambiente, al

---

<sup>2</sup> Creadas inicial y simultáneamente por los Gobiernos de Colombia y Venezuela a final de la década de los 90, luego replicadas con otros países vecinos durante la administración Barco y las administraciones Gaviria y Samper.

mejoramiento de las condiciones de vida (servicios públicos, vivienda, salud, educación, cultura, infancia, atención a población desplazada), a la infraestructura fronteriza, a la integración (en el marco de las disposiciones de la Comunidad Andina) y al apoyo al desarrollo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Estos lineamientos y estrategias deberán ser validados a la luz del Plan Nacional de Desarrollo de la administración iniciada el 7 de agosto de 2002, aunque constituyen un hito en la definición de políticas sobre el tema.

Es importante señalar que se ha habilitado un dispositivo institucional para la coordinación de las acciones relacionadas con la integración y desarrollo fronterizos mediante la creación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo y la conformación de un Comité Intersectorial de Integración Fronterizo – CIIDEF -, este último en razón de la multiplicidad de entidades que tienen incidencia en el tema<sup>3</sup>.

### **III. OBJETIVOS**

El Diplomado tiene como propósito general impulsar procesos existentes de desarrollo e integración fronteriza, con particular atención a los Comités Intersectoriales Regionales recientemente creados en Colombia, como resultado de los Foros realizados en 2002 y 2003; y también particular atención a instancias análogas existentes o en proceso de conformación en los países vecinos.

Dentro de este marco, los propósitos específicos son los siguientes:

- Convocar actores relevantes de los procesos de desarrollo e integración fronteriza de dos o más países para que dentro del marco del diplomado elaboren propuestas conjuntas al respecto.
- Proporcionar un conocimiento acerca de los principales procesos de integración a nivel internacional y acerca de la relevancia de los procesos de integración fronteriza dentro del marco de las políticas generales de integración.
- Proporcionar conocimientos teóricos y herramientas para el diseño de políticas de integración fronteriza dentro del marco de los procesos generales de integración regional.
- Con base en el análisis de experiencias internacionales de integración fronteriza (América Latina, Norteamérica, Unión Europea), proporcionar herramientas de análisis y de planificación regional y de diseño de programas de Desarrollo e integración fronteriza.

---

<sup>3</sup> Creado mediante Decreto 569 del 2 abril de 2001. El Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de la Secretaría Ejecutiva del CIIDEF y este cuenta con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación.

- Con bases teóricas y con referencia a experiencias internacionales, proporcionar conocimientos acerca de la interrelación entre lo local, lo regional y lo global en el marco de las políticas de integración y con referencia a los procesos de Desarrollo e integración fronteriza.
- Con bases teóricas y con referencia a experiencias internacionales, proporcionar conocimientos acerca de la interrelación entre lo público y lo privado y respecto al rol del Estado y de la sociedad civil en los procesos de Desarrollo e integración fronteriza.
- A través del análisis de experiencias internacionales y de tareas prácticas de planificación regional, proporcionar conocimientos aplicados respecto a aspectos políticos, culturales, institucionales, jurídicos<sup>4</sup>, ambientales, financieros, económicos, comerciales y sectoriales relevantes en los procesos de Desarrollo e integración fronteriza, así como para la instrumentación de programas concretos al respecto.
- A través del análisis de estudios previos y de un ejercicio aplicado de planificación regional respecto a la región en la cual se realiza el diplomado, formular propuestas de Desarrollo e integración fronteriza, incluyendo la identificación de responsabilidades públicas y privadas de diferente nivel y los mecanismos concretos para su aplicación.

Tal como se desprende del contenido de los diferentes componentes que se presentan más adelante, se sugiere una duración del diplomado de 112 horas de de trabajo presencial en grupos y plenaria (sin perjuicio de horas adicionales acordadas por cada grupo de trabajo) y 20 horas para visitas institucionales y trabajo de campo estructurados y guiados por el Diplomado, que permitan un contacto directo con un amplio espectro de actores públicos, privados y académicos de la respectiva región y que permitan reunir información para el ejercicio aplicado. Las horas de visitas institucionales y de trabajo de campo estructurado se contabilizarán como parte de las horas del diplomado, para un total de 132 horas.

#### **IV. ESTRUCTURA DEL DIPLOMADO**

##### **Módulo I: Introducción**

##### **8 horas (Jornada de nivelación)**

- Panorama general del diplomado: objetivos y metodología **(1 hora)**
- Desarrollo e integración fronteriza: aspectos conceptuales **(3 horas)**.
- Planificación del Desarrollo Regional: aspectos generales **(2 horas)**
- Caracterización general de la región **(2 horas)**..

---

<sup>4</sup> Incluyendo la revisión y análisis de la normatividad más relevante de los países respecto a estos asuntos.

## **Módulo II: Relaciones internacionales e integración.**

### **16 horas (2 jornadas)**

- Fundamentos de relaciones internacionales **(3 horas)**
- Aspectos económicos de las relaciones internacionales **(3 horas)**
- La integración en las relaciones internacionales **(2 horas)**
- La integración en la Unión Europea **(2 horas)**
- La integración en América (ATPA, ALCA, MERCOSUR, OLADI, etc. **(4 horas)**
- La integración a nivel andino **(2 horas)**

## **Módulo III: Desarrollo e integración fronteriza**

### **24 horas (3 jornadas)**

- La integración fronteriza en el marco de los procesos generales de integración: aspectos conceptuales **(2 horas)**.
- Economía e integración fronteriza: el impacto de las políticas y variables macroeconómicas en la frontera y su impacto sobre los procesos de integración fronteriza **(4 horas)**.
- Aspectos jurídicos e institucionales de la integración fronteriza: soberanía e integración fronteriza; los actores nacionales, regionales y locales **(4 horas)**.
- Desarrollo e Integración fronteriza en la Unión Europea y en América Latina: las políticas **(2 horas)**
- Desarrollo e Integración fronteriza en la Unión Europea, en América Latina y en Norteamérica: análisis de casos **(12 horas)** [se seleccionarán 7 casos -3 UE, 3 América Latina, 1 Norteamérica-, que permitan ilustrar aspectos geográficos, ambientales, culturales, políticos, sociales, institucionales, jurídicos, económicos y comerciales de la integración fronteriza].
- Instrumentos de desarrollo económico y regiones fronterizas (Crédito empresarial, PYMES, incentivos, investigación y desarrollo, tecnología, etc.)

## **Módulo IV: Desarrollo e integración fronteriza: aproximación al caso<sup>5</sup>**

### **16 horas (2 jornadas)**

- Visión histórica y geográfica de las fronteras en el caso estudiado **(4 horas)**.<sup>6</sup>
- Políticas de fronteras y políticas de integración fronteriza de Colombia y del país vecino: aspectos generales **(4 horas)**.

---

<sup>5</sup> Se especifica de acuerdo a la región en dónde se realice el Diplomado, v.gr. Colombo-Venezolano, Colombo Ecuatoriano, etc.

<sup>6</sup> En el módulo siguiente se profundizará en la caracterización de la frontera colombo-venezolana.

- Descentralización en la instrumentación de las políticas de integración fronteriza: la interacción entre los niveles central, regional y local; el ámbito de competencias, la autonomía y el rol de las administraciones e instituciones de carácter regional y local **(4 horas)**.
- Los instrumentos institucionales y jurídicos para la integración fronteriza: comisiones de vecindad, ZF, UEDF, ZIF y otros instrumentos previstos a nivel andino y de los países estudiados **(4 horas)**

## **Módulo V: Planificación regional, desarrollo e integración fronteriza**

### **24 horas (3 jornadas)**

- La planificación regional y el ordenamiento territorial: aspectos conceptuales: el desarrollo regional, la organización del espacio, las interacciones, la localización de las actividades, la estructura institucional **(8 horas)**.
- Caracterización de la frontera del caso estudiado: asuntos ambientales, aspectos culturales, aspectos socio-económicos, aspectos institucionales, aspectos jurídicos, aspectos infraestructurales, actores<sup>7</sup>, problemas, potencialidades **(8 horas)**.
- Políticas, programas, estudios y proyectos específicos de desarrollo y de integración fronteriza regional para regiones de frontera en Colombia y el país o países vecinos **(8 horas)**.

## **Módulo VI: Ejercicio de Planificación Regional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.**

### **44 horas**

A través del análisis de estudios previos y de un ejercicio aplicado de planificación regional respecto a la región en la cual se realiza el diplomado, se formularán propuestas de integración fronteriza incluyendo la identificación de responsabilidades públicas y privadas de diferente nivel y los mecanismos concretos para su aplicación.

El tiempo de dedicación se distribuirá de la siguiente manera:

**16 horas (2 jornadas)** de trabajo plenario y en grupos guiado por instructores.

- Elaboración de un Plan de Trabajo y conformación de grupos por áreas temáticas **(4 horas)**.
- Trabajo guiado en grupos para la materialización del trabajo de la respectiva área temática **(8 horas)**.

---

<sup>7</sup> Institucionales, públicos, privados, comunidades, universidades, centros de investigación.

- Trabajo guiado en plenaria para consolidación de ejercicio de planificación regional para la integración fronteriza de la región seleccionada **(4 horas)**.

**20 horas (3 jornadas)** de visitas institucionales y trabajo de campo estructurados y guiados por el Diplomado.

- Estas visitas deberán incluir instituciones públicas, empresa privada, centros académicos y organizaciones comunitarias. La visitas se programarán de manera intercalada con las sesiones de trabajo en grupo y plenario, de manera que permitan recoger información y testimonios de actores que enriquezcan el ejercicio.

**8 horas (1 jornada)** de presentación de los trabajos realizados.

Además de este tiempo básico de dedicación, los grupos de trabajo destinarán el tiempo adicional que requiera el cumplimiento de los objetivos trazados. Este tiempo hace parte del cálculo normal de tiempo de estudio extracurricular propio de cualquier ciclo de formación.

## PRESUPUESTO PRELIMINAR

DESCRIPCION	VALOR UNITARIO (\$)	CANTIDAD	VALOR TOTAL
<b>Servicios Personales</b> <b>(docentes)</b>	65.000	8.580.000	<b>34.320.000</b>
<b>Gastos Generales</b>			<b>98.424.000</b>
DESCRIPCION	VALOR UNITARIO	ALTERNATIVA (40 PARTIC.)	
Materiales didácticos de apoyo	20.000	800.000	3.200.000
Teleconferencia			
Pasajes aéreos	500.000	16.500.000	66.000.000
Auditorio			
Comunicaciones			
Equipos audio visuales			
Viáticos	100.000	4.950.000	19.800.000
Fotocopias	50.000	2.000.000	8.000.000
Afiches	1.000	200	200.000
Certificados	1.000	160	160.000
Carpetas	1.000	160	160.000
Esferos	1.000	160	160.000
Marcadores	2.000	180	360.000
Block de notas	2.400	160	384.000
<b>TOTAL GASTOS</b>			<b>132.744.000</b>