

LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO FRONTERIZO EN LA COMUNIDAD ANDINA. REFLEXIONES SOBRE SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

HERNANDO ARCINIEGAS SERNA *

Resumen

El presente artículo explica el origen y evolución de la política y normas que adoptaron los países miembros de la Comunidad Andina sobre integración y desarrollo fronterizo, bajo la mirada de la propia experiencia del autor de éste artículo cuando fue funcionario de la Secretaría de Comunidad Andina. Hace una crítica a la forma como se establecieron las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y destaca la excepción de la ZIF conformada entre el Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia). Posteriormente como funcionario de la Corporación Andina de Fomento (CAF), describe como con el apoyo de cooperaciones técnicas otorgadas por esta entidad a los países, se han venido elaborando las bases para adoptar planes, programas y proyectos de integración y desarrollo fronterizo, que exceden incluso el ámbito andino, pues se realizaron experiencias en las fronteras entre Bolivia y Argentina, así como entre Perú y Brasil. También describe los realizados entre Colombia y Perú como también entre Bolivia y Perú. Se concluye con algunas reflexiones generales.

Palabras clave: Integración y desarrollo fronterizo, Zona de Integración Fronteriza, Comunidad Andina, planes, programas y proyectos fronterizos.

INTEGRATION AND BORDER DEVELOPMENT IN THE ANDEAN COMMUNITY, ANALYSIS ON ITS ORIGIN AND ITS EVOLUTION

Abstract

This article explains the origin and evolution of the policies and rules adopted by the Andean Community member countries on integration and border development, according to the author's own experience when he was an official of the Secretariat of the Andean Community. He thus criticizes the way in which the "Border Integration Zones" (BIZ) have been established and emphasizes the exception of the BIZ formed between Tachira (in Venezuela) and Norte de Santander (in Colombia). Later, as an official of the Andean Development Corporation (CAF), he describes how, with the support of the technical cooperation granted to countries by this entity, have been laid the foundations for adopting plans, programs and integration projects and border development, even beyond the Andean scope, since then the experiments were conducted at the borders of Bolivia and Argentina then Peru and Brazil. It also refers to those made between Colombia and Peru as well as between Bolivia and Peru. It concludes with some general reflections.

Keywords: Integration

and border development, Border Integration Zone, Andean Community, plans, programs and border projects.

INTÉGRATION ET DÉVELOPPEMENT FRONTALIER DANS LA COMMUNAUTÉ ANDINE, ANALYSE SUR SON ORIGINE ET SON ÉVOLUTION

Resumé

Cet article explique l'origine et l'évolution des politiques et des règles adoptées par les pays membres de la Communauté Andine sur l'intégration et le développement frontalier, selon la propre expérience de l'auteur de cet article lorsqu'il était fonctionnaire du Secrétariat de la Communauté Andine. Il formule ainsi une critique sur la façon dont se sont établies les « Zones d'Intégration Frontalières » (ZIF) et met l'accent sur l'exception des ZIF formées entre Tachira (au Venezuela) et Norte de Santander (en Colombie). Plus tard, en tant que fonctionnaire de la Corporation Andine de Développement (CAF), il décrit comment, avec le soutien des coopérations techniques accordées aux pays par cette entité, ont été établies les bases pour adopter des plans, programmes et projets d'intégration et de développement frontaliers, au-delà même de la portée andine, puisque les expériences ont été menées aux frontières de la Bolivie et l'Argentine puis du Pérou et Brésil. Il évoque également celles réalisées entre la Colombie et le Pérou ainsi qu'entre la Bolivie et le Pérou. Il conclut par quelques réflexions générales.

Mots-clés : Intégration et développement frontalier, Zone d'Intégration Frontalière, Communauté Andine, plans, programmes et projets frontaliers.

1. Consideraciones iniciales

Partamos del punto de vista que en la región andina, como en la mayoría de los países con fronteras terrestres, se registran diversos niveles de integración fronteriza; las bilaterales que presentan diversas situaciones: desde las integraciones naturales o espontáneas entre sus habitantes a las que responden a acuerdos de vecindad entre las autoridades locales de los países fronterizos, o la integración fronteriza que se promueve por negociaciones y acuerdos entre los gobiernos nacionales. A este tipo de integración fronteriza no me referiré en éste artículo, salvo que alguno de estos esfuerzos hayan tenido una marcada influencia en la construcción y desarrollo de la integración fronteriza emanada de los acuerdos multilaterales que serán el tema central del escrito.

Con los editores de la Revista *Aldea Mundo*, acordamos precisamente dada mi trayectoria profesional en temas fronterizos durante más de veinte años al servicio de la Secretaría General de la Comunidad Andina, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y como consultor independiente, describir en éste artículo la experiencia vivida que de alguna manera puede servir para conocer el proceso de la construcción y la lenta evolución de la Integración y el desarrollo fronterizo entre los países andinos.

2. Antecedentes

A nivel multilateral los países andinos solo tienen como antecedente, en lo referente a la política de integración fronteriza o al tema fronterizo, una mención vaga en la Asociación de Libre Comercio (ALALC), que en su Resolución 10 de 1960 se refiere al “tráfico fronterizo”, como “*el realizado entre poblaciones fronterizas, destinado al consumo local de carácter doméstico, en operaciones de valor y volumen reducido*” y posteriormente en el Tratado de Montevideo constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, cuando señala en su artículo 45, que

Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedan en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los han suscripto (SELA- Oliveros, 2012).

Estas menciones como se ve son absolutamente marginales y no demuestran ninguna visión e interés por el tema de parte de los gobiernos de la región.

Muchos años después, en el marco de la Comunidad Andina, así como en el MERCOSUR, se explicita el concepto de integración fronteriza, en los que se vislumbra el interés para darle algún lugar a los

territorios fronterizos en los procesos de integración subregional. Veamos los orígenes para el caso de los países andinos, región a la que se refiere en particular el presente artículo.

3. Integración y Desarrollo Fronterizo en los países de la Comunidad Andina

3.1. Incorporación de lo fronterizo en la visión política del Acuerdo de Cartagena

El Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969 entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, del que años más tarde se retiró Chile e ingresó Venezuela, no contó con ninguna orientación o priorización para tratar los asuntos fronterizos; lo cual es reflejo de los objetivos económico-comerciales que lo caracterizaron. Solo en la reforma del Acuerdo en 1987 con el Protocolo de Quito, el tema fronterizo es incorporado formalmente a su cuerpo normativo estableciendo lo siguiente: “*Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas*”.

Sin embargo es importante destacar que recién constituido el Acuerdo, hay un antecedente importante entre el Ecuador y Perú, que a pesar de mantener controversias territoriales, decidieron crear en 1971 la Comisión Económica Permanente Ecuatoriano-Peruana (CEPEP o CEPPE) con el objeto entre otros de “... *examinar lo concerniente a las relaciones económicas y comerciales de ambos países, con orientación especial hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, las mismas que incluirán la identificación y estudio de los Proyectos de Desarrollo que resultaran conexos*” (SELA, 2011:30). Este mecanismo funcionó con relativa eficiencia durante algunos años, pero por diferencias de criterios para elaborar un diagnóstico del área de integración fronteriza, se paralizaron los trabajos. Pero es de destacar que solo con la firma del Acuerdo Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú el tema a nivel andino tuvo un importante impulso (Oliveros, 1991).

Dada la vocación comercial del proceso de integración andino, solo priorizaba buscar conjuntamente con las autoridades de los países soluciones a la problemática del transporte terrestre en los pasos de frontera, y administrar las decisiones que normaban la operativa del transporte y su funcionamiento, sin preocuparse de la problemática existente en las áreas fronterizas y menos en las poblaciones del entorno de los pasos, que fueron receptoras en cierta medida de los problemas del transporte. El mayor impacto fue el fortalecimiento del transbordo de las mercancías en frontera, por desavenencias y competencia entre los transportistas principalmente, cuya práctica y servicios asociados se convirtieron en generadores de subempleo

sustancial para satisfacer las necesidades de las precarias condiciones de vida de los habitantes fronterizos. La práctica del transbordo se fue consolidando en algunos pasos con las consecuencias propias del mismo, pues a pesar de generar mayor tiempo y costo en las operaciones en perjuicio de la competitividad del comercio exterior de los países andinos, a lo largo de los años atrajo inversiones en bodegas, equipos, agencias de aduana, etc.; convirtiéndose en una actividad económica importante y en una manera de actuación comercial de muchos transportistas. A pesar de la prohibición del transbordo en la normativa andina de transporte carretero y de las sucesivas sanciones impuestas a los países por el Tribunal Andino de Justicia, este no desapareció y aun se refleja en el funcionamiento de los pasos y la evolución y desarrollo de las ciudades fronterizas andinas.

Las reformas del Acuerdo de Cartagena en Quito en el año 1987 en lo relativo a fronteras, fueron siendo asumidas gradualmente en el proceso. En 1989 en un documento sobre Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino para la reunión del Consejo Presidencial en Galápagos, Ecuador, la Junta del Acuerdo de Cartagena, JUNAC, citó un conjunto de acciones, cuyo objetivo fundamental era elevar el nivel de desarrollo de los espacios fronterizos entre países de la Subregión. Para ello recomendaba impulsar proyectos binacionales productivos y de servicios y de integración fronteriza, promover la constitución de Comisiones de Vecindad y fortalecer las existentes, estudiar perspectivas económicas y sociales del comercio fronterizo. Identificar zonas fronterizas de tratamiento especial y armonizar legislaciones y un marco jurídico comunitario para la integración fronteriza (Comunidad Andina, 1989).

A partir de esta propuesta y dado que algunas iniciativas bilaterales entre los países andinos para promover el desarrollo y la integración de sus fronteras estaban avanzando, la JUNAC, con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo BID, pusieron en marcha importantes estudios entre 1989 y 1990 para las principales zonas fronterizas de la región, utilizando un mismo marco teórico –metodológico, lo que permitió al final tener una matriz comunitaria de problemas, tendencias y proyectos de acción para cada par de fronteras. De ésta manera el órgano técnico comunitario dispuso de una visión global de la problemática y de las perspectivas de la integración y el desarrollo fronterizo.

En correspondencia con lo anterior, el Consejo Presidencial Andino celebrado en La Paz, Bolivia, en 1990, dictó algunas directrices para adoptar una política comunitaria de integración fronteriza, fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas y promover el comercio fronterizo, lo cual posteriormente se tradujo en un documento preparado por la JUNAC sobre la “Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino” (JUNAC, 1991). Lamentablemente este esfuerzo no tuvo

la continuidad, la divulgación y aplicación adecuada, a la cual contribuyó la propia crisis por la que atravesó el proceso de integración hasta el año 1997; año en el cual se retoma el tema como veremos más adelante.

3.2. Antecedentes de la política de Integración y Desarrollo Fronterizo

Con los cambios introducidos por los países para impulsar el proceso de integración andino también se reestructuró el órgano ejecutivo, sustituyendo la Junta del Acuerdo de Cartagena JUNAC, por la Secretaría General de la Comunidad Andina, SGCAN. Esta nueva etapa del órgano ejecutivo es asumida y liderada por el primer Secretario General, el venezolano Sebastián Alegrett, el cual contó con el apoyo de los gobiernos de los países andinos y órganos comunitarios. En este contexto se priorizaron muchos temas políticos que diversificaron la agenda de la integración con temas de política internacional y con un mayor contenido social y ambiental, sin perder el rumbo económico comercial que lo caracterizaba. Esta dinámica de cambio iniciada en 1996 dio una activa presencia en su conducción a los Ministros de Relaciones Exteriores, como nuevos protagonistas, ya que el énfasis comercial que había tenido el Grupo Andino estaba en cabeza de la Comisión conformada por los Ministros de Comercio principalmente.

Durante estos años hubo ajustes internos dentro de la Secretaría, en cuyo proceso se me invita en 1997 para ocupar el cargo de Coordinador de Integración Física, área que tenía entre sus funciones todos los temas asociados al transporte en sus diversas modalidades que era una línea de actuación muy activa en la integración andina como mencioné anteriormente, pero también se incluía el tema de la integración y el desarrollo fronterizo, que había quedado sin avances sustantivos desde hacía varios años.

Estaba muy activa la controversia territorial entre Ecuador y Perú, que alteraba en muchos aspectos la dinámica del proceso; razón por la cual el Secretario General nos propone hacer un rápido diagnóstico sobre lo que estaba pasando en los pasos fronterizos y la situación de las poblaciones de esos dos países. El caso de Huaquillas (Ecuador) y Aguas Verdes (Perú), se convirtió en emblemático, pues en pleno conflicto, la zona estaba poco atendida por sus gobiernos centrales, pero los habitantes de éstas dos poblaciones vecinas vivían en completa armonía a pesar de las grandes dificultades que tenían. Esta situación obviamente favorecía la informalidad y sus prácticas comerciales asociadas tan frecuentes en las fronteras andinas.

Entre las acciones a ejecutar se decidió hacer presencia institucional en las ciudades mencionadas a partir de la realización de eventos de integración fronteriza con las autoridades locales de los dos países vecinos y la sociedad civil, en algunos de los cuales

participó el propio Secretario; lo cual no solo fue bien recibido sino que a la vez fue muy simbólico, porque se estimulaban expresiones binacionales de buena vecindad y se fortalecía la integración fronteriza auspiciada por el marco multilateral andino.

Este ejercicio se aprovechó para hacer algo similar en los demás principales pasos andinos; lo que permitió ir consolidando la presencia institucional de la Secretaría de la Comunidad Andina en las poblaciones fronterizas.

Todo esto fue ambientando la reunión del Consejo Presidencial Andino de Guayaquil a mediados de 1998, en el cual se destacó la “importancia que para el proceso de integración tiene el desarrollo fronterizo y la integración física de los pueblos andinos”. Además, los Presidentes consideraron que

... en ésta nueva etapa del proceso de integración se deben comprometer los mayores esfuerzos para lograr resultados significativos en estas dos áreas. Para ello instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a realizar anualmente la priorización de los proyectos de integración y desarrollo fronterizo y aquellos relacionados con la interconexión vial y ferroviaria (Comunidad Andina, 1998).

3.3. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú

Al consolidarse la paz entre Ecuador y Perú en 1998 uno de los acuerdos suscritos en Brasilia, fue el “Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”, que incluía el Plan Binacional y Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, con una duración de 10 años. Uno de sus objetivos era elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nororiental del Perú. El Plan ha promovido y articulado el desarrollo de la región fronteriza con participación del sector público de los dos países (nacionales, regionales y locales). Para su ejecución se ha contado con la cooperación de varios países y organismos internacionales como el BID, CAF y la Unión Europea.

Teniendo en cuenta los resultados, los dos países decidieron en 2012 ampliar el Plan Binacional por diez años más hasta 2023. Además acordaron para el quinquenio una agenda bilateral renovada y con temas de mayor incidencia a nivel de la zona de integración fronteriza: agenda social en torno a cuatro ejes (desarrollo e inclusión social, salud en fronteras, seguridad social y personas con discapacidad), gestión de cuencas transfronterizas, la activación el proyecto de irrigación Puyango-Tumbes, acción conjunta contra la minería ilegal, integración energética e infraestructura y conectividad (SELA, Oliveros, 2012).

3.4. Política y normativa de la Comunidad Andina en integración y desarrollo fronterizo inicial

Teniendo en cuenta todos los antecedentes mencionados, a partir de 1998 estuvieron dadas las

condiciones políticas para trabajar en la adopción de un marco normativo que impulsara la integración y el desarrollo fronterizo conjuntamente entre la Secretaría General y los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En concordancia con lo anterior la Secretaría decide reforzar el equipo técnico en la materia y para tal fin se contrata a uno de los mejores expertos de la región, el venezolano Ramón León, ex funcionario de la JUNAC y de gran experiencia internacional y conocedor de los temas de integración y fronterizos. Su trabajo inicialmente se oriente su colaboración en la preparación y formulación de una propuesta de Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, que reconociendo la importancia histórica y estructural de la binacionalidad, estuviera en correspondencia con los objetivos estratégicos de la Integración Subregional Andina y el marco normativo mencionado.

Las actividades se orientaron inicialmente en preparar una propuesta teórico-metodológica a partir de la cual se consideraba pertinente tratar la temática de la integración y el desarrollo fronterizo, desde la perspectiva de los cambios inminentes que se estaban dando en el escenario regional e internacional. Este documento se presentó en marzo de 1999 en una reunión que la Secretaría convocó a un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de asuntos fronterizos, conformado esencialmente por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En dicha reunión cada país miembro expuso en detalle, los lineamientos esenciales que orientan su respectiva política fronteriza, con énfasis en los aspectos que fundamentan las relaciones bilaterales con sus vecinos andinos, así como su visión prospectiva respecto al tratamiento de las fronteras comunes. Se apreció la confirmación de la práctica de la bilateralidad, como factor esencial de cohesión territorial y de la necesidad del fortalecimiento del proceso de integración subregional.

Esta primera reunión del Grupo permitió analizar conjuntamente las realidades existentes en los principales pasos de frontera; permitiendo de este modo validar la coherencia existente entre el modelo analítico y las problemáticas concretas inherentes a las relaciones vecinales al interior de la Subregión y los asistentes reconocieron la pertinencia de los planteamientos de la Secretaría General. El resultado principal de la reunión fue la solicitud a la Secretaría de preparar un documento sistematizando los planteamientos aportados por cada país que enmarcara la propuesta analítica de la propia Secretaría para ser analizado en una segunda reunión a mediados de abril.

El documento de trabajo se tituló “Integración y Desarrollo Fronterizo”, el cual fue internamente revisado y perfeccionado con las personas vinculadas a los asuntos relacionados con el Mercado Común y con la Política Exterior Común de la SGCA. El documento se envió a los Ministerios de Relaciones Exteriores y

de Comercio Exterior, así como al BID, CAF e INTAL, que también fueron invitados como observadores al Grupo de Alto Nivel. La segunda reunión en abril tuvo excelentes resultados, la cual concluyó con la aprobación de un documento presentado en borrador por la Secretaría titulado “Bases de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”, que con las modificaciones y ajustes pertinentes durante los intensos debates, resumió el consenso del importante producto logrado, que se convertiría posteriormente en la primera decisión andina en la materia (Comunidad Andina, 1999).

Es necesario resaltar dos aspectos esenciales: hubo una aceptación del concepto de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los ámbitos territoriales donde se ejecutará la Política Comunitaria en esta materia y se sustituyó el concepto de “binacionalidad”, por solicitud del Perú, por la palabra “bilateralidad”, bajo la premisa que era pertinente preservar la capacidad de acción autónoma de cada País Miembro dentro de su respectivo territorio.

Es de destacar que el documento aprobado se sometió a la evaluación final de cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores, para adoptar posteriormente la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo en el seno del Consejo Andino de Relaciones Exteriores (CAMRE).

Finalmente el CAMRE se reunió el 25 de mayo de 1999 en Cartagena de Indias-Colombia, donde se aprobó con muy pocas variaciones el documento aprobado por el Grupo de las Bases de Política. La norma andina es la “Decisión 459” sobre “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo” (CAN, Secretaría General, 1999), la cual contiene en su parte resolutive unos Principios de alcance general sobre la integración en general y uno particular que señala que esta política comunitaria debe “contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)”. Luego se incluyen los Lineamientos Generales contenidos en el Artículo 2, que destaca dada su importancia para el Proceso de Integración:

- Forma parte de la Agenda fundamental de la Integración Andina;
- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional;
- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión;
- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;
- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios

fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

El Objetivo General de la Política Comunitaria (Artículo 3) “...es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión”, el cual se complementa con cuatro objetivos específicos.

3.4 Política y normativa de la Comunidad Andina en integración y desarrollo fronterizo complementario

La formalización del GTANIDF permitió fortalecer la interacción de los Ministerios de Relaciones Exteriores con la SGCAN, haciendo reuniones bastante frecuentes que permitieron establecer una serie de prioridades de definición política que se plasmaron en un cuerpo normativo estable y que orientara los trabajos de la región en la materia; sin alterar los avances que en materia bilateral proseguían teniendo los países. Sin embargo es de destacar que la activa participación de la Secretaría permitió establecer una red de vasos comunicantes entre los dos ámbitos, de tal manera que cada una se retroalimentara de la otra. Es así que la Secretaría comenzó a participar en las reuniones de las Comisiones de Vecindad, las cuales fueron enriqueciendo la visión de lo que podría manejarse a nivel multilateral.

Este trabajo permitió incorporar a otro experto de gran reconocimiento internacional en materia fronteriza, el peruano Luis Alberto Oliveros, quien había participado como parte de la delegación peruana en todo la etapa anterior en calidad de Asesor de la Comisión de Integración Fronteriza Perú-Ecuador, así como al abogado Alfredo del Castillo, fundamental para la concepción legal de las futuras normas fronterizas.

El trabajo priorizado en el GTANIDF se orientó en preparar propuestas de normas que buscaban atender dos aspectos fundamentales diferentes pero complementarios: Por un lado la política y norma que precisara el concepto y alcance de las zonas de integración fronteriza, que se visualizaban como los territorios fronterizos óptimos para intensificar la relación bilateral, pero que estuvieron bajo un marco normativo subregional común. Por el otro lado, una política y norma que atendiera lo relativo a los pasos de frontera, lugares mal organizados y que representaban espacios asociados a la problemática de las poblaciones adyacentes y que internamente en su funcionamiento se enfrentaban con visiones y normas de funcionamiento diferentes entre las autoridades de control de cada país y que por su ineficiencia representan un impacto grande en la competitividad del comercio exterior carretero y el crecimiento del turismo entre los países andinos.

La primera norma buscaba establecer un marco normativo común para el establecimiento de las

ZIF, que estimulara desarrollar y ejecutar planes, programas y proyectos en beneficio de las poblaciones fronterizas y que tuviera más flexibilidad que las normas nacionales; dadas las dificultades que estas tienen para desarrollar políticas y actividades bilaterales. Además cualquier acuerdo entre dos países fronterizos requiere aprobación de los congresos nacionales por ser tratados internacionales, y obtener los recursos financieros con presupuestos nacionales para ejecutarlos es muy complejo. Con el paraguas de una norma andina que automáticamente se incorpora a la normativa nacional podían superarse estos obstáculos, así como para obtener, con mayor facilidad, recursos internacionales de cooperación o de financiamiento para avanzar en algunos planes o proyectos bilaterales.

La norma de los pasos de frontera, se orientaría a fortalecer el concepto de los Centros Nacionales de Frontera (CENAF), donde concurrirían todas las autoridades de cada país y todos los trámites se realizarían coordinadamente en el menor tiempo posible, dado que en muchos pasos estaban dispersas en una ciudad o territorio, hasta con horarios diferentes, dificultando a los transportistas y operadores de comercio exterior y turistas los trámites para proseguir al país vecino. Así mismo se establecería el concepto de los Centros Binacionales de Frontera (CEBAF), que buscan la actuación integrada de las autoridades de los países vecinos en un mismo recinto, buscando una sola parada de los vehículos, mercancías y de las personas.

Los trabajos en esta segunda etapa concluyeron con la aprobación por parte del CAMRE, el 22 de junio de 2001 en Valencia, Venezuela, de la Decisión 501, sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina y la Decisión 502, sobre Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina (CAN-Secretaría General, 2001)

Zonas de Integración Fronteriza: Sobre la primera Decisión vale la pena destacar que al constituirse en la política y marco legal de las ZIF en la Comunidad Andina, la norma comienza por definir las como

...los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos (Artículo 1).

Menciona que éstas se podrán establecer mediante mecanismos bilaterales entre los Países Miembros de CAN e incluso con terceros países.

El Artículo 4 es de gran importancia, pues señala que las ZIF "...se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros, conforme" a algunos criterios que

se explican en la misma, pero que se refieren a temas asociados a las dimensiones del desarrollo social, desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y dimensiones institucional y de integración.

El Artículo 5 contiene trece objetivos de las ZIF que vale la pena leer, pues fueron ampliamente debatidos y tienen una gran importancia si los gobiernos nacionales, regionales y locales bilateralmente logran desarrollar acciones teniéndolos en cuenta. Lograrlos sería realizar una verdadera transformación de estos espacios fronterizos.

También es de gran importancia el Artículo 6, pues establece los criterios que deben tener en cuenta los Países Miembros para identificar y delimitar las ZIF. Estos cinco criterios conjuntamente con lo que incluyen en el Artículo 4, son fundamentales para tener en cuenta en la creación de las ZIF. Existe una disposición transitoria que los compromete a establecer o adecuar en los términos de la Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la Decisión 501. Veremos más adelante que suerte corrió este compromiso.

Un mandato fundamental se establece en el Artículo 8, en el cual se señala que los *...países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General...* Esto se complementa con la mención que se hace para su financiamiento en el Artículo 11.

Finalmente se destaque en el Artículo 10, establece, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo fronterizo (BPIDF), el cual contará entre otros con el apoyo del BID y la CAF.

Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la CAN: La Decisión 502 se adopta en desarrollo del mandato de la Decisión 459 ya comentado, porque uno de sus objetivos específicos es "...facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera.....", además señala que

...para incrementar la competitividad del comercio de bienes y servicios... requiere que en los pasos de frontera se utilicen de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos; y complementen la labor que realizan los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), (considerando Decisión 502).

La Decisión define los CEBAF como

...el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del

servicio de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario (Artículo 1, Decisión 502).

Se indica que el CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucradas. También quisiera destacar que el eje vertebral de los CEBAF se centra en el Control Integrado, la cual se define como *“la verificación y supervisión de las condiciones legales de entrada y salida de personas, equipajes, mercancías y vehículos que realizan, en forma conjunta, en los CEBAF funcionarios nacionales competentes designados por el País de Salida y el País de Entrada”* (Artículo 1).

El objetivo de la Decisión, en general, es promover los CEBAF y aprobar el marco de normas sobre su desarrollo y funcionamiento para la aplicación del control integrado en los mismos; dándole a los Países Miembros la facultad de establecer acuerdos específicos para su operación de acuerdo a las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera.

Es de destacar que dicho control integrado prevé la parada momentánea y por una sola vez de los flujos que circulan por los CEBAF en donde se utilizarán procedimientos administrativos y operacionales armonizados o compatibles que progresivamente se deben ir transformando en únicos. Hasta que ello se logre, se señala, se efectuarán de manera secuencial comenzando por los del país de salida y luego con los del país de entrada.

Teniendo en cuenta el entorno de los CEBAF que puede estar próximo o dentro de poblaciones fronterizas, la norma señala que los países realizarán un ordenamiento y acondicionamiento territorial urbano en una perspectiva de largo plazo, que asegure el mantenimiento de los accesos y la fluidez de tránsito, evitando procesos de “tugurización” que pudieran desnaturalizar los objetivos para los cuales se estableció el CEBAF.

La aplicación de estas políticas y normativa comunitaria ha sido muy lenta; lo cual es el reflejo de los avances y retrocesos de la integración Subregional, que no logra consolidarse como un compromiso político de los países andinos, e impidiendo beneficiar a sus poblaciones de los logros que podrán obtenerse de llevarse a cabo todo lo acordado en su beneficio. Pero sobre los CEBAF la historia daría para otro artículo.

Antes de terminar este acápite quisiera mencionar que durante el anterior proceso y ya retirado de la Secretaría como consultor, Ramón León, tuvo un grave problema de salud y posteriormente falleció en Caracas. Quiero destacar su conocimiento, capacidad de trabajo y

visión política, pues buena parte de la conceptualización y resultados descritos fueron parte del legado que dejó para beneficio de la integración y desarrollo de las fronteras andinas.

4. Aplicación de la Política y normativa de la Comunidad Andina en integración y desarrollo fronterizo inicial

4.1. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)

El compromiso asumido por los países fue desarrollándose gradualmente. Lo primero era lo relacionado con el establecimiento de las ZIF como tal a partir de mecanismos bilaterales apropiados. Para realizar dicha labor la Decisión 501 fija en su Artículo 6 unos criterios para su identificación y delimitación que permiten establecer unas regiones en las que se facilitará una actuación compartida dada sus características comunes.

Lamentablemente los gobiernos en cabeza de los mismos Ministerios de Relaciones Exteriores que habían aprobado la Decisión, no aplicaron los criterios para establecer las ZIF lo cual implicaba un trabajo intenso. El resultado de la coordinación entre Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú y Perú-Bolivia, fue adoptar una sola ZIF entre sus territorios fronterizos por pares de países, que abarcaron amplios territorios conformados por la totalidad de los departamentos o provincias limítrofes de sus respectivos países, conformando unas franjas inmensas de territorio que tenían como delimitación las mismas de los departamentos o provincias incluidas. Esto no solo produjo una distorsión del compromiso, sino la inclusión de vastos territorios que por su lejanía y ausencia real en términos económicos, sociales, comerciales, administrativas y funcionales, desvirtuaba la aplicación de todos los objetivos previstos y dificultaría como en la práctica ha sido, generar condiciones óptimas para lograr un verdadero desarrollo sostenible y la tan anhelada integración fronteriza. Emprender acciones bilaterales en territorios tan alejados de la vida de fronteras es una utopía, especialmente en los países andinos donde precisamente los territorios que conforman los departamentos o provincias fronterizas son los menos atendidos por los gobiernos centrales y que cuentan con limitados presupuestos. La única excepción pudiera haber sido el caso de Bolivia, donde La Paz, como ciudad potencialmente dinamizadora de la frontera por su cercanía, tampoco ejerce ese papel con su frontera natural con el Perú, porque su franja fronteriza también es marginal a pesar de la corta distancia.

El único caso que no se concretó en el plazo previsto fue el relacionado con la frontera de Colombia-Venezuela, donde por las características políticas de las relaciones el tema no prosperó. Sin embargo, dadas las

características tan diferentes que tienen los tramos de su larga extensión de la frontera común, la Secretaría General acogió el interés de los gobiernos regionales de la región andina, que con el respaldo de las respectivas cancillerías, solicitaban desarrollar una propuesta a los gobiernos centrales de los dos países del establecimiento de una ZIF aplicando los criterios y condiciones establecidas en la Decisión 501. Esta parte del territorio fronterizo es el más poblado y desarrollado y tiene como ciudades dinamizadoras a San Cristóbal en el Estado del Táchira (Venezuela) y a Cúcuta en el Departamento de Norte de Santander (Colombia).

Fue así que con el apoyo de recursos de cooperación técnica captados por el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (CAF-BID), el cual como mencioné fue creado en la Decisión 501, la SGCAN coordinó bajo el liderazgo de la Universidad de Los Andes (San Cristóbal) y en particular del CEFI y la Universidad Libre-Seccional Cúcuta y la Universidad Francisco de Paula Santander (Cúcuta) y el respaldo político, institucional y económico de las Gobernaciones del Estado de Táchira y el Departamento de Norte de Santander, la realización del estudio académico que permitiera, proponer un espacio territorial de la zona andina fronteriza entre los dos países, integrado por un determinado número de municipios del Estado de Táchira y de Norte de Santander, para definir y delimitar una ZIF que cumpliera con todos los requisitos de la normativa andina.

El estudio tuvo una coordinación académica en cada país, en cabeza de la Doctora Ana Marleny Bustamante del CEFI y la Abogada Marina Sierra por las universidades de Cúcuta. La discusión metodológica, el alcance y desarrollo del trabajo fue realizado por un gran equipo multidisciplinario de profesores e investigadores de las tres universidades, funcionarios de las gobernaciones y municipios y la activa participación del Coordinador del Banco de Proyectos, Dr. Luis Alberto Oliveros y el suscrito.

El trabajo tuvo como unidad de análisis el municipio y se incluyeron en el estudio los que preveían proyectos de integración y habían sido incluidos en análisis anteriores como eventuales zonas de integración fronteriza. Se realizó una investigación de naturaleza cualitativa y cuantitativa. Para determinar el ámbito geográfico de la ZIF se establecieron diez criterios, con base en la revisión teórica sobre los procesos de integración, las posibilidades de desarrollo, las políticas públicas y los previstos en la propia Decisión 501. Dado que fue la única ZIF que teóricamente se iba a constituir producto de un estudio, considero pertinente mencionar los criterios que se utilizaron (Bustamante y otros, 2005):

Objetivos comunes (incluyendo los culturales), estructura económica, existencia de recursos compartidos, infraestructura de soporte y/o apoyo, dimensión espacial-territorial, condiciones ambientales,

capacidad institucional para la gestión, entorno jurídico-institucional, adyacencia geográfica y percepción de los actores locales. Estos criterios se ponderaron según una matriz de evaluación y al final se recomendó la inclusión de municipios de cada país, que tenían el mínimo de puntos establecidos en la metodología, lo cual estaba sustentado con los objetivos que tendría esta ZIF en particular. El análisis de los resultados se realizó comparando los resultados obtenidos con la realidad estudiada, la revisión teórica y los objetivos propuestos. Uno de los productos más destacados y difíciles de obtener en el trabajo fue el Sistema de Información Geográfica SIG que permitió captar, visualizar y dimensionar espacialmente las realidades de la zona en estudio, desde una nueva perspectiva de análisis, un territorio continuo que hace parte de dos países. El trabajo tiene una conclusiones y recomendaciones a los dos gobiernos regionales y nacionales muy importantes a tener en cuenta para su adopción (Bustamante y otros, 2005).

El trabajo fue entregado durante 2005 en una sesión solemne ante los dos Gobernadores en San Cristóbal, rectores de las universidades, Secretario General de la CAN entre otros y tuvo una amplia difusión. Posteriormente los gobiernos regionales, que tenían establecidas unas mesas técnicas de trabajo, evaluaron los resultados de la propuesta e introdujeron algunos ajustes para que la futura ZIF quedara más armónica entre el espacio territorial y la población existente dado que Colombia es más poblado. Lamentablemente al poco tiempo de haber sido aprobada la ZIF por los dos países, Venezuela el 22 de abril de 2006 anunció su retiro de la CAN, el cual se formaliza por medio de la Decisión 641 (CAN-Secretaría General, 2006): Aprobación del Memorando de entendimiento suscrito entre los países miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela. *“Esta salida ha sido uno de los elementos que no ha favorecido el fortalecimiento de la ZIF y que este tema deba tratarse en el plano bilateral y no en el seno de la Comunidad Andina”* (Blanco, 2008:11).

Cabe señalar que la ZIF Táchira – Norte de Santander fue establecida por los gobiernos de Venezuela y Colombia en 2005, a través de la Declaración de Paraguaná, y del intercambio de notas diplomáticas a comienzos de 2006 (Sánchez y Bustamante, 2008).

4.2. Planes, programas y proyectos de Desarrollo e Integración Fronterizo

Este es un compromiso asumido por los países miembros de acuerdo al artículo 8 de la Decisión 501. Su lenta aplicación y desarrollo se va dando durante los siguientes años; proceso que ocurre después de retirarse el autor de éste artículo de la SGCAN en el 2005 pero ya como funcionario de la Corporación Andina de

Fomento (CAF) con sede en Caracas.

Como parte de las nuevas actividades participé en la creación del Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza PADIF, por medio del cual el organismo ha venido otorgando, desde hace varios años, cooperaciones técnicas a los países, para contribuir en la construcción de visiones estratégicas de mediano y largo plazo en las Zonas Fronterizas de Suramérica. Esto ha favorecido la planificación y articulación de planes, programas y proyectos del orden binacional, que permiten mejorar el potencial compartido de los países vecinos y dimensionar las oportunidades de colaboración que permitan afianzar los objetivos de integración y desarrollo humano sostenible tan indispensables en estos territorios.

Las propuestas de planes, programas y proyectos para las zonas fronterizas tienen que ser coordinados y supervisadas para su diseño y realización por los países involucrados, pero dadas las dificultades para armonizar visiones, políticas, marcos legales y prioridades diferentes, la presencia de equipos técnicos de especialistas en materias fronterizas, ha facilitado la preparación de los mismos para los países, dada la experiencia que tiene la CAF en la materia.

Algunos de los apoyos solicitados a CAF, no son de países miembros de la CAN sino del MERCOSUR que no cuenta aún con una normativa sobre dicha materia. En la práctica algunos países han optado por acuerdos binacionales para establecer los territorios fronterizos objeto de la preparación de los siguientes Planes como veremos a continuación.

4.3. Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo Binacional (PMIDFB): Provincias de Salta y Jujuy (Argentina)- Departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia)

El PMIDFB Argentina-Bolivia se desarrolló por solicitud de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y la selección de la consultora que lo formuló fue producto de un concurso internacional realizado por CAF con la participación de los dos Ministerios. La firma seleccionada tenía experiencia en este tipo de instrumentos en los países europeos.

El Plan Maestro tuvo como objetivo general la formulación de una visión estratégica de integración y desarrollo de la región, comprensiva de las provincias de Salta y Jujuy, y de los Departamentos de Potosí y Tarija; definiendo, bajo criterios de articulación y planeación coordinada, objetivos, metas y cursos de acción común; programas y perfiles de proyectos priorizados en materia de desarrollo económico-productivo, integración física, y desarrollo social y ambiental sostenible.

Los Objetivos del Plan previstos en los términos de referencia, que fue ampliamente evaluado por los Ministerios y CAF antes de la apertura del concurso, se concretó en la definición de una visión estratégica

de integración y desarrollo de la Región Frontera, definiendo objetivos, metas y cursos de acción, así como Programas y perfiles de proyectos prioritarios en materia definidas.

Las Propuestas del Plan se precisaron en lo esencial a través del Programa de Actuaciones y de la Propuesta de Gestión, algunas con 'visibilidad' social e institucional por la importancia de atender de inmediato un determinado cúmulo de necesidades sociales de las poblaciones y comunidades de frontera. Para ello se identificaron 42 proyectos prioritarios entre los que se destacan los denominados Planes y estudios con carácter de llave. En este grupo se seleccionaron 8 proyectos del Programa de Planificación del Desarrollo Territorial y Urbano, que son muy eficientes para abrir el paso a proyectos de inversión y desbloquear problemas que atascan su ejecución. La localización geográfica de estos ocho proyectos se reparte entre diversas agrupaciones de los departamentos bolivianos y las provincias argentinas.

Al final del trabajo los consultores seleccionaron los diez proyectos de mayor potencialidad movilizadora y con capacidad estructurante de la integración regional- binacional, los cuales fueron de cierta manera consensuados con las autoridades en el taller final

Es de destacar que todo la propuesta fue acompañada de un trabajo geográfico y cartográfico binacional que permite visualizar todo el diagnóstico y propuestas al nivel del territorio fronterizo binacional involucrado de manera conjunta; lo cual fue bastante innovador, dado que estos territorios fronterizos suelen mirarse con las propias visiones nacionales y poco son estudiados y analizados conjuntamente (CAF- EPYPSA, Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Bolivia, 2009).

Lamentablemente la propuesta no ha sido utilizada adecuadamente y temo quedó archivada en algunas dependencias oficiales de los dos países; lo cual es producto en cierta forma de la ausencia de trabajo coordinado y en equipo de las respectivas autoridades nacionales en cada país; especialmente por celos institucionales o desentendimiento entre funcionarios y la falta de coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales de los dos países. Esto también demuestra la falta de voluntad política de impulsar un plan que beneficie enormemente a las poblaciones fronterizas, especialmente. También en este primer esfuerzo de preparar un plan se visualiza el problema de haber determinado el ámbito de estudio (ZIF) con la totalidad de los territorios que conforman las dos departamentos fronterizos de Bolivia y las dos Provincias Argentinas fronterizas (cerca de 400.000 kilómetros cuadrados); involucrando amplios espacios deshabitados y alejados totalmente de la vida fronteriza, como son una buena parte del territorio de Potosí en Bolivia y de Salta en Argentina. Por el contrario todo el departamento de Tarija en Bolivia y toda la Provincia de Jujuy en Argentina, ocupan solo cerca del 25%

del territorio considerado y ambos son fronterizos. El ejercicio debería haberse realizado entre estos dos y una selección de los municipios susceptibles de integración fronteriza de Potosí y Salta utilizando por ejemplo los criterios de la Decisión 501.

4.4. Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza de Colombia y Perú.

Con la Decisión 501, los Gobiernos de Colombia y Perú han adelantado acciones encaminadas a poner en práctica el compromiso de fomentar el desarrollo y la integración de la frontera común. En noviembre de 2002 mediante el intercambio de Notas de las Cancillerías, se establece la ZIF Peruano-Colombiana, constituida, en la parte peruana, por las provincias de Maynas y Ramón Castilla, del departamento de Loreto, y, en la parte colombiana, por el departamento de Amazonas y el Municipio de Puerto Leguizamo del departamento de Putumayo. Lo anterior dio origen a la instrucción impartida en marzo de 2007 por los presidentes de Perú y Colombia, a sus respectivos Cancilleres para la pronta adopción del Plan de Desarrollo de la ZIF; lo cual permitió posteriormente definir los lineamientos para los programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza y para elaborar los términos de referencia para una consultoría que permitiera contar con el Plan de Desarrollo de la ZIF, que tuvo como antecedente un estudio de Caracterización Compatibilizada de mayo de 2006, los estudios y proyectos del Plan Peruano Colombiano para el Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PPCP) y las Actas y proyectos de las Comisiones de Vecindad e Integración Peruano Colombiana.

En esta dirección, se orientó el proceso de preparar los términos de referencia encaminados a la formulación del Plan de Desarrollo, considerando las acciones en la ZIF. Los Ministerios de Relaciones Exteriores solicitaron el concurso de CAF para apoyar la preparación del Plan y para el efecto el Banco realizó un concurso internacional para seleccionar los consultores, que recayó en el Proyecto Especial Binacional de la Cuenca del Putumayo PEDIC, con sede en Iquitos, Perú.

La frontera colombo-peruana se encuentra ubicada en un espacio geográfico con un ecosistema propio; reconocido a nivel internacional por su biodiversidad y riqueza en recursos renovables y no renovables, que representan un enorme potencial no solo para sus habitantes y para los propios países, sino para el mundo en general. Con ese marco de referencia, los consultores tuvieron en cuenta seis ámbitos de referencia: la condición de frontera, la región amazónica (ecosistema propio), la diversidad cultural, los territorios ribereños a los Ríos Amazonas y Putumayo, la condición de aislamiento, el escenario de conflicto (actividades ilícitas de narcotráfico) y el ámbito Regional Sudamericano

(CAF, PEDICP, 2013).

Para concretar las propuestas y acciones convenidas por ambos gobiernos se definió un área global que comprende la ZIF, donde se establecieron “Unidades Geoeconómicas” (UGE) y al interior de las mismas “Núcleos de Desarrollo e Integración” (NDI), donde se acordó concentrar los procesos, acciones y proyectos para el desarrollo integral e integrado del espacio fronterizo.

Las UGE fueron concebidas en 4 ámbitos territoriales que aglutinan a las poblaciones ribereñas de las cuencas del Putumayo y el Amazonas (Trapecio Amazónico) en la frontera peruano-colombiana, dado que el resto de la población nativa está muy dispersa. Al interior de las Unidades en los mencionados NDI se identificaron los programas, subprogramas y proyectos.

El Plan cuenta con siete Objetivos Estratégicos, líneas de acción y sus correspondientes metas e indicadores, debidamente formulados; resultado de investigaciones en los propios territorios y en consulta con las comunidades locales. Como resultado el Plan de Desarrollo está conformado por seis grandes Programas que coinciden con los Objetivos Estratégicos planteados en el marco del Plan de Desarrollo de la ZIF peruano colombiana.

La selección de los programas, sub-programas y proyectos es el resultado de la relación de las necesidades presentadas y observadas en los talleres y de visitas a la zona de frontera; por lo cual se basan en las demandas y propuestas originadas en el trabajo de campo y socialización del Plan, tanto en la cuenca del Putumayo, como en parte de la cuenca baja del Amazonas.

Dentro de los proyectos prioritarios se incluyen también intervenciones encaminadas al suministro de energía proveniente de fuentes alternativas, manejo de bosques, y aspectos relacionados con la logística de comercialización o intercambio de bienes utilizando el transporte fluvial; los cuales están asociados también a las necesidades más apremiantes de las poblaciones que integran los NDIs de las UGE del Putumayo.

El trabajo así mismo incluye los Mecanismos de Gestión del Plan, la Institucionalidad Política y Operativa, y la propuesta de la creación de un Fondo Binacional para el Desarrollo de la ZIF con aportes provenientes de los Gobiernos de Perú y Colombia, de instituciones multilaterales, países pertenecientes a la OCDE y otros.

Además propone los Mecanismos de Gestión del Plan desde la visión institucional, política y operativa y propone una Comisión Binacional Autónoma de Gestión de la ZIF y reglamentos en diferentes materias, como el Sistema de monitoreo del Plan (sistematización, seguimiento y evaluación) (CAF - PEDICP, 2013).

Vale la pena destacar que la propuesta de Plan fue aprobado formalmente por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y más recientemente los dos

congresos aprobaron la creación del Fondo Binacional para la ZIF y la Gestión y Ejecución del Plan, que dotará de recursos financieros la ejecución de los proyectos ya priorizados por los dos gobiernos y se está en el proceso de implementación final. A pesar de las demoras hay un compromiso político de ejecutar el plan y los proyectos en esta vasta región tan poco poblada, pero con altos índices de pobreza y problemas sociales. Es de destacar que si bien el territorio de la ZIF es demasiado grande y poco poblado, dada su homogeneidad en las características físicas-ambientales y económico-sociales, ha sido acertado trabajar en su totalidad la región para la elaboración y ejecución del Plan.

4.5. Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Brasil

En junio de 2012 los Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil y del Perú suscribieron con el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- en Río Branco, Acre, Brasil, un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable con el objeto de formalizar el apoyo del organismo financiero para la preparación de la Estrategia de desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza Perú- Brasil. Ese mismo año, se realizó un concurso internacional que fue ganado por una empresa española.

La elaboración de la Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Brasil-Perú, se desarrolló a lo largo de los años 2014 y 2015, y, conforme a los lineamientos establecidos por ambas Cancillerías y la CAF, conllevó un amplio proceso participativo y de consulta, tanto a nivel de las regiones fronterizas -Estado de Acre, en Brasil; Gobiernos de Madre de Dios, Puno y Cusco, en Perú-, como con instancias locales, sectoriales y algunas organizaciones de la Sociedad Civil.

El trabajo partió con la caracterización de la ZIF, la definición de los principios y objetivos con unos criterios orientadores de carácter general, la visión e indicadores. La parte sustantiva se refiere a las Líneas Estratégicas y el programa de intervención en temas relacionados con el fortalecimiento institucional, el desarrollo social, la competitividad - desarrollo económico y productivo, la infraestructura y los servicios para la integración y la competitividad y la gestión ambiental compartida. Adicionalmente cuenta con un Plan de Acción, para actuaciones a corto plazo, un programa de inversiones prioritarias y algunas consideraciones para el proceso de implementación, que contiene un marco institucional y la financiación de la estrategia y programas.

La importancia de este trabajo es la ubicación geográfica de la ZIF, con una posición estratégica de la integración entre Brasil y Perú (y también Bolivia) y la carretera Interoceánica Sur que une los puertos del sur del Perú -Ilo y Mollendo- con Brasil, a través de

vías asfaltadas que pasan por Porto Velho-Río Branco en dirección a Sao Paulo. Este es uno de los proyectos más representativos en el marco de la IIRSA. Con la construcción de la vía Transoceánica entre ambos países se establece un mecanismo de integración espacial efectiva en la región. El principal eje articulador de territorio de la ZIF es el tramo Río Branco-Puerto Maldonado. Esta carretera marca un hito desde múltiples perspectivas; en positivo, hay que destacar su papel en relación a la articulación económica de las economías locales con los nuevos mercados en desarrollo, así como su potencial dinamizador de los procesos de integración; pero también lleva asociados impactos sociales y ambientales que requieren medidas contingentes de corto plazo; dada las importantes amenazas y procesos de deterioro ambiental, que requieren actuar rápidamente y de forma coordinada entre distintos actores institucionales y sociales de los dos países (CAF, EPYPSA, 2015).

Los dos Ministerios de Relaciones Exteriores están considerando los resultados de esta propuesta, presentada en reuniones presididas por los Viceministros, para su aprobación; sin embargo la situación institucional existente en Brasil ha venido retrasando su adopción. Vale la pena destacar que fue una acertada decisión trabajar sobre un ámbito territorial homogéneo y poco poblado, limitándolo solo a la Zona Sur de la ZIF establecida entre Brasil y Perú que es muy extensa. Sin embargo, lo ideal hubiera sido incorporar el territorio contiguo y fronterizo de Bolivia con los dos países, pues entre los tres existe un territorio homogéneo bastante interdependientes entre sí. Lo difícil es reunir y coordinar tres países con visiones políticas y desarrollo diferentes, para trabajar en un tema de interés común pero poco visible dado el poco peso político que tienen estos territorios dentro de sus respectivos países.

4.6. Plan de Integración para el desarrollo del sector amazónico de la Zona de Integración Fronteriza Bolivia-Perú

Los Ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y Perú solicitaron a CAF apoyo para preparar una propuesta contenida de un plan de acciones bilaterales para aprovechar las potencialidades de la región Amazónica de la ZIF Bolivia-Perú, de modo que permita la integración de ambos países para beneficio de las poblaciones de dicha región con la preparación de programas y proyectos, con horizonte de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos propuestos incluyen: impulsar acciones de desarrollo y de complementación económica y social, entre las poblaciones de la zona para coadyuvar en la integración fronteriza, impulsar programas y proyectos destinados a promover la integración en torno a complejos productivos transfronterizos; considerando un tratamiento integrado de corto y mediano plazo que involucre

planes concertados de desarrollo económico y social, cooperación transfronteriza para el manejo sostenible de recursos naturales; cooperación para fortalecer las capacidades de la población orientada a caracterizar la vocación productiva de la ZIF; priorizando los complejos productivos que generen mutuos beneficios.

Realmente lo innovador de la solicitud es el énfasis sectorial en los complejos y cadenas productivas en una zona donde el tema ambiental sostenible es particularmente especial y los núcleos poblacionales son muy reducidos y aislados.

El ámbito de la consultoría está referido al sector amazónico de la ZIF Perú – Bolivia; comprendiendo principalmente a los distritos fronterizos de la provincia de Sandía del departamento de Puno y de las provincias de Tambopata y Tahuamanu del departamento de Madre de Dios, en el Perú, y de los departamentos de La Paz (provincia Iturrealde) y Pando, en Bolivia. El Plan de Integración para el Desarrollo deberá tener un horizonte de largo plazo considerando el periodo 2018-2027. Asimismo se deberá considerar un Plan Operativo para el periodo 2019-2020, que tendrá como objetivo poner en marcha el Plan de Integración.

La CAF realizó el concurso internacional y seleccionó conjuntamente con los Ministerios de Relaciones Exteriores la firma de consultores durante 2017 y actualmente está en pleno proceso de ejecución el trabajo, que superviso en calidad de consultor externo de CAF.

5. Reflexiones Generales

A manera de reflexión quisiera comenzar señalando, que la reseña del origen y evolución de la integración y desarrollo fronterizo en los países que conforman la CAN, solo busca mostrar los grandes beneficios que la integración regional traería a zonas desatendidas y necesitadas dadas sus condiciones de pobreza. En éstos territorios que, por razones políticas, han sido divididos y pertenecen a dos o más Estados, la línea fronteriza no elimina los lazos históricos y de dependencia que los habitantes de las zonas de frontera tienen y que conforman la mayoría de las veces una sola población cruzada por todo tipo de entretrejos económico, sociales y culturales, que permiten facilitar, más que en otras regiones la verdadera integración planificada y con objetivos que transformarían la vida de éstos pueblos. La pobreza, la dependencia de la informalidad, el comercio tradicional (algunas veces ancestral) y el contrabando; que se presta para la incorporación de otro tipo de situaciones ajenas y con intereses que trascienden las propias regiones, son frecuentemente producto de las políticas centralistas, la corrupción, la ausencia de equidad y la desigualdad que marcan la realidad de estos países.

Esa es la razón para que, desde la Secretaría General, se planteara durante años de manera consistente, que la

integración y el desarrollo fronterizo constituyen dos dimensiones inseparables de una misma realidad, de modo tal que el segundo se convierte en una condición indispensable para que se materialice la primera. En los documentos preparados por la Secretaría General a los Gobiernos para adoptar la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (Decisión 459), siempre se dijo que era inexorable trabajar de manera conjunta, compartida y coordinada, para lograr, durante la próxima década (se escribió en 1999), la elevación de la calidad de vida socio-económica, cultural y ambiental de las poblaciones fronterizas. Esta afirmación planteábamos requerían las condiciones siguientes:

- Delimitar, diseñar e instrumentar las ZIF que serían los escenarios fundamentales donde se ejecutarán los programas y proyectos exigidos para responder binacionalmente a las necesidades específicas de cada ámbito territorial;

- Configurar y poner en funcionamiento los equipos binacionales multidisciplinarios, que serían los responsables de emprender el proceso de diseño de los programas y proyectos a partir de los cuales se promoverían, en cada País Miembro, ante las autoridades decisorias binacionalmente constituidas y de los organismos multilaterales, las prioridades identificadas;

- Incrementar y fortalecer el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad compartida: acueductos, electrificación, comunicaciones e infraestructuras: vialidad, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, salud, educación, recreación deportiva y turística;

- Recuperar, fomentar y diversificar (según sea el caso) las actividades productivas: agropecuarias, agro-industriales, industriales, artesanales y minero-extractivas;

- Crear y regular un mercado de trabajo fronterizo, estable y creciente, fundamentalmente articulado con la flexibilización y dinamización del intercambio económico, principalmente comercial;

- Explorar y explotar racionalmente, bajo la concepción sustentable, los recursos naturales renovables y no-renovables: suelos productivos, cuencas hidrográficas (ríos y lagos), parques nacionales transfronterizos, la flora y la fauna de los territorios contiguos;

- Estimular la organización y participación de las colectividades vecinas, de manera de canalizarla en la identificación de los proyectos prioritarios y en la legitimación del trabajo que deben realizar las autoridades locales; y

- Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales, culturales y ambientales de los grupos socioculturales ancestrales, que son ocupantes históricos de importantes ámbitos territoriales fronterizos.

Se concluía diciendo, que desde el punto de vista de la integración multilateral andina, el mejoramiento

cuantitativo de las condiciones de vida fronteriza y la modernización del manejo gerencial, operativo y tecnológico de los flujos comerciales y poblacionales fronterizos, serán los pilares fundamentales para viabilizar la consolidación del Mercado Común Andino (Secretaría General, 1999). Agregaría para concluir: Soñar no cuesta nada.

Quedó la política y la normativa escrita y adoptada, pero los actores esenciales son los Estados, que son los responsables directos, con el apoyo de los actores sociales, sector privado, organismos financieros multilaterales, de planificar y ejecutar, binacionalmente, la promoción y puesta en marcha de proyectos prioritarios destinados a fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo. Para ello será indispensable estimular los procesos de descentralización político-administrativa y de desconcentración económica hacia las ZIF, de manera que las gobernaciones y las alcaldías estén en capacidad técnica y representativa de ser los ejecutores reales de la bilateralidad, que será un factor esencial en la profundización del proyecto comunitario.

Referencias bibliográficas

ACUERDO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL ANDINA, ACUERDO DE CARTAGENA (1969).

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, ALALC (1960). *Creación del Comité Provisional*, Resolución No. 10. 12 mayo.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN, ALADI (1980). *Tratado de Montevideo*. 12 agosto.

BLANCO, Ronald (2008). "La Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander". Revista *Aldea Mundo*, No. 13. Enero- Junio 2008: San Cristóbal (Venezuela).

BUSTAMANTE, Ana Marleny, Sierra Marina y otros (2005). *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*. CEFI – ULA: San Cristóbal (Venezuela), UPPS Cúcuta y Universidad Libre de Colombia seccional Cúcuta (Colombia).

CAN- SECRETARÍA GENERAL (1987). *Decisión 217. Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Quito)*. 18 mayo.

CAN-SECRETARÍA GENERAL (1999). "Decisión 459. Política común de integración y desarrollo fronterizo". *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XV, No.444, 1º Junio, Lima.

CAN-SECRETARÍA GENERAL, (2001). "Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza". *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XVII, N° 680, 28 Junio, Lima.

CAN-SECRETARÍA GENERAL, (2001). "Decisión 502. Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina". *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XVII, N° 680, 28 Junio, Lima.

CAN-SECRETARÍA GENERAL, (2006). "Decisión 641. Aprobación del Memorando de entendimiento suscrito entre los Países Miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela". *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*. Año XVIII, N° 1381, 10 Agosto, Lima.

CAF – EPYPSA – Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y de Bolivia,) (2009). *Plan Maestro de Integración y Desarrollo Fronterizo: Provincias de Salta y Jujuy (Argentina) y Departamentos de Potosí y Tarija (Bolivia)*. Versión en CD.

CAF – EPYPSA – Ministerios de Relaciones Exteriores de Brasil y de Perú, (2015). *Estrategia de Desarrollo e Integración del Sector Sur de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Brasil – Perú*. Versión en CD.

CAF - PEDICP - Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú, (2013). *Plan de desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Colombo Peruana*. Versión en CD.

COMUNIDAD ANDINA (1989). *Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino*. Galápagos, Ecuador. Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial.

COMUNIDAD ANDINA (1998). *X Consejo Presidencial Andino*. Guayaquil, Ecuador.

COMUNIDAD ANDINA (1999). *Bases de una política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo*, Lima.

JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, (1991). *Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino*. Lima.

LEÓN, Ramón (1999). *Política comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo* (informe técnico de consultoría), Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima.

OLIVEROS, Luís Alberto. (1991). *Bases para una estrategia de integración fronteriza en la Subregión Andina* (informe de consultoría), Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima.

SANCHEZ, FRANCISCO J y Bustamante A. (2008). "Diagnóstico del Sector Arrocero en la ZIF Táchira- Norte de Santander", Revista *Aldea Mundo*, No. 13, Enero-Junio 2008, San Cristóbal, Venezuela.

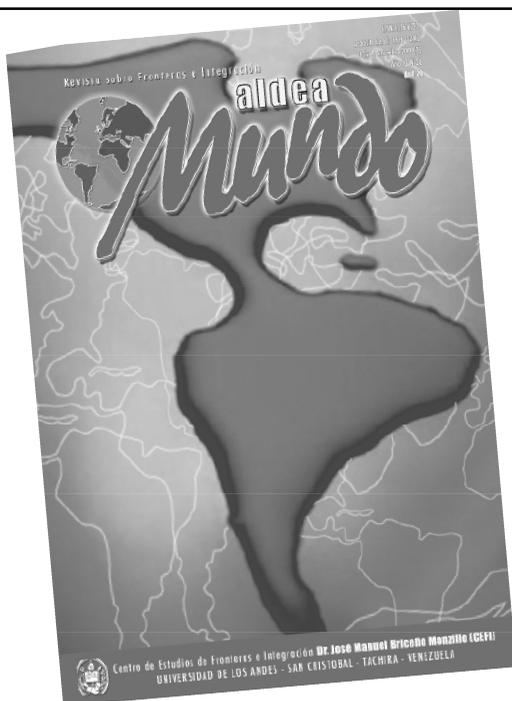
SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE – SELA (2011). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. SP/Di No. 05-11, febrero. 89 págs.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE – SELA, OLIVEROS, Luís Alberto (2012). *La Integración Fronteriza en el marco del Proceso de Convergencia de América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente, Octubre 2012, Caracas, Venezuela.

* Hernando Arciniegas Serna

Economista, MBA en Dirección de Logística, Instituto de Directivos de Empresa IDE-CESEM, Madrid, España. Coordinador de Integración Física de la CAN (1997-2005), funcionario de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2005-2015)
Email:harcina@gmail.com

Fecha de Recibido: Noviembre 2017
Fecha aprobación: Diciembre 2017



AldeaMundo

Año 22, N° 43

Enero-Junio 2017 (1)

CONTENIDO

INVESTIGACIÓN/RESEARCH/RECHERCHE

Los cambios históricos contemporáneos y la exigencia de la innovación en la enseñanza geográfica
Contemporary historical changes and the demand for innovation in geographical teaching

Les changements historiques contemporains et l'exigence de l'innovation dans l'enseignement géographique
 JOSÉ ARMANDO SANTIAGO RIVERA

Colombia y la situación de los desplazados y refugiados: Consideraciones teórico-jurídicas

Colombia and the situation of the displaced and Refugees: Theoretical- Legal considerations

La Colombie et la situation des personnes déplacées et des réfugiés : Considérations théoriques-juridiques
 JUAN CARLOS MORALES MANZUR Y LUCRECIA MORALES GARCÍA

Barreras físicas y técnicas al comercio en la frontera Táchira – Norte de Santander y su incidencia en la integración regional suramericana

Physical and Technical Barriers to trade and in the Táchira – Norte de Santander border and their influence on regional integration in South America

Barrières physiques et techniques au commerce dans la frontière Táchira - Norte de Santander et son incidence sur l'intégration régionale de l'Amérique du Sud

JOSÉ GREGORIO TORRES

Instituciones de Educación Superior Venezolanas frente a Mercosur: fortalezas y debilidades en materia de propiedad industrial

Venezuelan Higher Education institutions against Mercosur: Strengths and weaknesses in the area of industrial property

Les institutions vénézuéliennes d'enseignement supérieur face au Mercosur : forces et faiblesses dans le domaine de la propriété industrielle

AURA ESTHER TROCONISTROCONIS Y CAROLINA LOURDES RODRÍGUEZ AGUILERA

Contrabando y conflictividad social en la frontera Táchira-Norte de Santander

Smuggling and social conflictivity in the Táchira- Norte de Santander border

Contrebande et conflictualité sociale dans la frontière Táchira – Norte de Santander

NEIDA ALBORNOZ ARIAS

ANALISIS Y DOCUMENTOS/ ANALYSIS AND DOCUMENTS/ L'ANALYSE DES DOCUMENTS ET:

La transformación de la dinámica fronteriza en el Táchira

The transformation of Border dynamyc in Táchira

La transformation de la dynamique frontalière dans le Táchira

CARLOS ALBERTO ROMERO MENDOZA

Frontera Cerrada-Consecuencias y perspectivas

Closed Border-causes and consequences

Frontière fermée – Conséquences et perspectives

MARÍA TERESA BELANDRIA EXPÓSITO

AGENDA

De las relaciones colombo venezolanas julio-diciembre 2016

Of Colombia-Venezuela Relations July-December 2016

Des relations colombo – vénézuéliens juillet- Décembre 2016

INDICE ACUMULADO/CUMULATIVE INDEX/INDEX CUMULATIF

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES/INSTRUCTIONS TO AUTHORS/INSTRUCTIONS AUX AUTEURS

RESEÑAS/BOOK REVIEWS/ COMPTES-RENDUS

Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas

Borders in Colombia as strategic Zones: Analysis and perspectives

Frontières en Colombie comme zones stratégiques: Analyse et perspectives

POR : MARLENE OTERO SILVA