

## SISTEMA METROPOLITANO BINACIONAL ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA. NECESIDAD DE ACOMETER SU ESTUDIO

ALBERTO URDANETA\*

### Resumen

*En uno de los puntos fronterizos más vivos de Latinoamérica, aquel que se encuentra en el área comprendida entre el Estado Táchira, en Venezuela y el Departamento Norte de Santander, en Colombia, se dan flujos muy intensos de vehículos, personas, bienes y servicios; decenas de miles de vehículos y miles de toneladas de bienes, cruzan diariamente el límite político territorial. Allí hay todo un mercado de trabajo que alcanza a decenas de miles de personas. Se ha llegado a formar una mancha urbana con territorio de los dos países, una ciudad binacional y, más todavía, un Sistema Metropolitano Binacional, integrado por unos cuantos centros urbanos pertenecientes a Venezuela y a Colombia. Este trabajo plantea los aspectos y características más relevantes que justifican el desarrollo de un estudio de tal naturaleza orientado a propiciar el desarrollo conjunto y compartido de dicho espacio urbano.*

**Palabras Claves:** Sistema Metropolitano Binacional, Frontera, Desarrollo

BINATIONAL METROPOLITAN SYSTEM BETWEEN  
VENEZUELA AND COLOMBIA. NEED TO ACCOMPLISH THIS STUDY

### Abstract

*In one of the most vivid borderland in Latinamerica, it is located in the area between Táchira State in Venezuela and North Santander Department, in Colombia, there are very strong flows of vehicles, people, goods and services; tens of thousands of vehicles and tons of goods daily cross their political international borderline. There's an entire labor market that reaches tens of thousands of people in there. The area has come to form an urban area that includes territory of both countries, a binational city, and even more a Binational Metropolitan System, composed of a few urban centers belonging to Venezuela and Colombia. This paper outlines the most important aspects and features that justify the development of such study aimed to foster the development of the joint and shared urban space.*

**Key words:** Binational Metropolitan System, border, Development

### 1. Introducción

**P**romover un Sistema Metropolitano Binacional se trata de una situación particular, con características diferentes a lo generalmente conocido en materia de desarrollo metropolitano. Hasta ahora, no ha prosperado iniciativa alguna que tienda a plantear lo indispensable y urgente que resulta, tener una planificación basada en la visión y el funcionamiento de todo el sistema, acometida de manera conjunta en el espacio fronterizo del Estado Táchira en Venezuela, con el Departamento Norte de Santander, en Colombia.

Los planes urbanos que se han venido elaborando, de uno y otro lado, en ambos países, han sido hechos con

critérios predominantemente unilaterales. Acaso llegan a plantear uniones viales, porque forzosamente tienen que comprenderlas, dados los hechos contundentes que así lo imponen, como son los grandes flujos bidireccionales que se dan, tanto entre las dos partes del sistema metropolitano, como entre los dos países. Esta disertación expone los aspectos y características que propician un estudio para abordar el desarrollo conjunto y compartido de dicho espacio urbano, a partir de la experiencia de vida profesional en dicha temática.

### 2. Antecedentes

#### 2. A.-En cuanto a integración fronteriza.

Se trata de una larga historia, de la cual vale la pena

mencionar algunos hechos que corresponden a una propuesta, que ha tardado en concretarse, que no ha sucedido en forma intempestiva, ni de manera abrupta.

Si vamos al legado histórico, encontramos que antes de la conquista Táchira y Norte de Santander estaban unidos. Después de ésta dicho territorio continuo enlazado, formando parte del Virreinato de la Nueva Granada. Habida la independencia continuamos de la misma forma, integrando la Gran Colombia. Venida la separación en 1.830, se tardó 111 años (más de un siglo) en acordar en el Tratado de 1.941, mediante la firma de los Presidentes Eduardo Santos, de Colombia y Eleazar López Contreras de Venezuela, relativa al trazado de una línea, que marcara el límite político administrativo, entre los territorios de los dos países. La delimitación en terreno entre ambos países ha tomado décadas y aún existen lugares donde esa línea no se ha definido. Esa línea se trazó dividiendo recursos naturales y tratando de dividir comunidades. Con este legado no podemos hablar de división y encontramos y entendemos los fundamentos de la sólida integración espontánea, existente entre las comunidades fronterizas, la cuales **forman un solo tejido social**.

Poco antes de la firma del Tratado de Delimitación de 1941 y después del mismo, encontramos una serie de acciones que propician mantener e incrementar la integración fronteriza. Mencionemos algunas:

- En 1.940 La Sociedad Binacional de Táchira y Norte de Santander, mediante documento, solicita a los Gobiernos de Venezuela y de Colombia, tomar decisiones para dinamizar las relaciones económicas bilaterales en dicha zona. Se trata de antecesores, **hace 70 años**, de lo que es hoy la Cámara Venezolana-Colombiana – CAVECOL-.
- En 1942, con origen en la solicitud anterior, se firma el Estatuto de Régimen Fronterizo, que establece algunas regulaciones al intercambio y a la circulación de bienes, vehículos y personas.
- En 1959, aparece el Tratado de Tonchalá, con la idea de actualizar lo establecido por el Estatuto de Régimen Fronterizo. Ambos documentos plantean la necesidad de establecer zonas fronterizas para el funcionamiento de los mecanismos de integración. Estas nunca se hicieron.
- En el Acta de San Cristóbal (1963), firmada por los dos Presidentes, Guillermo León Valencia y Rómulo Betancourt, se plantea **la integración progresiva. Hace 47 años**.
- En esa misma oportunidad se encarga, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un estudio que permita determinar las posibilidades de integración de la frontera común (BID, 1963). Este importante estudio, recibido en 1.964, contiene una serie de pautas guía, que han sido útiles a través del tiempo.
- En 1.969 La Junta del Acuerdo de Cartagena -JUNAC-, hoy Comunidad Andina -CAN-, otorgó carácter prioritario al desarrollo y a la integración fronteriza, tal como consta en el Artículo 114 del Acuerdo de Cartagena (JUNAC, 1969).
- En 1.987 se establece, en la Junta del Acuerdo de Cartagena –JUNAC-, el Protocolo de Quito que privilegia el desarrollo fronterizo.
- En 1.988 se codifica el Acuerdo, se amplían los mecanismos de integración y se apunta en el Artículo 3, el requerimiento de la formulación, entre los países socios Andinos, de iniciativas en cuanto a la integración fronteriza.
- En 1.989 la JUNAC, con apoyo del BID, inició estudios en los puntos más dinámicos de las fronteras de los cinco países Andinos (JUNAC, 1989). En esos estudios, desde sus inicios, en los informes parciales, aparecen las **Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)**, como mecanismo idóneo para promover la integración fronteriza. **Hace ya 21 años**.
- En Noviembre de 1.990 en Acta de San Cristóbal, firmada por los Presidentes, Carlos Andrés Pérez y César Gaviria, se considera de la mayor importancia la *creación de la Zona de Integración Fronteriza, entre el Estado Táchira, en Venezuela y el Departamento Norte de Santander, de Colombia*, como proyecto piloto, aplicable en el futuro a otras áreas de frontera. Así mismo, se comunica a las Comisiones de Asuntos Fronterizos -COPAF- de ambos países y a las Corporaciones CORPOSUROESTE, de Venezuela y, CORPONOR de Colombia, continuar con los estudios conjuntos, en la elaboración de proyectos que contribuyan a la instrumentación de la ZIF (León y Villamizar, 1991).
- En Enero de 1.991 se entregan los Términos de Referencia para la Delimitación, Diseño e Instrumentación de la ZIF.
- En marzo de 1.991 los Presidentes Gaviria y Pérez, suscriben en Caracas, Acta de Entendimiento para la ZIF Táchira Norte de Santander.
- En el mismo año de 1.991, las Comisiones de Vecindad, COPAF aprueban llevar a cabo el estudio de la ZIF situada en Táchira-Norte de Santander, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo -BID.
- En 1.992 las Comisiones de Vecindad reciben el estudio y lo aprueban, hace ya 18 años.

- A fines de 1.992 y comienzos de 1.993, aparecen en el Estado Táchira, objeciones a la mencionada ZIF, que dado su origen, esferas gubernamentales regionales y la profusión de las mismas, condujeron al aplazamiento del avanzado proceso que se venía llevando a cabo durante varios años. Este aplazamiento significó una paralización durante nueve años (Urdaneta, 1997).
- En Abril de 1.998, en la X Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en Guayaquil, Ecuador, la Comunidad Andina decide retomar el interés por profundizar el desarrollo y la integración fronteriza, propiciando la construcción de una política comunitaria fronteriza (Urdaneta y García, 1998).
- En 1.999 la Comunidad Andina, en base a lo anterior, dicta la Decisión 459, directriz política y norma comunitaria que profundiza el desarrollo fronterizo, promoviendo las ZIF, como el escenario ideal para impulsar los programas y proyectos que respondan a las necesidades específicas de cada Ámbito Territorial Fronterizo (Mendoza, 1990).
- En junio de 2001 el Consejo Presidencial Andino, realizado en Valencia, bajo la Presidencia de Venezuela, adopta la Decisión 501, que redefine norma y relanza las ZIFs. Allí Venezuela adquiere el compromiso de promover, al más breve plazo, una ZIF.
- En la Reunión XXXI de Comisiones de Integración y Asuntos Fronterizos de Venezuela y Colombia – COPIAF-, en Puerto Ayacucho en 2.002, se recomendó la revisión de lo hecho sobre la ZIF, con el propósito de tratar de avanzar. Se sugirió encargar de tal tarea al Grupo Académico Binacional Colombia-Venezuela, con la recomendación de apoyarse para la realización del trabajo en las Universidades locales de la frontera.
- El Centro de Estudios Fronterizos e Integración –CEFI- de la Universidad de Los Andes, Núcleo Táchira, elaboró un proyecto de investigación. Los Gobernadores de los Estados Táchira y Mérida, de Venezuela y del Departamento Norte de Santander, de Colombia, hicieron reuniones, en las ciudades de La Grita, Venezuela y de Cúcuta, Colombia, donde trataron el tema.
- En la XXXII Reunión de Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos o Comisiones de Vecindad, en Bogotá, en Agosto de 2003, Colombia presentó una nueva propuesta, que quedó sujeta a reuniones de sectores nacionales y binacionales. Algunas de estas reuniones se hicieron.
- Se inicia un nuevo estudio de la ZIF entre Táchira y Norte de Santander. Lo realizan el Centro de Estudios Fronterizos e Integración –CEFI- del Núcleo Táchira de la Universidad de Los Andes, de Venezuela y las Universidades Francisco de Paula Santander y Libre, ambas de Cúcuta, Colombia.
- A finales del 2.004 es entregado el nuevo estudio. Es discutido y aceptado su contenido, así como la definición de nuevos límites de la ZIF.
- En Mayo de 2.005 se realiza en San Cristóbal la XXXIII Reunión de COPIAF, donde se aprueba todo un planteamiento sobre Integración Urbano Regional entre Colombia y Venezuela. Se reafirma allí la importancia y relevancia de la ZIF, al plantearse el Sistema Metropolitano Binacional, como eje central o corazón de la ZIF (Urdaneta, 2005).
- Se producen Notas Reversales entre los dos Gobiernos, sobre la ZIF entre Táchira y Norte de Santander, sin llegar a firmarse de manera definitiva.
- En Marzo de 2.006 se produce el retiro de Venezuela de la CAN. Este hecho introduce nuevos elementos que obligan a redefiniciones. En efecto, entran en consideración la prevalencia, en la legislación venezolana, de las Resoluciones Comunitarias de la CAN y de la misma manera, la Resolución 501, donde se fundamentan las Zonas de Integración Fronteriza.

## 2. B.-En cuanto a integración urbano-regional.

El tema del tratamiento conjunto de las poblaciones contiguas, o en un eje vial en la frontera colombo-venezolana, ha sido muy tratado por las Comisiones de Vecindad y también por otras instancias. Ha habido presentaciones y planteamientos, avances teóricos, pero muy poco se ha llevado a la práctica. En tal sentido puede decirse, que lo que se ha dado en esta materia, ha sido de hecho, a través del tiempo y por encima de restricciones que han tendido a frenarlo. Destaquemos algunas situaciones:

- En 1.959 en conferencia sobre la importancia del Puente sobre el Lago de Maracaibo-Rafael Urdaneta- en el Concejo Municipal de esa ciudad, se planteaba el eje Maracaibo-Riohacha y su continuación por la costa colombiana.
- En 1.989 en reunión en JUNAC en Lima, se presentó lo que dio en llamarse *Ciudad Bisagra*, integrada por Cúcuta, La Villa, San Antonio y Ureña. Este planteamiento estuvo a cargo del Profesor Nelson Geigel Lope Bello, de la Universidad Simón Bolívar, de Venezuela.
- En 1.990 en estudio de BID-JUNAC, sobre el Programa de Integración Fronteriza Colombo-Venezolano, en el

Area de Táchira-Norte de Santander, se planteó incluir a San Cristóbal y lograr así equilibrio y lógica de funcionamiento binacional, reconociendo la existencia de un **conjunto metropolitano binacional, compuesto por Cúcuta-San Cristóbal y poblaciones dependientes de ambos centros** (Forero y Urdaneta, 1990). Se hicieron recomendaciones para encarar la situación. Hace ya 20 años.

- En el mismo estudio, dentro de la propuesta que se hiciera para la Zona de Integración Fronteriza, se anotaba: *“debe circunscribirse a los centros urbanos y sus respectiva áreas de influencia de mayor articulación vecinal y con mas arraigo en la convivencia fronteriza, tratando de que se establezca o se mantenga la equivalencia en las actividades y funciones económicas y administrativas entre los centros vecinos.”* (Forero y Urdaneta, 1990).
- Durante varios años de la década de los 90, fue presentado, ante varios organismos públicos y privados, en seminarios, congresos, como RAGA, -la Regional de Arquitectos del Grupo Andino- y se publicó en revistas nacionales e internacionales, todo un planteamiento sobre la conurbación entre Táchira y Norte de Santander y el Sistema Metropolitano Binacional. En ese sentido, se destacaba que debería ser tratado como lo que es y no en forma unilateral, como ha venido ocurriendo hasta el presente.
- En 1.996 en la XXIV Reunión de COPAF en Cúcuta, BID-CAF-INTAL, en presentación preliminar de un estudio realizado en el área de Táchira-Norte de Santander, plantearon una serie de obras para el llamado Eje Fronterizo: Cúcuta-San

Antonio-Ureña. Se hizo la observación con respecto al vacío que representaba dejar fuera a San Cristóbal, cuya omisión estaría contribuyendo al desequilibrio del Sistema Metropolitano Binacional. El reclamo originó la inclusión solicitada, tal como aparece en la presentación definitiva de dicho estudio, que ocurrió el año siguiente.

- En Mayo de 1.998 en la Reunión XXVI de COPAF, en Mérida, el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), hoy Ministerio de Obras Publicas y Vivienda de Venezuela propone y se aprueba iniciar el estudio conjunto del Sistema Metropolitano Binacional Cúcuta-San Cristóbal. Se iniciaron contactos.
- En Octubre del mismo año de 1.998, en Bogotá, en la Reunión XXVII de COPAF, se retoma el tema y con base a la propuesta anterior, mas desarrollada, se incluye la consideración de un espacio territorial mayor, como área de influencia del Sistema Metropolitano Binacional o ámbito territorial correspondiente a Táchira-Norte de Santander, especie de *Región Binacional*. Se propone y aprueba, iniciar de nuevo estudios conjuntos. Se designan organismos de ambos países para arrancar el trabajo. Se acordó una reunión conjunta en Cúcuta, para comenzar.
- También en el mismo año, el Grupo Académico Binacional, Colombia-Venezuela, publica su primer libro, **“Colombia-Venezuela. Agenda Común para el Siglo XXI”**. En el Capítulo IX Desarrollo Fronterizo. Imperativo Binacional, se plantea el estudio de **Regiones Binacionales y Sistemas y Subsistemas de Ciudades Binacionales**, en lugar de

seguir teniendo concepciones, miradas y planes unilaterales.

- Durante largo tiempo, de manera simultánea a estos hechos, en Colombia se produjeron propuestas en la misma dirección, con avances teórico metodológicos, como los importantes aportes de Alberto Mendoza Morales, en textos sobre Política Fronteriza y Ciudades Binarias. Planteamientos como el hecho por Consejo Regional de Planificación Económica y Social CORPES AMAZONIA, en el cual a lo largo de la frontera común, señala los centros urbanos, a uno y otro lado, que han de ser tratados en forma conjunta (Mendoza, 1997).
- A partir de 1.999, con el cambio de Gobierno y la reestructuración de las Comisiones de Vecindad, sobreviene un lapso de poca actividad oficial en la materia. Luego se reanudaron las actividades conjuntas, sin que apareciera de inmediato el tema de la integración urbana.
- A partir del año 2.004 hubo oportunidad de retomar y replantear el tema. -A finales de ese año, el 9 de Noviembre, en reunión de los Presidentes Chávez y Uribe, en la ciudad de Cartagena, estos firmaron Declaración donde aparece el siguiente párrafo: *“El Presidente de Venezuela manifestó su interés en iniciar trabajos conjuntos para evaluar el desarrollo de los sistemas urbanos transfronterizos, incluyendo los que pudieran estar dentro de las futuras Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)”* (Urdaneta, 2004).
- En mayo de 2.005 en reunión de COPIAF en San Cristóbal, se presentó y fue aprobada, ponencia sobre la Integración Urbano Regional

entre Colombia y Venezuela. Allí se acordó, realizar en un plazo de 90 días, en la ciudad de Maracaibo, una reunión entre el Comisionado Alberto Urdaneta, autor de la ponencia, quien ha llevado adelante por Venezuela todo lo correspondiente a la integración urbano regional entre los dos países, con la contraparte por Colombia, llevada por Alberto Mendoza Morales. En esta reunión estarían los Secretarios Ejecutivos de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAFs). La reunión mencionada en el punto anterior se realizó en la ciudad de Bogotá, en Julio de 2.006 en la sede de la Cancillería de Colombia.

Como puede apreciarse, tanto en la integración regional fronteriza como en la urbana, tenemos a la vista antecedentes sobre su consideración a nivel bilateral, durante un tiempo de 70 y 51 años respectivamente.

**3. Visión general de la integración urbana a lo largo de toda la frontera entre Colombia y Venezuela**

Cuando vamos a la cuestión urbana, encontramos que los núcleos establecen interconexiones y dependencias, llegando a organizarse en sistemas y subsistemas de ciudades, con un centro principal y una periferia conformada por centros de órdenes menores. Se llega a formar un sistema de ciudades, con subsistemas a lo largo del territorio. Mientras nos movemos en lo interno del territorio nacional, se puede apreciar claramente la dependencia de unos centros con respecto a otros del mismo país. La situación se hace compleja cuando nos acercamos a la frontera, en el sentido de que los centros urbanos de un país tienen relaciones y dependencias, no solo con los centros urbanos de su propio país, sino que también las tienen con centros del país vecino (BID- CAF-

INTAL, 1997). Llega a darse el caso de centros que tienen mayores relaciones y mayor dependencia con centros del país vecino que con los de su propio país. La complejidad se presenta por tratarse de centros pertenecientes a dos países y la existencia del prurito de pensar y actuar de manera unilateral y nacional. La dependencia de un centro de otro u otros dentro del mismo país, resulta común y no causa sorpresas ni desconfianza (Urdaneta, 1997, 1998).

Lo anotado, tiene una lógica elemental, claramente visible, cuando tomamos en cuenta las características de los centros urbanos fronterizos, sus bases económicas, sus relaciones comerciales, la distancia que los separa, la infraestructura física que los une y otras circunstancias. Sin embargo, hay quienes siguen viendo y planificando con visiones unilaterales a los centros y sistemas urbanos fronterizos. En este orden de ideas, nos encontramos con planes urbanos de poblaciones fronterizas que llegan solo hasta el límite político administrativo. Mas allá, el plano aparece en blanco, como si todo terminara allí. En esa misma línea de pensamiento cuando

estudian y planifican los centros urbanos fronterizos desprecian toda incidencia producto de la relación habida con los centros del otro país. Naturalmente que estos planes resultan deficientes, incompletos, porque se ignora la realidad existente y además se milita en contra de la integración (Urdaneta, 1997, 1998).

Veamos el Mapa No 1 que indica los centros urbanos fronterizos de Venezuela y Colombia que deben ser estudiados y desarrollados en forma conjunta. Se trata de identificar, fortalecer y establecer todos los vínculos que han de existir entre nuestras ciudades fronterizas, en beneficio de esas comunidades y para estar acordes con la integración binacional y la multilateral (Area, 2000).

Ahora bien, estos sistemas y subsistemas de ciudades fronterizas, tienen a su alrededor unos espacios sobre los cuales ejercen influencia directa, que indican hasta donde se extienden o llegan las relaciones binacionales que se dan. Estos espacios constituyen los **ámbitos territoriales fronterizos**, especie de **regiones territoriales binacionales**. En el caso de la frontera colombo-venezolana nos

**Mapa N° 1: Centros Urbanos Fronterizos entre Venezuela y Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

encontramos con la existencia de cinco ámbitos territoriales fronterizos bien diferenciados (Ver Mapa 2). Entre sí los territorios que se conforman, con partes de los dos países, resultan homogéneos desde el punto de vista físico natural: el territorio y los recursos naturales, son iguales. También así en lo social –son las mismas etnias o el mismo tejido social–: pero muy diferente es un ámbito con respecto al otro. Las cinco partes o ámbitos territoriales fronterizos corresponden a:

1. Guajira.
2. Perijá-Cesar.
3. Táchira-Norte de Santander.
4. Apure-Arauca.
5. Amazonas-Vichada-Guainía.

**Mapa N° 2:** Ámbitos territoriales fronterizos entre Venezuela y Colombia



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Características del Sistema Metropolitano

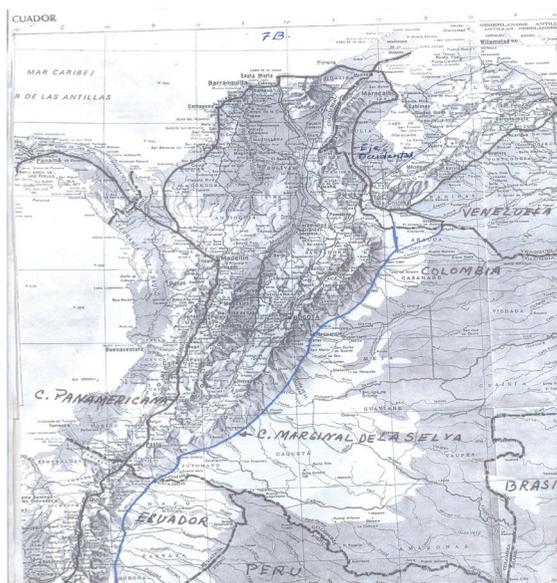
- Existe compenetración, coexistencia real en la población que pertenece a los dos países. La integración espontánea entre las comunidades fronterizas que habitan esa zona es relevante.
- Un elevado porcentaje de empleados en industrias y comercios localizados en las poblaciones de San Antonio y Ureña, centros urbanos ubicados del lado venezolano, son colombianos que viven en Cúcuta, centro poblado ubicado del lado colombiano. Estos empleados cruzan diariamente el límite político administrativo entre las dos naciones, en su tránsito vivienda-trabajo-vivienda.
- Gran cantidad de venezolanos, propietarios y empleados de empresas localizadas en las mencionadas poblaciones venezolanas, viven en Cúcuta y diariamente cruzan, de la misma manera, el límite político territorial. Se trata de gente que vive en un lado, en un país y trabaja en otro lado, en otro país.
- Este punto fronterizo, de los más dinámicos de América, tiene una

localización estratégica en el conjunto de países andinos. Justo en esa parte del territorio de América del Sur, hay una depresión o apertura del Sistema Andino de Montañas. Allí arranca el subsistema de montañas que cruza a Venezuela. Esta apertura permite un buen cruce para el transporte, de los países que han formado la CAN y para otros de América del Sur, en la búsqueda de salida a un puerto sobre el Mar Caribe, puerto a ser utilizado para la importación-exportación con los países del Caribe de Norte América y de Europa Occidental. En efecto, una salida para los países de la CAN puede ser por ese punto, tocando el Sistema Metropolitano Binacional (Cunill, 1991).

- Cuando vemos la vialidad matriz planteada, con la carretera Marginal de la Selva que viene del sur, recogiendo flujos de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, apreciamos la importancia de la búsqueda de un puerto de salida al Caribe, como alternativa válida, en lugar que tener que tramontar la Cordillera Andina, salir al Océano Pacífico, cruzar el Canal de Panamá para finalmente estar en el Caribe. Si apreciamos lo que esta alternativa implica en cuanto a costos y tiempo, resulta beneficiosa y constituye requisito relevante para la reinserción de las economías andinas en el mercado mundial, principalmente el caribeño, el norteamericano y el europeo occidental (Cunill, 1991).
- Venezuela, por su localización y el relieve de su territorio presenta la posibilidad de salida al Caribe, en dos alternativas, con los puertos de Maracaibo y Puerto Cabello.
- La vialidad matriz que va a Maracaibo, que continúa hacia

el Norte, es el Eje Occidental de la vialidad matriz de Venezuela y a su vez el Eje Andino en la vialidad matriz suramericana. Este eje se une con la Troncal del Caribe, en Colombia, que bordea la costa colombiana y se une con la Carretera Panamericana al aproximarse a Panamá, para luego continuar a Centro América. En el Mapa No 3 se aprecian las observaciones que se han hecho en este punto 4 referente a características del Sistema Metropolitano Binacional y su localización con respecto a la vialidad matriz establecida para América del Sur y en particular para los países Andinos.

Mapa N° 3: Vialidad propuesta para América del Sur



Fuente: Elaboración propia.

- El Sistema Metropolitano Binacional es **bipolar**, cuenta con dos polos poblacionales equivalentes, situados al Este y Oeste del mismo, polos que le dan sustentación y equilibrio en su forma y funcionamiento con respecto a los dos países. Se trata de San Cristóbal, capital de Estado Táchira en Venezuela y Cúcuta, capital del Departamento Norte de Santander, en Colombia.
- Ambas capitales tienen funciones semejantes, jerarquía político administrativas semejantes y ambas cuentan con unos cuantos núcleos urbanos, más pequeños, que dependen para su funcionamiento de cada uno de ellos. Es relevante la dependencia cruzada que presentan algunos de

esos núcleos urbanos más pequeños y la interconexión entre los dos polos. Tomando en consideración las dos capitales y los núcleos urbanos menores, dependientes de las mismas, estamos hablando de un conjunto cuya población **sobrepasa los dos millones de habitantes.**

- Apreciamos que en Venezuela el punto fuerte de transacciones, de entendimiento, de intercambios formales, de operaciones financieras, ha sido San Cristóbal, lo que le ha dado parte importante del dinamismo que ha tenido a través del tiempo, incremento que crece a medida que aumentan los flujos entre los dos países, flujos que pasan por el Sistema Metropolitano.

Igual situación puede decirse con respecto a Cúcuta, en Colombia.

- Las poblaciones de San Antonio y Ureña en Venezuela y de La Villa y Los Patios en Colombia, que se encuentran unidas físicamente en una sola mancha urbana, que están localizadas a ambos lados de la línea divisoria política administrativa, son escenarios de transacciones menores y de funcionamiento de fábricas.
- En el Sistema Metropolitano Binacional, cuando se termine la vialidad matriz programada -vía rápida, autopista- entre San Cristóbal y San Antonio, los dos polos estarían a una distancia horaria menor de una hora, teniendo en el medio la mancha urbana mencionada. Es claro el comando de los dos polos y el funcionamiento interdependiente de los otros núcleos urbanos menores.

### 5. Justificación del estudio que se propone.

El Sistema Metropolitano Binacional debe jugar un papel significativo con respecto a la ZIF que ha sido propuesta para ser instalada en esa parte de la frontera. Al respecto, resulta conveniente algunas precisiones sobre las referidas Zonas, cuya creación ya fue señalada:

- Fueron concebidas como el escenario propicio para el desarrollo regional fronterizo, como instrumento de armonización del marco jurídico fronterizo para los países de la CAN, como vía para lograr la institucionalización de la integración fronteriza, así como para la búsqueda de otros aspectos de la integración bilateral y multilateral. Constituyen un espacio territorial, delimitado de común acuerdo por los estados vecinos, comprendiendo territorio a ambos lados del límite político administrativo.'

- El establecimiento de las ZIFs no significa que los Estados pierdan soberanía territorial, ni que ha de haber soberanía compartida; pero cada uno ha de hacer los ajustes políticos, jurídicos, administrativos y operacionales necesarios, a fin de que puedan compartir responsabilidades con su homólogo vecino, en el ejercicio de actividades propias del control y regulación de procesos que se dan en la frontera, en cuanto a circulación de bienes, personas y vehículos, a través de los puntos de conexión terrestre que estén dentro de la ZIF.
- También han de surgir revisiones y modificaciones de tratados y acuerdos bilaterales vigentes para poder aplicar este avanzado instrumento de integración.
- Las ZIF han de contribuir a estimular e impulsar, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo social y cultural de la frontera. Flexibilizar y liberalizar las relaciones socioculturales y económicas existentes entre las comunidades y las economías regionales vecinas; estabilizar, diversificar y fortalecer los vínculos políticos y administrativos entre los Estados participantes; legitimar y vigorizar las relaciones espontáneas que han venido existiendo en lo cultural, en lo social y en lo económico entre las comunidades fronterizas.
- Las ZIF no significan nuevas entidades político administrativas ni jurisdicciones especiales autónomas. Dentro de los límites de la ZIF se instrumentarán políticas de desarrollo regional, ajustadas a decisiones acordadas por los Estados vecinos, a fin de crear y poner en marcha facilidades que permitan dinamizar el intercambio bilateral y multilateral.

Otro aspecto que resulta interesante de comentar, pensando a largo plazo en el proceso de integración, momento en el cual las fronteras entre países se hagan permeables a los flujos bilaterales y multilaterales que han de transitar por ellas. Cuando dejen de ser sitios de parada obligada, de trámites aduaneros, de pago de impuestos y de todo ese cúmulo de actividades que generan fuentes de trabajo y contribuyen al sostenimiento de las comunidades que habitan en ellas. Como previsión a ese cambio de papel de las fronteras, es preciso instalar actividades que compensen las que han de perderse. Para ello ha de contribuir el fortalecimiento del Sistema Metropolitano Binacional.

**6. Objetivos para la creación del Sistema metropolitano Binacional.**

**6.1 Objetivos Generales:**

Promover todas las articulaciones posibles, físicas,

económicas y sociales en la frontera colombo-venezolana.

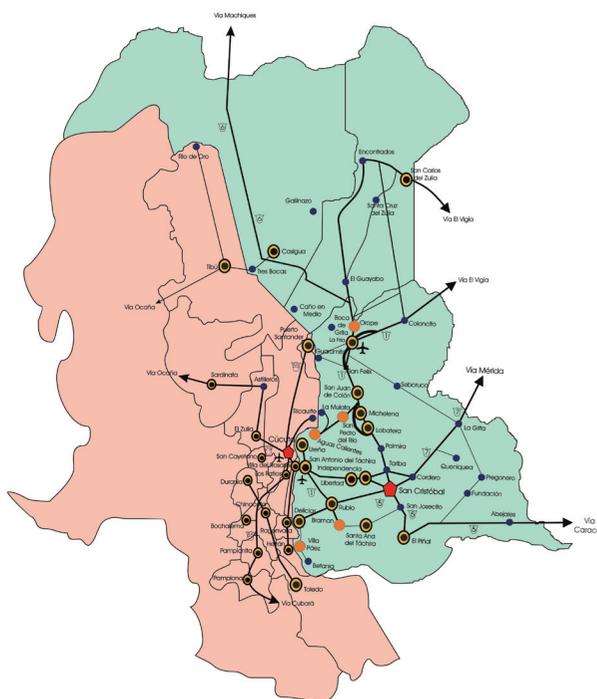
Propiciar con el desarrollo conjunto y compartido de la frontera, la integración bilateral y la multilateral para Sur América.

**6.2 Objetivos Específico:**

Legitimar procesos y relaciones que han venido ocurriendo de manera espontánea, de modo tal que dejen de ser percibidos como negativos, para transformarse en actividades legales generadoras de beneficios económicos y sociales para las comunidades locales y para los dos países en conjunto. -Iniciar, integrar e institucionalizar nuevos procesos.

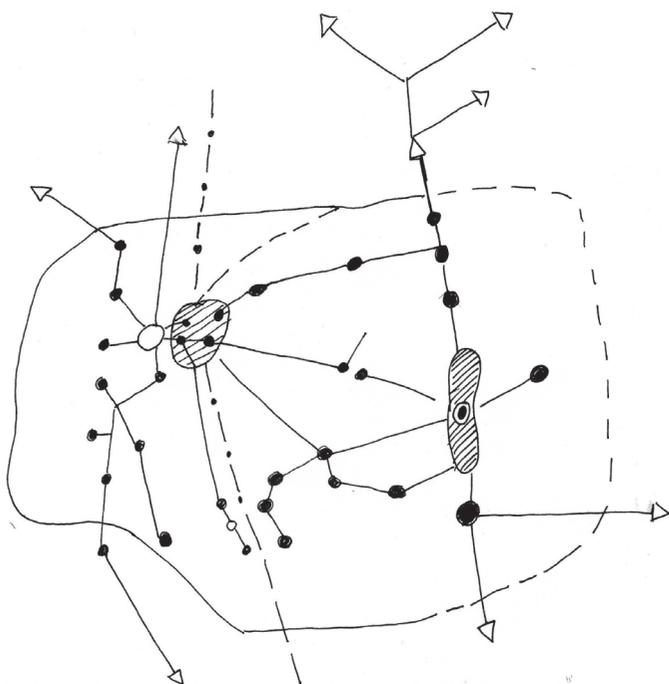
Veamos el conjunto de núcleos urbanos que existen en la parte fronteriza entre Táchira y Norte de Santander y también un esquema de los subsistemas de ciudades fronterizas dominados por los polos de San Cristóbal y Cúcuta, tal como puede apreciarse en los Mapas Nos. 4 y 5 que aparecen a continuación:

**Mapa N° 4: Subsistema de ciudades fronterizas entre Venezuela y Colombia**



Fuente: Elaboración propia.

**Mapa N° 5:** Subsistema Nacionales de ciudades y sistema  
Metropolitano Binacional



Fuente: Elaboración propia.

Con base a los dos subsistemas de ciudades existentes en la frontera, considerando las dependencias e interdependencias, las potencialidades, su funcionamiento actual y proyecciones, ha de determinarse la configuración original, que de hecho existe en la actualidad, así como la perspectiva estimada hacia delante, del Sistema Metropolitano Binacional que se viene mencionando. Existe, también como referencia significativa a tomar en cuenta, los límites territoriales de la ZIF, propuestos por el estudio ya indicado.

#### **7. Orientaciones generales para el estudio del Sistema Metropolitano.**

Se trata de un caso interesante desde diferentes puntos de vista. Un estudio significativo y particular en el proceso de integración, donde se requiere una convivencia muy estrecha para establecer sistemas únicos, particularmente en los servicios, donde podemos compartir

fases de funcionamiento de los mismos. Sistemas integrados en transporte, recolección de desechos y tratamiento de los mismos; interconexiones eléctricas y telefónicas, en acueductos, aguas servidas, en salud, seguridad, prevención y atención de desastres, mataderos, mercados. Dada la intrincada maraña, competencias y atribuciones y niveles en los cuales se maneja cada uno de los servicios mencionados en cada país, resulta una compleja tarea, indispensable para poder abordar los posibles convenios, asociaciones o mancomunidades. En materia de educación superior, complementarse en cuanto a ofertas que respondan a las necesidades. En cuanto a educación básica preservándose identidades o especificidades nacionales, riqueza indiscutible de la variedad sociocultural.

Estamos en presencia de una extensa gama de posibilidades de asociaciones, de nuevas formas institucionales, sociopolíticas

que requieren de todo un tejido jurídico que permita su fluido y cabal funcionamiento, así como un manejo adecuado y ágil de todo aquello que ha de ser tratado de conjunto, conservándose, como ya se dijo, las especificidades y particularidades de cada quien y que cada uno debe preservar y manejar. Han de aparecer nuevas formas de convivencia comunitaria, que constituyan nuevas formas de integración binacional.

La tarea requiere grandes esfuerzos de entendimiento, disposición franca de compartir situaciones, donde el principio orientador que ha de privar en toda la relación ha de ser la equidad. Se trata de una apertura que va mas allá de cuanto hemos venido manejando unilateralmente a través del tiempo, de lo acostumbrado. Han de estar claros los intereses políticos, económicos y sociales de las naciones vistos en los contextos sub-regional, regionales y globales.

Se debe pensar en mecanismos que hagan posible un manejo adecuado de lo metropolitano, de ese conjunto que requiere unidad de criterios en la gestión global, de forma que asegure su buen funcionamiento. Por lo general hemos estado acostumbrados a situaciones que se presentan en territorios de un mismo país. Ahora se trata de dos países que confluyen en un sistema metropolitano, lo cual requiere procedimientos conjuntos dentro del marco del proceso de integración que viene siendo planteado. Se trata de un estudio de integración binacional a escala local metropolitana.

Hasta ahora nos hemos estado moviendo en niveles bilaterales y multilaterales, con acuerdos económicos en la búsqueda de aperturas comerciales y desarrollos industriales, hacia Uniones Aduaneras y Mercado Común. En aspectos políticos e institucionales, con figuras como el Parlamento Andino, el Parlamento Latinoamericano y las Asambleas Regionales Fronterizas,

en los niveles comunitario, latinoamericano y bilateral. Lo que hoy se está planteando, se considera un avance que profundiza el proceso de integración, al colocarlo en un nivel que forma parte de lo regional fronterizo, de lo local, impregnado de lo vecinal en cuanto a la política exterior. Son niveles nuevos que conllevan dificultades a vencer, en cuanto a la organización, en cuanto al orden económico y en cuanto al orden político.

Hay que analizar los niveles de competencia a los cuales están asignados, ya que existen diferencias en los distintos servicios en cuanto a los dos países, para poder abordar los posibles convenios, asociaciones o mancomunidad.

Algo importante a realizar es la revisión de los subsistemas de ciudades que giran alrededor de los dos polos que se han mencionado y aquellos que se encuentran comprendidos dentro de los límites de la ZIF. Se trata de comprender los centros urbanos que deben formar parte del Sistema Metropolitano Binacional en los actuales momentos. Esto significa que en el mañana pueden agregarse otros núcleos.

Estaríamos en presencia del primer esquema global del referido sistema. Para la revisión que se menciona se tomarán en cuenta los planes urbanos existentes. Debe considerarse: la población, la base económica y las funciones que ha de cumplir cada uno de los núcleos dentro del conjunto. Habría que agregar la definición de la vialidad matriz del sistema.

Es entendido que los puntos arriba mencionados dan lugar a amplios y numerosos sub-proyectos de investigación a ser desarrollados.

Se ha planteado una primera fase de los estudios del Sistema Metropolitano Binacional entre Venezuela y Colombia. Esta primera fase comprende lo básico o fundamental, lo prioritario en la búsqueda de caminos alternativos, valga la repetición, para resolver los diferentes aspectos que involucra

este nivel de integración a nivel municipal.

En este nivel local, muy vecinal, donde contamos con una fuerte y ancestral integración espontánea, con situaciones que se han dado de hecho, por encima de las restricciones, como se ha dicho, resulta complejo, pero necesario, lograr que esa integración de hecho se legalice en todos los aspectos positivos que tiene y se avance en el establecimiento de nuevas formas que den lugar a un funcionamiento eficaz integrado. Esto último resulta ser un verdadero reto, al tener que tomar en cuenta la intrincada maraña de relaciones, competencias o atribuciones y niveles en los cuales se maneja cada uno de los servicios mencionados, tanto en uno como en el otro país.

*En síntesis, se trata de plantear el manejo coordinado del Sistema Metropolitano Binacional, conservando soberanía y competencias de cada parte; pero entendiendo que se trata de un conjunto que requiere para su éxito, un manejo articulado y convenido para su eficaz funcionamiento y el mayor beneficio para todos.*

#### **8. Modalidad del estudio.**

El estudio a realizar para el Sistema Metropolitano Binacional, debe ser acometido por un equipo binacional que realice una planificación conjunta, principio fundamental para todo lo que tenga que ver con lo binacional y en particular con lo fronterizo.

Lo inevitable de las repercusiones que tienen las acciones que se ejecutan de un lado, en el territorio del otro lado, así lo imponen. Resulta indudable ante la consideración de problemas y objetivos comunes, el tratamiento conjunto, convenido, que evita los solapes, minimiza el gasto de los recursos y maximiza los beneficios.

De la planificación conjunta han de salir políticas y acciones comunes a ser ejecutadas, tanto por el sector público, como por el privado, en forma compartida, de

manera simultánea o separada, pero dentro de una coordinación general. Así mismo, procede la cooperación institucional entre homólogos, particularmente entre Alcaldías.

Hay que señalar algo ya mencionado, como lo es, el imperio de la equidad a lo largo de toda la relación. Debe instalarse un equipo binacional local, ubicado en el sitio, con personal si posible residiendo allí, con las asesorías nacionales e internacionales que se consideren necesarias, para todo ello, tomando en cuenta las posibilidades que puedan ofrecer las universidades regionales y nacionales.

*Algo muy importante es garantizar la discusión y participación, a lo largo de todo el proceso, de los diferentes agentes sociales que actúan en la frontera, como garantía de lograr la viabilidad sociopolítica de la propuesta.*

#### **9. Próximas tareas a emprender.**

Selección y constitución del equipo local de investigadores. Se sugiere que cada una de las universidades locales participantes designe un representante y estos representantes, de común acuerdo, seleccionen el equipo que ha de acometer el estudio que se propone.

En el equipo parece procedente la participación, en alguna medida, de quienes han venido llevando, desde hace años, el tema de ciudades binacionales y del Sistema Metropolitano Binacional, en foros, reuniones, publicaciones, COPIAF y Grupo Académico Colombia-Venezuela: Alberto Urdaneta y Alberto Mendoza, por Venezuela y Colombia respectivamente. También, los asesores nacionales y extranjeros que el equipo local determine y representantes de las universidades nacionales que se designen al efecto. -Este equipo tiene como tarea primordial preparar los términos de referencia y demás elementos, que constituyan una propuesta sobre el estudio a ser desarrollado. Propuesta que permita buscar, en conjunto, los avales y financiamientos necesarios para ejecutarlo.

Es necesario tomar en cuenta que esta actividad preliminar de preparación de la propuesta formal de estudio, también requiere financiamiento, que es preciso calcular y buscar para que pueda llevarse a cabo. Es importante resaltar la existencia de varios estudios que han de servir como elementos a considerar para lo que se propone. Particularmente debe resaltarse el estudio, ya mencionado sobre la ZIF, realizado por universidades locales, estudio que resulta ejemplo de trabajo binacional, con el carácter que se viene planteando y que contiene una cantidad importante de información de utilidad para la consideración del Sistema Metropolitano

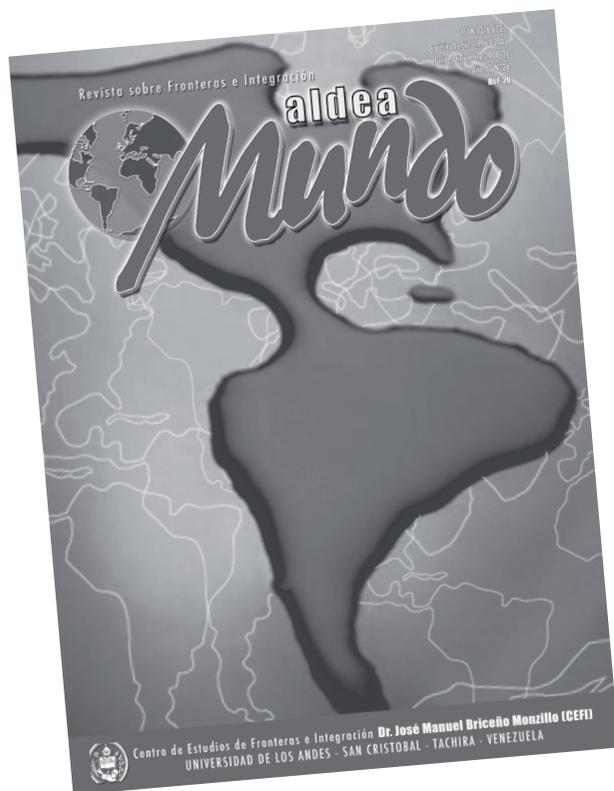
#### Referencia Bibliográfica

- Acta de Reunión XXIV de COPAF. Cúcuta 1.996.
- Acta de Reunión XXVI de COPAF, Mérida, 1.998.
- Acta de Reunión XXVII de COPAF, Bogotá 1998
- Acta de San Cristóbal. Reunión de Presidentes de los dos países. 1.963.
- Acta de Seminario en JUNAC. Lima 1989.
- Acuerdo de Cartagena, 1.969.
- Area, Leandro (2000) Como Negociar con Países Vecinos. La experiencia colombo-venezolana.. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, No.4
- Cunill Grau, Pedro (1991) Política de organización territorial y ocupación del espacio fronterizo occidental venezolano. En La Frontera Occidental Venezolana. Propuestas de política. Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos Colombo Venezolano.
- BID-CAF-INTAL (1967), Estudio sobre el Eje Fronterizo, 1.997.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1963) Informe sobre la Frontera Colombo Venezolana.
- Forero, Edgar y Urdaneta, Alberto (1990) Programa de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana en Táchira-Norte de Santander. BID-JUNAC.
- León, Ramón y Villamizar, Rodolfo (1.991) Delimitación, Diseño e Instrumentación de la Zona de Integración Fronteriza entre el Estado Táchira y el Departamento Norte de Santander. CORFONOR y Corpocidente.
- Mendoza Morales, Alberto (1997) Política de Fronteras. Sociedad Geográfica de Colombia.
- Urdaneta, Alberto (1997) Los Habitantes de la Frontera, vivencias y expectativas. Alberto Urdaneta. Cuadernos del CENDES. Universidad Central de Venezuela, No. 35.
- Urdaneta, Alberto y García, Andelfo (1998) Desarrollo Fronterizo. Imperativo Binacional., en Venezuela-Colombia Agenda Común para el Siglo XXI. Grupo Académico Binacional.
- Urdaneta, Alberto (1998) La conurbación entre Táchira y Norte de Santander y el Sistema Metropolitano Binacional. Revista Interamericana de Planificación. Volumen XXX Números 117 y 118. Enero-Junio 1.998
- Urdaneta, Alberto (2005) Complejidades para entender y actuar en la frontera colombo-venezolana. Vistas desde la perspectiva venezolana. En Venezuela y Colombia, Debates de la Historia y Retos del Presente. Grupo Académico Binacional. Universidad Central de Venezuela, Universidad Nacional de Colombia y Ministerio de Ciencia y Tecnología de Venezuela
- Urdaneta, Alberto (2005) Integración urbano regional entre Colombia y Venezuela. Ponencia presentada y aprobada en la Reunión XXXIII de COPIAF en San Cristóbal. , Venezuela en mayo de 2.005

#### Alberto Urdaneta\*

\* Ingeniero, Investigador-Docente UCV, Ex Director del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Coordinador de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios de la UCV

Fecha de recepción: enero 2011  
Fecha de aprobación: mayo 2011



# AldeaMundo

## Año 15, N° 30

### Julio - Diciembre 2010

## CONTENIDO

### INVESTIGACIÓN

- **RITA GIACALONE.** Situación y perspectivas de la Comunidad Andina (CAN) a principios del siglo XXI
- **ALFREDO GUERRA-BORGES.** Integración económica centroamericana: situación actual y conjeturas sobre sus perspectivas
- **ANDRÉS SERBIN.** La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización.
- **MÓNICA GAMBRILL.** Posibles resultados del 'Acuerdo Estratégico de Integración Económica' entre México y Brasil en materia de subcontratación internacional e integración
- **ROSALBA LINARES.** La estrategia multipolar de la política exterior venezolana

### ANÁLISIS Y DOCUMENTOS

Integración regional y desarrollo en América Latina y el Caribe:

- **EDITH GUERRERO LUGO.** 50 años entre logros y dificultades

### AGENDA VENEZUELA - COLOMBIA

De las relaciones colombo venezolanas Julio - diciembre 2010

### ÍNDICE ACUMULADO

### NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN ALDEA MUNDO

### RESEÑAS

Silva Luongo, Luis José (2007) DE HERRERA CAMPINS A CHÁVEZ.  
Editorial ALFA, 549p. 1 ed. Colección Trópicos, Caracas, Venezuela.  
Por Guido Berti.

### PUBLICACIONES