

## ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) Y SU DIMENSIÓN TERRITORIAL EN LA FRONTERA TÁCHIRA (VENEZUELA) - NORTE DE SANTANDER (COLOMBIA)<sup>1</sup>

Rosalba Linares\*

### Resumen

*En 2001, la Comunidad Andina (CAN) estableció en su Decisión 501 que la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) debe ser un espacio conformado por territorios fronterizos con características muy exclusivas para la ejecución de una serie de planes, programas y proyectos dirigidos a la promoción del desarrollo y la gestión local. No obstante, la aplicación del proyecto ZIF y las iniciativas para la instrumentación del desarrollo fronterizo en los países andinos han presentado una serie de obstáculos, en el orden territorial, que dificultan, más que favorecen, su puesta en práctica. En una aproximación teórica, se determinan y discuten algunos de estos aspectos territoriales existentes; particularmente, para el caso de la frontera Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia).*

*Palabras clave: Zonas de Integración Fronteriza, dimensión territorial y desarrollo fronterizo.*

### Border Integration Zone (Bif) and its Territorial Dimension in Táchira (Venezuela) - North of Santander (Colombia) Boundary

*Abstract: In 2001, the Andean Community (CAN) established on Decision 501 that the Border Integration Zones (BIZs) must be a space conformed by border territories, within Andean Community Member Countries, with particular characteristics for the execution of a series of plans, programs and projects orientated to the promotion of development and local management. Nevertheless, the application of project BIZ and the initiatives for instrumentation of the border development in the Andean countries have offered a series of obstacles, in territorial order, that make difficult, more than to encourage, their practice. From a theoretical approach, some of these existing territorial aspects are determined and discussed; particularly, the case of Táchira (Venezuela) and North of Santander (Colombia) boundary.*

*Key words: border integration zone, territorial dimension, border development.*



### INTRODUCCIÓN

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) forma parte del desafío del proceso de integración regional en el contexto de la globalidad durante los noventa. La Comunidad Andina (CAN) en su necesidad de irradiar la integración comercial hacia una mejora de la calidad de vida de las deterioradas poblaciones fronterizas dictaminó la Decisión 501 sobre Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en junio de 2001. La propuesta en su Artículo 1 señala que la ZIF queda conformada por "...los ámbitos

territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos conducente a 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" (CAN, 2001).

En otras palabras, la aplicación o puesta en práctica de la ZIF supone llevar a cabo el proceso de avance social y económico de los espacios geográficos localizados en frontera desde una perspectiva del desarrollo regional. Este

procedimiento en espacios fronterizos demanda la consideración de una serie de aspectos relacionado con el funcionamiento y caracterización que particularizan a dichos espacios del resto del territorio nacional. Ello significa organizar una zona constituida por dos espacios, con ámbitos territoriales, normas jurídicas e institucionales diferentes, bajo sistemas nacionales distintos, pero contemplada como una sola unidad para su manejo conjunto y coordinado entre las naciones involucradas. En este nuevo territorio, el efecto separador del límite y el aprovechamiento en conjunto de sus potencialidades para el desarrollo local, presupone una disminución o reducción del “efecto frontera”, particularmente de la supresión o disminución de aquellos aspectos que causan fricción tanto en el orden jurídico y legal, como en materia económica, social, cultural, infraestructura e institucional. Visto de esta manera, el logro del desarrollo regional en áreas de fronteras de manera conjunta es lo que se denomina *integración fronteriza*.

Sin embargo, llevar a cabo el proceso de desarrollo regional en una unidad territorial única, extendida a ambos lados de la frontera, no es tarea fácil. Específicamente, para el caso entre Venezuela y Colombia, en la frontera Táchira-Norte de Santander, en donde a pesar de poseer una raíz histórica, socio-cultural, lingüística y religiosa aparentemente común, existen componentes de orden jurídico e institucional muy disímiles a ambos lados que obstaculizan y afectan la puesta en práctica de los mecanismos para alcanzar la integración fronteriza (Linares, 2002).

En este trabajo se examinan algunos de los aspectos que dificultan la puesta en práctica del Proyecto ZIF, como se le conoce en Venezuela, el cual se ha visto afectado desde su propuesta inicial en 1991 hasta 2004, tanto en su fase

de delimitación como en su posterior estadio de instrumentación.

### ANTECEDENTES

La propuesta ZIF, a pesar de su relativa reciente promoción, no es tan actual como pareciera. Por el contrario, casi 60 años han transcurrido desde que se plantea la necesidad de establecer y regular el espacio fronterizo más inmediato al límite bajo una agenda común y bilateral entre Venezuela y Colombia. Varios momentos históricos pueden ser detallados a lo largo del proceso de discusiones en torno a la ZIF:

#### •Definición de la región fronteriza

Un primer período histórico se ubica entre 1940-1960 el cual se caracteriza por la presentación de una estrategia fronteriza, muy moderna para la época, dirigida a organizar y controlar el intercambio cultural y comercial espontáneo en la región. Específicamente en 1942, cuando se introduce por primera vez el término “región fronteriza” en el Estatuto de Régimen Fronterizo suscrito entre Venezuela y Colombia. Dicha expresión hace referencia a la base territorial fronteriza; donde se facilitan las relaciones y el frecuente tránsito de sus nacionales entre ambos países. El Estatuto señala en su Artículo 1 que la región fronteriza “...se determinará en base a la división política administrativa de cada país”. Este acuerdo suscrito ha sido considerado uno de los mayores avances en el tratamiento de temario fronterizo binacional hasta el presente.

Al respecto, Otálvora (2003:10) lo describe como un novedoso “... diseño estratégico para la región” en su momento, pues en él se resumió la adjudicación del Permiso Fronterizo para cruzar o permanecer temporalmente en el país vecino por motivos personales, educativos, económicos, profesionales o religiosos. Asimismo, el Estatuto permitiría regular la circulación de vehículos, el uso de los cursos de aguas compartidos, la caza y pesca,

y el apoyo y cooperación de las autoridades policiales de ambos países para frenar el delito en la región fronteriza.

Posteriormente, el Tratado de Tonchalá en 1959 ratifica el compromiso de ambas naciones, Venezuela y Colombia, en delimitar las Zonas Fronterizas a la cual se hacía referencia en el Artículo 1 del Estatuto antes mencionado. Ambos gobiernos se proponen entonces llevar a cabo la delimitación para el 1 de diciembre de ese año, así como la presentación del instrumento que facilitaría el desarrollo económico y social en dichos espacios. Lamentablemente, muy poco pudo concretarse en materia fronteriza dada las aceleradas transformaciones políticas y económicas que Venezuela y Colombia transitaban para aquel momento.

#### •Comisiones Mixta: temario binacional de trabajo

La década de los sesentas constituye, en teoría, un período de gran avance en el estudio de la temática fronteriza. Los grupos de trabajo se constituyeron y se profundizó en el planteamiento de políticas de Estado dirigidas al aprovechamiento de los recursos y de las ventajas geoestratégicas de la región fronteriza en beneficio del desarrollo local. Esta perspectiva del temario se inscribe en las tendencias latinoamericanas de los 60 caracterizada por su prioridad a la planificación estatal del desarrollo nacional. Sin embargo, en la práctica pocos progresos pudieron concretarse.

En 1963, los Ministros de Relaciones Exteriores de Venezuela y Agricultura de Colombia firman un Acuerdo Comercial y de Desarrollo Económico dentro del cual se ratifica la necesidad de impulsar el aprovechamiento de los recursos y su complementariedad natural para satisfacer las mutuas necesidades de la región fronteriza. Para entonces, ambos gobiernos se proponen adelantar estudios conducentes a dotar la región de

instrumentos adecuados para el logro de un desarrollo mutuo y coordinado. Los temas prioritarios se centran en la gestión y aprovechamiento de las fuentes de gas, libre tránsito de mercancías, manejo de cuencas hidrográficas comunes, aprovisionamiento de materia prima para el Central Azucarero de Ureña y el mejoramiento de las comunicaciones terrestre.

Ese mismo año se suscribe el Acta de San Cristóbal, la cual hace énfasis en la búsqueda de un común progreso y bienestar de la región fronteriza y sus pobladores. El Acta plantea el fortalecimiento gradual de una política de desarrollo dirigida al aprovechamiento de los recursos y al aceleramiento de la actividad industrial complementaria. Esta política, cónsona con el modelo de desarrollo de los sesentas (sustitución de importaciones), parte de las condiciones históricas y culturales presentes en la región y de las posibilidades ofrecidas en los diferentes sectores de la economía para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pueblos y, en particular, de la clase trabajadora.

En 1964, los gobiernos de Venezuela y Colombia proponen la creación de un grupo mixto de trabajo integrado por planificadores de ambas naciones para realizar estudios destinados a promover el desarrollo de la región fronteriza. Esta propuesta se resume en la Declaración Conjunta de los Jefes de Planeación de Venezuela y Colombia la cual logra definir las funciones específicas del grupo mixto. Esta Declaración propone, además, un intercambio permanente de información, experiencias y proyectos de trabajo en materias de interés común para ambos países, con miras a una posible integración económica y social. El trabajo de las comisiones logra materializarse ese mismo año, cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presenta un informe sobre las posibilidades de Integración de las

Zonas Fronterizas Colombo-Venezolanas a lo largo de la frontera, desde la Península de la Guajira hasta la confluencia del río Meta con el Orinoco.

Este informe se caracterizó por dos criterios prevalecientes y los cuales fueron más de naturaleza pragmática que científica. Un primer criterio relacionado con la función de interdependencia económica de las áreas fronterizas con respecto al resto del país y al lado opuesto de la frontera. Un segundo criterio en relación con la movilidad de factores de un lado al otro lado del límite. Partiendo de dichos criterios la Misión del BID (1964) determinó cuatro indicadores para la selección de las áreas de integración. Estos indicadores se resumen en: a) las características geográficas del lugar favorables para el acercamiento y contacto fronterizo; b) la disponibilidad de vías de comunicación entre ambos espacios fronterizos; c) relación y evolución histórica y cultural de la población asentada en la región fronteriza; y d) el grado de desarrollo de la región fronteriza con respecto al resto del país. Igualmente, tres áreas para la integración fronteriza fueron identificadas, un área norte comprendida por el Departamento de Magdalena y la Intendencia de la Guajira con el Estado Zulia; un área central conformada por el Departamento Norte de Santander y el Estado Táchira; y un área sur o de los llanos integrada por la Intendencia del Arauca y el Estado Apure. Este estudio constituyó uno de los primeros avances y acercamiento más elaborados en la delimitación de las zonas fronterizas.

Con el Acta del Río Arauca en 1966 se retoman una vez más los esfuerzos por abordar la temática fronteriza. Los presidentes de Venezuela y Colombia ratifican el apoyo a los estudios de la Comisión Mixta de la Zona Fronteriza, cuyas subcomisiones de trabajo estaban concentradas en temas prioritarios como infraestructura vial, desarrollo y fortalecimiento de parques

industriales, uso y manejo racional del río Táchira, y el tráfico de los indocumentados.

#### •La percepción limítrofe y/o fronteriza

En los años 70, el funcionamiento y control de la frontera queda enmarcado entre el endurecimiento de la visión geoestratégica de vigilancia territorial del Estado, y el esquema de integración regional acordado por Venezuela. En efecto, el gobierno venezolano promulga en 1976 las "Zonas de Seguridad" en el marco de la Ley de Orgánica de Seguridad y Defensa. Mediante dicha ley la zona de seguridad fronteriza queda definida como una franja del territorio adyacente a la línea fronteriza, con ciertas restricciones a la propiedad privada y al tránsito de personas, bajo el control administrativo del Ministerio de Defensa. Esta definición fue objeto de críticas por varios sectores del país. La precisión en la anchura de dicha franja (50 mts) no fue determinada sino hasta 1993, pero particularmente para los segmentos fronterizos con Colombia.

No obstante y a pesar de ello, para 1977, ambos gobiernos ratifican con la Declaración de Bucaramanga la necesidad de llegar a acuerdos concretos en materia de proyectos industriales, agrícolas, financieros y de intercambio comercial y turísticos, aprovechamiento de los recursos hídricos, transporte terrestre, tránsito de bienes, personas y servicios, y el freno al contrabando como medidas prioritarias para el alcance de los programas de integración fronteriza. El Estado venezolano mantiene como objetivo prioritario la defensa de la soberanía territorial a medida que auspicia el desarrollo, poblamiento y presencia institucional en la frontera.

Al respecto, León y Urdaneta (1991) señalan que estas dos visiones contradictorias no son más que un reflejo de la preeminencia de lo limítrofe sobre lo fronterizo. En otras palabras, el dominio de lo

jurídico (divisorio y de resguardo) sobre la espontaneidad cotidiana que da la contigüidad espacial y los efectos de la apertura comercial, que demandan una mayor infraestructura y organización institucional.

•**El Proyecto ZIF**

En 1989, cuando la Comisiones de Asuntos Fronterizos, enmarcadas en el Acuerdo de Caracas y en la Declaración de Ureña, asumen una amplia agenda bilateral sobre aquellos temas de interés mutuo que venían afectando la integración fronteriza. A raíz del Quinto Consejo Presidencial Andino, auspiciado por la CAN, el proyecto de creación de una ZIF en la frontera Táchira-Norte de Santander adquirió mandato multilateral. En 1991, la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF) presentó el *Proyecto ZIF: delimitación, diseño e instrumentación de la Zona de Integración Fronteriza correspondiente al Estado Táchira (Venezuela) y Departamento Norte de Santander (Colombia)*, en el cual se resumen una serie de criterios y proposiciones con el fin de plantear un esquema de estructuración para actualizar las relaciones de vecindad entre ambos países. Así mismo, propone un conjunto de lineamientos dentro de una visión prospectiva a las exigencias del futuro inmediato en los asuntos fronterizos (COPAF, 1991).

Este planteamiento provocó una serie de reacciones contrarias en el ámbito local y regional. La hoy desaparecida Corporación Venezolana del Suroeste (CVS) presentó en octubre de 1991 un informe titulado *Consideraciones a la Propuesta ZIF*. Este informe resume una serie de observaciones a la Propuesta ZIF las cuales se centran en las ambigüedades para la delimitación de la ZIF en el ámbito venezolano, imprecisiones en la estructura administrativa, y las generalizaciones en los aspectos básicos como son salud, educación, vivienda entre otros. Este documento concluye con una serie de consideraciones que merecen

atención a escala regional y nacional para ambos países, como son la debilidad de las instituciones regionales, la desequilibrada situación social, las faltas de previsiones urbanas, el estímulo a las actividades económicas y la poca promoción de la población hacia el fortalecimiento de los procesos de integración (CVS, 1991). Posteriormente, Martens (1992) presentó un proyecto para *El Replanteamiento del Proyecto de Zona de Integración Fronteriza en el eje San Cristóbal-Cúcuta*. El autor destaca la necesidad de revisar el proyecto ZIF y plantea rediseñar la propuesta de la COPAF con el objetivo de crear los mecanismos de integración más adecuados y pertinentes al área fronteriza, involucrando para ello el apoyo de las fuerzas vivas del ámbito territorial fronterizo binacional. Igualmente, Martens insistió en la necesidad de asegurar la viabilidad política del proyecto a nivel regional y nacional, mediante la elaboración de políticas específicas de integración para el ámbito fronterizo en consideración.

•**La CAN y la Zona de Integración Fronteriza**

A finales de la década de los 90', la Comunidad Andina (CAN) plantea la necesidad de definir una política de integración regional enmarcada en el programa de acción para el establecimiento del Mercado Común y la puesta en práctica de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo (Decisión 459, 1999) definidos en el Acuerdo de Cartagena y el Acta de Lima. Esta política comunitaria responde a una de las críticas y vacíos presentes en el proceso de integración, la ausencia del componente social o la socialización del proceso aunado a la falta de participación de la sociedad civil en el mismo. Los objetivos de la política comunitaria se centraron en facilitar los mecanismos para la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas mediante la armonización de las normativas y

legislaciones entre los países andinos y el desarrollo de una infraestructura inherente a las actividades del transporte internacional de carga como principios básicos para dinamizar los espacios fronterizos y mejorar los niveles de vida de sus ciudadanos. A nivel local, la falta de una política regional coherente con los principios comunitarios a escala supranacional dificulta la aplicación práctica de la Decisión 459 (CAN, 1999).

En junio de 2001, la CAN dictaminó la Decisión 501 "Zonas de Integración fronterizas (ZIF) en la Comunidad Andina" dirigida a la adopción de políticas y ejecución de planes, programas y proyectos en aquellos ámbitos territoriales fronterizos entre las naciones miembros (CAN, 2001). Esta Decisión dispone que toda acción conducente a impulsar la integración y el desarrollo regional debe ejecutarse de manera conjunta, compartida y coordinada en el contexto de las economías nacionales y andina (CAN, 2001). En conjunto con esta Decisión, surge la Decisión 502 "Centros Binacionales en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina" dirigida a facilitar los procedimientos administrativos y operacionales en la prestación del servicio aduanero integrado. Venezuela aun se encuentra en la fase bastante adelantada de modernización y actualización del sistema aduanero, pero no aún de manera integrado (y único) al país fronterizo.

A finales de 1990, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) presentaron un Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo-Venezolano (Área de Cúcuta-San Cristóbal) como una propuesta estratégica dirigida a dar solución a los problemas identificados en la frontera. El documento facilitó a las comisiones binacionales reorientar el trabajo de las mismas. No obstante, muy poco

pudo avanzarse en la solución de conflictos en el contexto bilateral (CAF-INTAL, 1997).

En 2002 el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI de la ULA Táchira) plantea su Posición sobre la Zona de Integración Fronteriza, en un documento que resume un conjunto de precisiones necesarias a considerar en la creación de la ZIF. En el documento se plantea que la ZIF debe ser un compromiso serio con el proceso de integración regional, el cual involucra aspectos más allá de lo territorial, considerando los obstáculos que se presentan a lo largo del proceso, todo ello en el marco de los criterios técnicos y legales expuesto por la CAN y del ordenamiento jurídico de los territorios involucrados y a diferente escala de actuación sea supranacional, nacional, estatal o municipal (CEFI, 2002). Cabe destacar que a pesar de la amplia discusión sobre ZIF desde 1942 hasta el presente, es recientemente desde diciembre de 2003 cuando se viene trabajando en una propuesta sobre la delimitación del área que debería comprender una ZIF, en proyecto coordinado entre la CAN, Gobernación del Estado Táchira y el CEFI.

### ASPECTOS TERRITORIALES QUE INFLUENCIAN LA ZIF

A lo largo del contexto histórico antes descrito destacan una serie de aspectos que influyen de manera poco positiva el establecimiento de una ZIF. Entre estos aspectos cabe mencionar y discutir una serie de imprecisiones sobre lo que debe comprenderse como: a) la base territorial fronteriza para su acción, así como su delimitación en las distintas escalas de actuación; b) La visión contradictoria de los aspectos normativos y legislativos que regulan el espacio fronterizo; c) Lo fronterizo en la política pública; d) La relación entre las sociedades fronterizas a través del límite y la divergencia entre actores locales, regionales y nacionales participantes

con el poder central; y e) La profundización de la integración andina y sus efectos en las fronteras locales.

#### •Base territorial fronteriza, definición y delimitación:

La base territorial está constituida por todos los recursos naturales disponibles que permiten fortalecer el desarrollo y asiento de las actividades humanas en un determinado lugar. Esta interacción entre la sociedad y el medio implica entonces una serie de relaciones de producción y trabajo enmarcadas en un sistema de interacciones de diferentes factores sociales, históricos, económicos, ambientales, políticos y geoestratégicos que van conformando un espacio geográfico determinado (Briceño, 2003). Es así como el territorio es una expresión y materialización del proceso de desarrollo de una sociedad humana conforme a sus condiciones históricas y los procesos de cambios externos.

En el caso de los territorios fronterizos es necesario determinar cuál es la base a considerar, pues la frontera vista como un espacio para la acción compartida está constituida por una compleja trama de relaciones socio-culturales, históricas, económicas y políticas que requieren antes conocer donde termina. La percepción de lo fronterizo conlleva a las nociones de linealidad y zonalidad implícita en el concepto de frontera. Al respecto Oliveros (2001) destaca la connotación jurídica de la línea limítrofe para la definición del Estado como entidad soberana; y la frontera vista como una porción de territorio (zona) adyacente al límite con características sociales y económicas muy particulares, basadas en el movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios en un marco de solidaridad e intereses comunes. Sin embargo, más allá de la intensidad en las relaciones cotidianas y el grado de articulación entre los actores sociales y económicos no ha sido fácil definir y delimitar la frontera.

Con frecuencia se emplean los términos de área, zona o región de fronteras como sinónimo para referirse a los espacios fronterizos. No obstante, estas definiciones varían de acuerdo a la escala territorial de actuación, y dentro del cual la adyacencia al límite tiene un peso preponderante.

Partiendo de la clasificación expuesta por Oliveros (2001) área de fronteras se refiere a una porción pequeña del territorio inmediata al límite. El fenómeno fronterizo tiene una manifestación local, asociada a la unidad administrativa más pequeña que correspondería con la denominada parroquia. Mientras, zona de frontera se refiere a un ámbito territorial más amplio que el anterior. En el caso de Venezuela correspondería con el municipio, varios municipios o el estado, y debe poseer al menos un centro urbano con funciones y equipamientos básicos, que actúe de soporte al área de frontera. Esta es la unidad política ideal para la constitución de la ZIF que establece la CAN. Por último, la región fronteriza como un ámbito subnacional de actuación, constituida por regiones funcionales o el contexto nacional. Esta estructura espacial constituiría el ámbito idóneo para la articulación de las estrategias de desarrollo fronterizo con las estrategias de desarrollo nacional en el marco de la relación bilateral.

En Venezuela la definición del ámbito territorial fronterizo continúa imprecisa y ambigua desde 1942, cuando se definió la región fronteriza a partir de la división política administrativa del país y, posteriormente, en 1977 cuando se estableció la Zona de Seguridad Fronteriza de anchura variable adyacente al límite. Hoy día, ante los continuos cambios globales, las fronteras adquieren mayor relevancia, los avances en los procesos de integración comercial, el establecimiento de organizaciones supranacionales conducen a una revalorización de los espacios

fronterizos locales como áreas de contacto ideales para la definición de nuevas estrategias de desarrollo en el contexto de acción bilateral. Sin embargo, el carácter heterogéneo de las fronteras y permanente cambios en el tiempo y el espacio dificultan la delimitación hasta donde llega lo fronterizo (Newman, 1999; Newman y Passi, 1998). No obstante, toda delimitación de la base territorial fronteriza deberá considerar el municipio como unidad básica elemental y su extensión debería comprender los municipios espacialmente contiguos dependiendo de la noción y pertinencia del tema fronterizo bajo estudio. Pues, por ejemplo, en todo estudio fronterizo desde la perspectiva económica o social o bien de seguridad, su base territorial será no necesariamente coincidente.

**•La visión contradictoria entre los aspectos normativos y legislativos**

Dentro de los aspectos legislativos y normativos relacionados con el tema funcional de las fronteras pareciera existir dos posiciones extremas y contradictorias, una de tipo confrontacional y otra de tipo cooperativista (Otálvora, 2003; Oliveros, 2001).

De tipo confrontacional pues está referido al manejo y control por parte del Estado de los espacios fronterizos, en donde la acción militar esta dirigida a la preservación, defensa del territorio y de soberanía nacional. Así lo demuestra la agenda bilateral seguida desde 1940, que ha pasado de la discusión sobre materia de límites a regular y normar el flujo de sus nacionales en el espacio fronterizo afectando en cierta medida el plano de cooperación fronterizas (Gabaldón, 1992).

De tipo cooperacionista está relacionado con la promoción de acuerdos o tratados para propiciar el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores en las comunidades fronterizas. Estos acuerdos generalmente demandan la desregulación en el

intercambio de bienes y servicios, así como el desplazamiento de personas de un lado a otro de la frontera, la utilización de los servicios públicos compartida. Sin embargo, la percepción limítrofe sobre lo fronterizo del Estado ocasiona dificultades con el carácter cooperativista de la acción bilateral o multilateral.

Esta visión dual ha estado presente en la interacción de Venezuela y Colombia, así lo demuestra el trabajo de las comisiones binacionales las cuales se han centrado en la discusión de temas relacionados con la situación de conflicto presente en la frontera y el tratamiento de problemas relacionados con actos ilegales que involucra diferencias y conflictos asociados a las diferencias culturales, nacionalismos, centralismos existentes entre los grupos humanos asentados en la frontera (Linares, 2002).

**•Indefinición de lo fronterizo en la política pública**

La noción de linealidad en el tratamiento de fronteras por parte de Venezuela, ha estado siempre presente tanto en su agenda doméstica como de política exterior. En el caso específico de la política exterior las áreas temáticas en la agenda de relaciones bilateral con Colombia está condicionada por la intensidad e impacto de los conflictos y en el marco de las relaciones coyunturales entre los dos países, lo cual ha conducido al establecimiento de una agenda binacional definida por los temas de seguridad y soberanía territorial (Muller, 1992; Vivas, 1999).

Este temario influencia no sólo en las definiciones de una política fronteriza sino además la asignación de competencias y coordinación de acción pública hacia el desarrollo y fortalecimiento de los espacios fronterizos desde el punto de vista de seguridad y defensa del territorio. Sin embargo, a pesar de la existencia de una realidad social específica y una agenda bilateral centrada en la resolución de conflictos, el

tratamiento de lo fronterizo en la actual agenda bilateral entre Venezuela y Colombia se centra en el fortalecimiento de la integración fronteriza hacia los territorios de frontera común, más en teoría que en la práctica. La aparente resolución del conflicto de los transportistas de carga internacional en la frontera es un clásico ejemplo, el apoyo del gobierno venezolano al trasbordo de mercancías en la frontera obedeció en gran medida al criterio de soberanía y resguardo del territorio más que a dar repuestas a las asimetrías domésticas del sector transporte, tan descuidadas en el marco de las políticas públicas del Estado venezolano (Linares, 2003).

No obstante, la propuesta de la ZIF por la Comunidad Andina hacia la zona fronteriza conformada por el Estado Táchira y el Departamento Norte de Santander persigue reorientar el manejo de las políticas públicas hacia esta zona fronteriza. Dicho planteamiento ratifica la sugerencia expresa en el informe del BID (1964), la cual identifica dicha zona como un espacio socioeconómico fronterizo con dinámica propia para la aplicación de políticas para el desarrollo fronterizo. Sin embargo, se debe tener presente que la puesta en práctica del proyecto ZIF en tales condiciones demanda dos aspectos muy importantes a considerar. Primero, armonizar el marco o régimen jurídico fronterizo, y segundo, la definición de criterios para la localización de controles aduaneros, migratorios, policiales, sanitarios, de planificación regional, comercio fronterizo, infraestructura y proyectos de desarrollo, en conjunto con el Estado fronterizo lindante. En este sentido, para que Venezuela y Colombia puedan desarrollar una ZIF deberían coincidir en el marco jurídico que les permita regular dichos espacios y facilitar la aplicación de políticas y programas en conjunto. La realidad es muy distante de la teoría, particularmente en materia jurídica.

Colombia posee una Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995), coherentes con las políticas de ordenación territorial, que muy a pesar de sus críticas domésticas por las contradicciones jurídicas con otras leyes, permite regular el funcionamiento de dichos espacios. En Venezuela desde 1987 está aún en discusión un proyecto de Ley Orgánica de Fronteras.

En materia de política regional, la apuesta en práctica del proyecto ZIF involucra considerar los instrumentos de acción definidos en la ordenación del territorio para la planificación del desarrollo, particularmente de las áreas fronterizas, privilegiando las alternativas locales dentro de los ámbitos regionales y nacionales, mediante la gestión eficiente de las distintas competencias político-administrativas (CAN, 2001). La preferencia de lo local envuelve una delimitación inmediata al límite político-jurídico y la inclusión de las poblaciones adyacentes a éste, específicamente de los municipios fronterizos con Colombia. Sin embargo, existen algunas discrepancias al respecto, tanto en la esfera regional como nacional y, en donde se plantean una ampliación más allá de los municipios adyacentes que involucran al municipio capital (San Cristóbal), e incluso hasta se ha planteado la posibilidad de la entidad territorial completa (Táchira), por razones de pesos poblacionales con respecto al Norte del Santander, criterio éste sostenido por la COPIAF.

**•La sociedad fronteriza a través del límite y su divergencia con el poder central**

Las relaciones entre las comunidades fronterizas han sido muy estrechas desde el pasado. El territorio fronterizo comprendido por el Estado Táchira y el Departamento Norte de Santander fue ocupado originalmente por tribus indígenas que fueron posteriormente desplazados por expediciones de españoles que conquistaron esos territorios a mediados de 1500.

Durante el período colonial se produjeron los mayores cambios en el orden político-territorial nuevas provincias emergieron dependiente del Nuevo Reino de Granada y se consolidan los nexos espaciales y territoriales entre Táchira y el Norte de Santander. En 1830 se separan Venezuela de Colombia y se delimita la frontera luego de una dificultosa y prolongada negociación. Desde entonces ambos territorios fronterizos presentan dificultades para la integración con el resto del territorio en sus respectivos países, a medida que se va estrechado la relación funcional y comercial entre ambas entidades (Linares, 2002; Ramírez y Cadenas, 2005).

La existencia de esos estrechos vínculos históricos entre ambas comunidades ha permitido consolidar esa interconexión funcional a través del límite, y favorecida en parte por el aislamiento regional con respecto a sus centros de administración política. Esto se refleja en el modo de vida fronterizo presente que no refleja transculturación en cierta medida, pues ambos pobladores se sienten tan nacionales como el resto de sus connacionales. Sin embargo, en el entorno local existe para ambos lados del límite divergencias de opinión y reacciones críticas o contrarias con las autoridades regionales, pero particularmente con el poder nacional, en cuanto a la visión y manejo de las políticas bilaterales y multilaterales por parte de sus respectivos gobiernos centrales en Caracas y Bogotá, caracterizada por la falta de consulta previa a los actores y agentes locales (Salazar y Rey, 1999; Salazar 2003)

Es en este punto en donde la aplicación del proyecto ZIF encuentra sus mayores dificultades, pues a pesar de sus consideraciones a las fuerzas vivas locales y regionales, no existe garantía que las instancias nacionales respalden y validen las distintas opiniones expresadas, por sus posibles contradicciones con las

percepciones tradicionales de seguridad y desarrollo imperantes. De hecho, las críticas a las anteriores propuestas se centraron en tres aspectos fundamentales; uno, a la falta de consulta y consenso a los actores locales sobre la conveniencia de una ZIF; dos, a la elaboración y coordinación del proyecto desde la capital y, por último, el temor de los locales hacia el libre tránsito de personas en la ZIF, lo cual produciría una eminente migración masiva de colombianos al Táchira provocando un posible colapso los escasos servicios existentes. A esta críticas se unen las posiciones airadas a escala nacional bien a favor o en contra de la ZIF. Estas opiniones encontradas condujeron a frenar la discusión del proyecto ZIF dentro de la agenda multilateral andina, pero fundamentalmente a la definición de una normativa en el marco de la CAN, resultando la Decisión 501.

**1. Profundización de la integración andina y sus efectos en las fronteras locales.**

A partir de 1989, en el marco del Acuerdo de Cartagena se inicia la apertura de la integración andina, la política liberal impuesta promulga la eliminación de restricciones comerciales y el libre flujo de capitales, favoreciendo las exportaciones. En la Declaración de Galápagos los Presidentes andinos hacen énfasis en la consolidación de un espacio económico andino y aprueban la liberación de gravámenes y restricciones en el comercio andino y un arancel externo común para poner en funcionamiento una zona de libre comercio y unión aduanera entre ambos países. A partir de 1992, Venezuela y Colombia desarrollan una alianza comercial la cual pasa disociada del proceso de integración y desapercibida por la crisis política interna de Venezuela. No obstante, lo fronterizo jugó un papel preponderante en el debate nacional produciendo la desaparición del proyecto ZIF de las mesas de discusiones. Actualmente, por una

propuesta del gobierno regional el proyecto ZIF es puesto de nuevo ante la discusión pública, pero orientado a progresar en una mayor participación social local y regional y dirigida a favorecer la gestión local en el marco del desarrollo fronterizo.

Como resultado, el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), en conjunto con las Gobernaciones del Táchira y la CAN procedió en el primer intento de delimitación de la ZIF desde 1942 -Véase Propuesta de Definición y Delimitación de la ZIF: Área Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela), Informe Final (ULA-CEFI, CULC y UFPS, 2005) -. Desde el punto de vista teórico, esta delimitación toma en consideración dos de los aspectos más sensibles a las críticas de las propuestas anteriores. Primero, para la selección de los 18 municipios resultantes se partió de la consideración de las múltiples propuestas hechas en el país por los entes involucrados en el tema, la cual fue sometida posteriormente a consulta y discusión con los patrocinantes del proyecto, pero muy particularmente con todos los municipios involucrados en las diferentes propuestas, 22 en total. Segundo, la consulta a las agentes gubernamentales y actores sociales involucrados en los posibles municipios lo cual permitió, en base a los criterios de estudios dispuestos, la selección del espacio geográfico más adecuado para la delimitación de la ZIF en primera instancia.

En la actualidad, esta propuesta, una vez discutida y aprobada por las gobernaciones respectivas, está en fase de divulgación y consideración por los demás entes locales, regionales y nacionales involucrados. Una vez aprobada la delimitación, la cual aún es cuestionada por quienes sugieren que la ZIF debe involucrar ambas entidades políticas en su totalidad geográfica, queda entonces por determinar como reducir o

minimizar los obstáculos que faciliten la instrumentación de la misma.

### CONSIDERACIONES FINALES

Abordar el Proyecto de Zona de Integración Fronteriza ZIFs definitivamente no ha sido fácil. Especialmente en la fase de delimitación. Seleccionar cuál sería el contexto geográfico de acción involucra aspectos muy inherentes a la definición conceptual sobre frontera y límite, desde su perceptiva lineal y zonal, partiendo de una noción de propósito y alcance que deberá tener ese espacio a demarcar y regular. El municipio es la unidad básica de acción en la estrategia de planificación para la ZIF y en un todo de acuerdo a los criterios sugeridos por la CAN. De allí la necesidad de involucrar inicialmente aquellos municipios más aledaños al límite, incorporando paulatinamente en el proyecto otros municipios aledaños, en función de los umbrales de tiempo previstos según los ejes prioritarios de actuación, hasta involucrar la entidad política en su totalidad, de ser conveniente.

El establecimiento de ejes prioritarios para la incorporación de los municipios debe necesariamente partir del consenso de la gente que hace vida en el lugar: los actores y agentes locales y regionales en coordinación con los agentes nacionales. Dichos ejes deben guardar correspondencia con las estrategias de equilibrio territorial definidas en el modelo de ocupación territorial del Plan de la Nación 2001-2007. En dicho plan, las áreas de fronteras se consideran Zonas Especiales de Desarrollo Económico Sustentable (ZEDES) y para las cuales se tiene pautado la elaboración de planes para las Zonas de Desarrollo Fronterizo dentro del marco de la política de desarrollo nacional y los planes sectoriales nacionales. El estilo de desarrollo se expresa mediante el modelo territorial de desarrollo endógeno propuesto. El modelo

endógeno está dirigido a promover por vía de la descentralización desconcentrada el aprovechamiento de las potencialidades y capacidades de la región a fin de alcanzar una ocupación racional, armónica y eficiente para avanzar a una sociedad democrática y con mayor desarrollo humano (Plan de la Nación, 2001).

El proyecto ZIF conlleva a una revisión, actualización y consolidación de los instrumentos jurídicos necesarios para normar el funcionamiento de dicho espacio. Ello significa adecuar el marco jurídico nacional (Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, Proyecto de Ley de Fronteras, entre otros), crear el marco legal y decretos de la ZIF y definir el marco institucional de gestión de la ZIF.

Finalmente, el proyecto ZIF demanda de mejoras en la infraestructura física y social que permita alcanzar el crecimiento y desarrollo que contribuya con mejorar y elevar la calidad de vida de cada uno de los ciudadanos que radican en la zona delimitada. Sin embargo, para el logro de un desarrollo territorial equilibrado en la frontera se necesita de un conjunto de políticas públicas y medidas que sirvan de orientación a los planes, proyectos y programas dirigidos al logro del objetivo general de la ZIF.



## Bibliografía

- Briceño M, Manuel (2003), *Algunas consideraciones sobre el desarrollo sustentable, la ordenación del territorio y la planificación del desarrollo*. Ponencia en el Taller sobre desarrollo regional, Corporación de Los Andes, Mérida, (Mimeo).
- CAF-INTAL (1997), *Programa de Desarrollo integral fronterizo colombo-venezolano (Área de Cúcuta-San Cristóbal)*. Publicación de la Corporación Andina de Fomento y el Instituto para La Integración de América Latina
- CAN (1999), *Decisión 459: Política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo*. Lima, Comunidad Andina de Naciones.
- CAN (2001), *Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*. Lima, Comunidad Andina de Naciones.
- CEFI (2002), *Posición del CEFI sobre la Zona de Integración Fronteriza*. San Cristóbal, CEFI (Mimeo).
- COPAF (1991), *Proyecto ZIF: Delimitación, diseño e instrumentación de la Zona de Integración Fronteriza correspondiente al Estado Táchira, Venezuela y Departamento Norte de Santander (Colombia)*. Caracas, Publicación de la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.
- CVS (1991), *Consideraciones a la Propuesta ZIF*. San Cristóbal, Corporación Venezolana del Suroeste.
- Gabaldón D, Armando (1992), "Aspectos jurídicos de la cuestión fronteriza venezolana". En *Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos (COPAF), La Frontera Occidental Venezolana. Propuestas de políticas*. Caracas.
- León, Ramón y Urdaneta, Alberto (1991), "Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia (desde la perspectiva venezolana)", *Cuadernos del CENDES*, no. 4, Caracas.
- Linares, Rosalba (2003), "Actores sociales y nuevos movimientos: conflictos en el transporte de carga internacional", en *Revista Geoenseñanza*, vol.8 (1), año 2003, pp. 67-82.
- Linares, Rosalba (2002), *International Boundaries and Economic Integration: Freight Transportation and Labour Disputes on the Venezuelan-Colombian Border*. Tesis de grado para optar al PhD, Universidad de Nottingham, Inglaterra.
- Martens, Juan Claudio (1992), *El replanteamiento del Proyecto de Zona de Integración Fronteriza en el eje San Cristóbal-Cúcuta*. San Cristóbal, UNET (Mimeo)
- Muller Rojas, Alberto y Vivas G. Freddy (1992), "Política de seguridad y defensa de la soberanía". En Comisión Presidencial para asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos (COPAF), *La Frontera Occidental Venezolana. Propuestas de políticas*. Caracas.
- Oliveros, Luis (2002), *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Comunidad Andina de Naciones*. En <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA13-2-02.htm>, (Consulta: febrero 2002).
- Otálvora, Edgar (2003), "Fronteras en tiempos de globalización. El Proyecto ZIF", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.19, no 1, Caracas.

## Notas

<sup>1</sup>La autora agradece al Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de Los Andes por le financiamiento a la presente investigación Proyecto Código: NUTA-H-175-03-09-AA. Proyecto ZIF: propuestas de delimitación e instrumentación. Frontera: Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia).

<sup>2</sup>Por efecto frontera se entienden aquellos factores interactuantes propios en un espacio geográfico determinado y que presuponen limitaciones internas para aprovechar las diferencias positivas en el funcionamiento de esos espacios.

- Newman, David (1999), "Geopolitic Renaissant: Territory, Sovereignty and the World Political Map". En Newman, David (editor), *Boundaries, Territory and Postmodernity*. London, Frank Cass Publisher, pp. 1-16
- Newman, David y Passi, Andy (1998), "Fences and Neighbours in the Postmodern World: oundaries narratives in political geography", *Progress in Human Geography*, no. 22, pp. 186-207.
- Ramírez, Socorro y Cadenas, José M. (editores) (2005), *Venezuela y Colombia. Debates de la historia y retos del presente. Grupo Académico Colombo Venezolano*. Caracas, Universidad Central de Venezuela e IEPRI de la Universidad nacional de Colombia.
- República Bolivariana de Venezuela (2001), *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Caracas
- Salazar, José M (2003), "Imágenes y percepciones entre colombianos y venezolanos". En Ramírez, Socorro y José María Cadenas (coordinadores), *La Vecindad Colombo Venezolana: imágenes y realidades. Grupo Académico Colombo Venezolano*. Bogotá, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia y Universidad Central de Venezuela, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Salazar, José M.y Rey, German (1999), "Imágenes, opinión y consumo cultural: visiones mutuas de colombianos y venezolanos". En Ramírez, Socorro y José María Cadenas (coordinadores), seguridad en el contexto de las relaciones fronteras Colombo-venezolanas: estado de la cuestión y tendencias futuras". En Ramírez, Socorro y José

María Cadenas (coordinadores), *Colombia Venezuela agenda común para el siglo XXI. Grupo Académico Colombo Venezolano*, Bogotá, Universidad Central de Venezuela e IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Tercer Mundo Editores



#### Rosalba Linares

Ph D en Geografía, University of Nottingham, Inglaterra. Docente-Investigador, Universidad de Los Andes, Táchira. Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI).

**Email:**  
rosali@ula.ve

**Fecha de recepción:**  
20 de julio de 2005

**Fecha de aceptación definitiva:**  
29 de septiembre de 2005