

LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: TÁCHIRA-NORTE DE SANTANDER: ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVOS*

Francisco Javier Sánchez Chacón**

Resumen

Este artículo expone los resultados del proyecto de investigación "Marco legal e institucional-administrativo de un proyecto de Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre Venezuela y Colombia: Táchira – Norte de Santander", y los criterios de evaluación aplicados en un estudio más amplio. Está dividido en cinco partes: la primera plantea la base teórica de las ZIFs y su concepción dentro de la Comunidad Andina, con énfasis en los aspectos jurídicos, institucionales y administrativos, y los estudios previos. La segunda, presenta los objetivos de la investigación y la metodología seguida. La tercera, incluye los resultados obtenidos sobre los aspectos jurídicos-legales de una posible ZIF. La cuarta, referida a las políticas públicas, sintetiza la presencia de instituciones y su coordinación, y presenta una propuesta de estructura de coordinación. Finalmente, la quinta señala condiciones que la viabilizan, a pesar de la carencia de las condiciones óptimas jurídicas, institucionales y administrativas para implementar una ZIF Táchira – Norte de Santander.

Palabras clave: Comunidad Andina (CAN), Zona de Integración Fronteriza (ZIF), marco jurídico e institucional - administrativo, Colombia, Venezuela.

Border Integration Zone in the area of Táchira and Norte de Santander: legal, institutional and administrative aspects

Abstract:

This article presents the findings of the research project "Legal and Institutional-Administrative Frame of a Border Integration Zone (BIZ Between Táchira, Venezuela and Norte de Santander, Colombia)", and the evaluation criteria used in a broader study. This article is divided into five sections. The first explains the theoretical basis for BIZ and its conception within the Andean Community, with emphasis on the legal, institutional, and administrative aspects, as well as on previous studies. The second part of the article displays the objectives of the research project, followed by the methodology. The third section consists of the obtained results that pertain to the legal aspect of a possible BIZ. The fourth, referring to public policy, synthesizes the presence of institutions and their coordination, and presents a proposal for the structure of such coordination. Finally, the last part of this article indicates conditions that make it viable, despite the lack of optimal legal, institutional, and administrative conditions to implement a BIZ Táchira-Norte de Santander.

Keywords: Andean Community, Border Integration Zone (BIZ), legal and institutional-administrative frame, Colombia, Venezuela.



1. LA ZIF EN EL CONTEXTO ANDINO

La Comunidad Andina (CAN), proceso de integración regional entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela¹, tiene como uno de sus objetivos la promoción del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros,

en condiciones de equidad y mediante la integración y la cooperación económica y social. Una forma de alcanzarlo es a través de programas y acciones en el campo de la integración y el desarrollo fronterizo, según lo establecen el artículo 1 y siguientes del Acuerdo de Cartagena. Ya en 1989, la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena aprobó diferentes resoluciones que le daban alta prioridad

a la integración fronteriza entre los Estados miembros; así, las fronteras empezaron a adquirir una relevancia estratégica fundamental en el proyecto subregional andino (Martens, 1992).

En ese sentido, la CAN ha acogido criterios teóricos que establecen a las fronteras una función de “bisagras”, pues permiten la complementariedad y la ejecución de políticas, tanto comunitarias como nacionales, debido a su condición especial de adyacencia al límite. Estas áreas sirven de laboratorio a escala local de lo que se pretende alcanzar con la integración andina, permitiendo consolidar el espacio económico andino (CEFI 2002: 3).

En ese orden de ideas, la Comunidad refleja en sus líneas estratégicas y en las normas referidas a las fronteras, planteamientos de la doctrina sobre Integración Regional, como los señalados por Cappellin y Batey (1993), quienes destacan las razones que hacen recomendable la creación de alianzas transfronterizas. Entre ellas mencionan:

- El desarrollo de valores histórico-culturales y diferencias globales.
- La explotación de complementariedades entre regiones.
- La explotación de redes y economías en la circulación de información y conocimiento.
- La explotación de economías a escala y la superación de indivisibilidades en la producción de servicios públicos importantes e infraestructura.
- Aumento de la flexibilidad de la economía regional y reacciones más acertadas a los cambios del mercado, estímulo a la innovación y la reducción del riesgo económico.
- La disminución de la competencia entre las regiones específicas y de los conflictos derivados de la existencia de límites internacionales.

1.1.- Los orígenes de las Zonas de Integración Fronteriza

En el desarrollo de sus objetivos, la CAN creó la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, establecida en la Decisión 459 de 1999 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en la cual se plasman los fines que se persigue alcanzar en esta materia. Entre otros, se propone desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus Zonas de Integración Fronteriza (ZIFs) a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas; contribuir al desarrollo social y económico de las ZIFs y consolidar la integración subregional, así como coadyuvar a su proyección regional. Igualmente, la Decisión 459 contempla dentro de sus Lineamientos Generales, la delimitación, diseño e instrumentación de las ZIFs, como escenarios fundamentales donde se ejecuten los programas y proyectos acordados por la CAN y los países miembros para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial de frontera.

El objetivo fundamental de la Política Comunitaria en esta materia, “es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos”, según el artículo 3 de la Decisión 459 (1999). Por su parte, los objetivos específicos son:

Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios; impulsar el desarrollo económico a través de la generación de empleo, mejorar los ingresos y elevar el nivel de vida de los habitantes mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas; asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura

sanitaria, de educación, capacitación laboral y de preservación y conservación del medio ambiente, en especial en el ámbito territorial de las ZIFs; y Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional. (Decisión 459, 1999).

Asimismo, la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo (1999) pretende fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, como también para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

Consecuente con la Política establecida en la Decisión 459 de 1999, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores promulgó la Decisión 501 del año 2001, en la que se establecen los criterios para crear las Zonas de Integración Fronteriza. Así, la norma expresa que las ZIFs son espacios dinamizadores del desarrollo compartido, en los cuales se ponen en práctica los mecanismos más avanzados del proceso de integración.

El artículo 1 de la Decisión 501 concibe las Zonas de Integración Fronteriza como:

Los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los cuales se adoptarán políticas y se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta,

compartida y coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. (Decisión 501, 2001)

Por su parte, el artículo 4 de esta norma, señala que las ZIFs “*se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina*”, enmarcadas, entre otros, en criterios institucionales e integracionistas, tales como la promoción de la participación activa de las instituciones públicas y privadas; el libre tránsito de los factores de producción y la simplificación de los procedimientos migratorios, aduaneros, fito y zoonosarios.

Adicionalmente, la Decisión 501 contempla que entre los objetivos de las ZIFs están diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos institucionales y políticos entre los países miembros; contribuir a la creación y puesta en marcha de mecanismos económicos e institucionales para lograr mayor fluidez comercial interconectada con las economías andinas y el mercado mundial a través de instancias nacionales o bilaterales; establecer mecanismos que manejen conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y los flujos migratorios; contribuir a profundizar los procesos de descentralización administrativa y económica y atender las demandas económicas de sus habitantes, entre otras.

De la misma manera, la identificación y delimitación de las ZIFs, debe hacerse tomando en cuenta diversos criterios: Primero, deben ser áreas de fronteras en donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para flexibilizar, liberalizar, dinamizar, potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial de la

población en las fronteras entre los países andinos. Segundo, se deben establecer o perfeccionar regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos. Finalmente, se deben fortalecer las instancias nacionales y bilaterales que estén involucradas en asuntos fronterizos, de tal modo que se establezca un fluido intercambio de información y compatibilizar objetivos de interés común, tal y como lo establece el artículo 6 de la Decisión 501 de la CAN.

En ese sentido, la norma jurídica en comento establece que dentro de las ZIFs deberá promoverse el encuentro e intercambio de puntos de vista e iniciativas entre las autoridades locales, los organismos de desarrollo regional y los representantes legislativos de los países miembros. Igualmente, que deben establecerse las competencias para la administración y ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos en los acuerdos bilaterales en donde se crean las mencionadas zonas. Incluso, el artículo 14 contempla que los Estados miembros deberán acordar tratamientos más favorables que los establecidos en los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico andino para el resto de la Subregión, siempre que tales tratamientos no vulneren el ordenamiento, lo que significa profundizar la integración.

En consecuencia, para poder llevar adelante en cualquier Zona de Integración Fronteriza la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de planes y programas bien de carácter comunitario, binacional o nacional de los países miembros involucrados, debe concretarse la base, no sólo jurídica sino institucional, que permita llevar a la práctica esos diversos planes y programas.

1.2.- La ZIF Táchira-Norte de Santander: necesidad del entorno legal e institucional

La necesidad de un andamiaje legal e institucional- administrativo para viabilizar la ZIF surge en el año 1991, cuando la Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo- Venezolanos (COPAF) modela un ‘Proyecto ZIF’ que contempla la creación de una Zona de Integración Fronteriza en los espacios territoriales de 32 municipios del estado Táchira de Venezuela y del Departamento Norte de Santander de Colombia. En este proyecto se pone de manifiesto que la administración y gerencia de la ZIF, por su progresivo dinamismo y complejidad, amerita la creación de una estructura político-administrativa, integrada por autoridades y sectores sociales de ambas entidades, que tendrá como función general el manejo conjunto, compartido y coordinado de la zona delimitada. (COPAF, 1991).

A su vez, la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), que en la época era la Corporación Regional de Desarrollo para el Suroeste Venezolano, presentó sus consideraciones y observaciones sobre el ‘Proyecto ZIF’ de la COPAF. En ese documento la CVS plantea una estructura institucional y el funcionamiento administrativo de la Zona de Integración Fronteriza, lo que permitiría el mejor desarrollo de los planes y proyectos dentro de la Zona (CVS, 1991).

En el mismo orden de ideas, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), en el trabajo “Programa de desarrollo integral fronterizo colombo – venezolano (área de Cúcuta – San Cristóbal)”, resaltaron la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales, bilaterales y subregionales con incidencia directa sobre las relaciones de vecindad. Asimismo, enfatizan la necesidad de la transferencia efectiva de las

competencias para la eficaz gestión local, permitiendo que el desempeño de gobernaciones, corporaciones de desarrollo regional y alcaldías fronterizas sea de alcance binacional en materias específicas, y en forma conjunta, compartida y coordinada. Señalan que en la direccionalidad (sic) del desarrollo de cualquier ZIF, pero en especial en el área de Cúcuta y San Cristóbal, se debe contar con la participación activa de organismos binacionales ad-hoc, así como de los gremios privados (CAF-INTAL, 1997).

Sin embargo, a pesar de estas propuestas poco se ha adelantado. Estudiando los factores que han incidido para que tales iniciativas no se hayan concretado, el Centro de Estudios de Fronteras e Integración “José Manuel Briceño Monzillo” (CEFI), de la Universidad de Los Andes – Táchira, ha señalado que uno de los objetivos comunitarios con respecto a las ZIFs es consolidar el espacio económico andino e impulsar el desarrollo económico de tales zonas, a través de aspectos tales como, la armonización de las legislaciones y demás normas de los países miembros, con la participación de las instituciones públicas y privadas (CEFI, 2002).

Esta necesidad está en la base del proyecto de investigación cuyos resultados se presentan en este artículo, orientado a analizar y definir los aspectos jurídicos, institucionales y administrativos que regulan la Zonas de Integración Fronteriza, especialmente entre Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia). Asimismo, surge de esta investigación proponer una estructura administrativa para el funcionamiento eficaz de dicha ZIF, estructura que no necesariamente coincide con las estructuras político – institucionales vigentes en Colombia y Venezuela.

Es necesario puntualizar que el retiro de Venezuela de la CAN en 2006 no le resta importancia ni hace inviable la Zona de Integración Fronteriza entre Táchira y el Norte

de Santander ni otras entre Colombia y Venezuela. Esto en gran medida debido a que, por una parte y según se puede desprender de esta investigación y del ‘Proyecto ZIF’, es necesario regular las relaciones transfronterizas y de ello dan cuenta las distintas reuniones que constantemente se dan entre ambos gobiernos, uno de cuyos ejemplos son las COPIAF. Por otra parte, el gobierno venezolano a través de la Cancillería ha venido adelantando gestiones para lograr un acuerdo que de un marco legal más seguro a la creación de la ZIF, que se concretó por el intercambio de Notas Diplomáticas a comienzos de 2006, justamente para evitar incongruencias jurídicas por la salida de Venezuela del Acuerdo.

Además, tanto el gobierno nacional como el estatal, a través de la Cancillería, la COPIAF, la Gobernación del estado Táchira y su Dirección de Relaciones Internacionales y de Enlace y otros organismos públicos, han seguido trabajando en multiplicidad de aspectos comunes, entre ellos la consolidación de un Régimen Administrativo para el sector azúcar en Táchira y Norte de Santander, que tendría un carácter binacional y fronterizo, y que se ha visto como una posibilidad real a partir de la creación de la ZIF.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGIA

Referida la investigación al estudio del marco legal e institucional-administrativo de un proyecto de Zona de Integración Fronteriza en el área de Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia), el objetivo general fue: Determinar los aspectos jurídicos e institucionales necesarios para implementar la Zona de Integración Fronteriza a delimitar entre el estado Táchira (Venezuela) y el departamento Norte de Santander (Colombia).

En cuanto a los objetivos específicos, se establecieron:

1. Analizar los aspectos teóricos conceptuales de las Zonas de Integración Fronteriza, a nivel comunitario andino.
2. Interpretar y articular el ordenamiento jurídico comunitario andino que regula las Zonas de Integración Fronteriza.
3. Identificar los aspectos jurídicos y administrativos que han impedido la concreción de la Zona de Integración Fronteriza por delimitar.
4. Proponer una estructura político-administrativa que garantice la institucionalidad y, por ende, el diseño de la Zona de Integración Fronteriza por delimitar.

Estos objetivos estaban en concordancia con los establecidos en el ya mencionado ‘Proyecto ZIF’, cuyo Objetivo General consistía en presentar una “Propuesta de definición y delimitación de Zona de Integración Fronteriza (ZIF) para el área del estado Táchira (Venezuela) y el departamento del Norte de Santander (Colombia), a partir de una serie de criterios jurídicos, administrativos y funcionales recomendados por la CAN y los Estados de Venezuela y Colombia en coherencia y concordancia con la realidad fronteriza”. Igualmente, entre sus objetivos específicos estaban: 1. Definir los criterios espaciales, jurídicos, administrativos y funcionales que debe contener una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) para el área Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia); y 2. Analizar los aspectos jurídicos-institucionales que comprende la ZIF en delimitación y proponer una estructura que garantice su institucionalidad (Bustamante, Sierra y otros, 2005).

Para alcanzar los objetivos, la investigación tuvo un enfoque cualitativo, siguiendo una tipología mixta para abordar el objeto de estudio. Por una parte dogmática, en su aspecto estrictamente

formalista, pues todo el Derecho debe necesariamente emanar de la ley, la costumbre, los principios generales del Derecho, el negocio jurídico y la jurisprudencia (Witker, 1995). Por otra parte materialista, en su aspecto social, en el sentido de la evolución alcanzada por la Sociología del Derecho, a la cual ya no sólo le importa el Derecho como creación de la vida social, sino el efecto de aquel en esta última, es decir, la interdependencia entre ambos, lo que contemporáneamente se ha dado en llamar derecho vivo, constituido por aquellas normas jurídicas que pueden ser impuestas en la práctica, tal y como lo señala Witker (1995).

Al mismo tiempo, el proyecto tuvo un aspecto jurídico-histórico, pues realizó un seguimiento de una institución, la Zona de Integración Fronteriza, y sus matices legales; y un aspecto jurídico-propositivo, al concebir una estructura administrativa de carácter institucional para darle viabilidad.

Además, se tomaron en cuenta el pensamiento y las concepciones sobre la Integración Regional y las Políticas Públicas, pues plantean opciones para la cooperación e integración translimítrofe en los espacios que participan en el proceso de integración. Por último, se revisaron los aspectos jurídicos e institucionales involucrados para el funcionamiento de la ZIF, con énfasis en las analogías y complementariedades entre las instituciones a un lado y otro de la frontera.

Como unidad de análisis político-territorial para el estudio se seleccionó el municipio, porque es la mínima unidad político-administrativa capaz de tomar decisiones y ejecutar políticas, de acuerdo con las Constituciones de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y de la República de Colombia (1991). De otra parte, el municipio equivale a una Unidad Territorial Estadística (UTE) de la CAN, del tipo UTE III en Venezuela y UTE IV en Colombia². En total,

se examinaron 18 municipios venezolanos y 15 colombianos, escogidos porque habían sido señalados en estudios previos sobre posibles ZIF.

Como criterios de evaluación dentro del proceso de investigación del marco legal e institucional-administrativo de un proyecto de ZIF entre Venezuela y Colombia, área Táchira – Norte de Santander, se seleccionaron tres: la capacidad institucional para la gestión, el entorno jurídico- institucional y la percepción de los actores locales. Tales criterios formaban parte, junto con otros siete, de diez evaluados en el ‘Proyecto ZIF’, los siete restantes son: objetivos comunes, estructura económica, existencia de recursos compartidos, infraestructura de soporte y/o apoyo, dimensión espacial-territorial, condiciones ambientales, y la adyacencia geográfica. Los 10 criterios surgieron de considerar tanto los establecidos por el artículo 6 de la Decisión 501 de la CAN (2001), como los aportes de los teóricos de la integración regional, entre ellos Cappellin y Batey (1993).

En cuanto a las técnicas, se utilizaron entrevistas no estructuradas a los principales actores políticos, económicos y culturales del Táchira y Norte de Santander, pues consistieron en diálogos a fin de proveer un ambiente distendido para obtener la información y, además, recoger las observaciones, opiniones o acotaciones de estos sectores.

Por otra parte, se utilizó la observación sobre el fenómeno en estudio y se llevaron notas para asentar los diversos hechos.

También se realizaron una serie de foros-talleres municipales, según la técnica de grupo focal: se invitó especialmente a agentes y actores previamente identificados a participar en una dinámica de trabajo que consistía en indagar sobre las principales ventajas, desventajas, y las ideas que les suscitaba el establecimiento de una posible Zona de Integración

Fronteriza. Asimismo, se realizó un Foro de Expertos, con participación de personalidades del ámbito local del territorio objeto de estudio y de la vida nacional de Colombia y Venezuela, conocedores del tema de la ZIF y de la realidad fronteriza.

Finalmente, se analizaron los documentos y la bibliografía existente, referidos a la legislación nacional, tanto colombiana como venezolana; la doctrina; los diversos papeles de trabajo y propuestas emanadas de distintos órganos públicos y privados, así como el material hemerográfico disponible.

3- EL ENTORNO JURIDICO

El Estado-nación ha sido la dimensión espacio-temporal más importante del derecho en los últimos doscientos años, lo cual fue posible sólo porque las otras dos dimensiones espacio-temporales, la local y la transnacional, fueron declaradas inexistentes formalmente por la teoría política liberal predominante (Santos, 2002). De modo que, en principio, el Estado es el proveedor de la estructura legal que impone la lógica capitalista (Friedman y Alonso, 1964).

Ahora bien, la noción del Derecho o, más ampliamente, del campo jurídico como producto cultural proveído básicamente por el Estado-nación, es en las sociedades actuales y en el sistema mundial mucho más rico y complejo que lo planteado en la teoría política liberal y, además, la gama amplia de legalidades, también de ilegalidades, que integran el campo jurídico, opera en espacios y tiempos locales, nacionales y transnacionales. De modo que, siguiendo a Santos (2002), puede decirse que las sociedades modernas son, sociojurídicamente hablando, formaciones o constelaciones jurídicas no reguladas por un único ordenamiento jurídico, sino por una pluralidad de ordenamientos jurídicos, interrelacionados y distribuidos socialmente de diversas maneras, lo que lleva al denominado pluralismo jurídico, que se refiere

a la idea de que en una misma unidad política opera más de un sistema jurídico. Es decir, el derecho, que se refiere a muy distintas realidades y a todas ellas rige (Hernández, 2000), puede actuar en un mismo territorio aun cuando provenga de un ordenamiento o sistema jurídico distinto.

Sin embargo, desde la perspectiva de la integración y el desarrollo regional, la tendencia es hacia la convergencia y la armonización del derecho, de lo jurídico, más que distintos órdenes actuando conjuntamente en una misma entidad. Es por ello que González (1997) señala que debe haber conocimiento de la regulación legal, sean leyes, reglamentos, instructivos o cualquier tipo de instrumento jurídico; además, si se pretende un desarrollo fronterizo armónico, como es el caso de la ZIF, será necesario armonizar las diversas regulaciones para evitar situaciones de desequilibrio.

De esta manera, puede hacerse una aproximación al aspecto jurídico de la ZIF Táchira-Norte de Santander, como una unidad ejemplar en donde confluyen los tres espacios y tiempos en los que actúa el Derecho, pues evidentemente la zona está regulada por normas supranacionales de carácter directo y preeminente, que son las Decisiones 459 (1999) y 501 (2001) de la CAN, ambas relacionadas con la política de integración fronteriza. También rigen a la ZIF normas nacionales colombianas o venezolanas, según el lado del límite donde se encuentre el territorio, como las respectivas constituciones, leyes fiscales y de inmigración, entre otras. Igualmente, la Zona de Integración Fronteriza estaría regulada por normas de carácter local, como sería la Constitución del estado Táchira en el caso venezolano, e incluso por las ordenanzas de los respectivos municipios colombianos o venezolanos.

Como resultado del estudio, se

comprobó que entre el estado Táchira de Venezuela y el departamento Norte de Santander de Colombia, existe una ZIF de hecho que se da en sectores como el azúcar, cueros y marroquinería, mercado laboral, entre otros, ante la cual a los gobiernos de los dos países no les queda otra opción que aceptarla y adecuar las legislaciones nacionales y comunitarias. Puede afirmarse que la informalidad es la forma y la “norma” imperante en cuanto a las relaciones de los municipios estudiados tanto en Táchira como en Norte de Santander.

De otra parte, se detectó la imposibilidad de permitir relaciones jurídicas entre los municipios venezolanos y colombianos de manera autónoma, debido a que la Constitución venezolana (1999) es restrictiva en cuanto a la celebración de convenios de carácter internacional, ya que sólo el presidente de la República posee tal atribución. En contraste, hay que señalar que la Constitución colombiana (1991) en su artículo 289 sí permite a las autoridades municipales firmar convenios de cooperación con sus homólogos vecinos del país limítrofe para fomentar el desarrollo comunitario, prestar servicios públicos y preservar el medio ambiente, aunque es clara en cuanto a señalar que quien lleva las relaciones internacionales es el Jefe de Estado. Esta es la razón por la cual no se encontraron acuerdos legales entre los municipios en estudio colombianos y venezolanos, ni entre las instituciones que hacen vida en ellos.

Con relación al tratamiento legal que se le da a la frontera, en Colombia la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y el Documento CONPES 3155 (DNP, 2002) establecen el régimen especial que rige para tales zonas, en referencia a la política de integración y desarrollo fronterizo. A su vez, estos instrumentos legales desarrollan principios constitucionales, dentro

de los cuales destaca el artículo 289 constitucional señalado. Por su parte, Venezuela ha establecido, constitucional y legalmente, un régimen especial para las zonas de frontera, así lo dispone el artículo 15 de la Carta Magna y algunas normas especiales como la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002), pero no posee una ley de fronteras, como lo manda el mismo artículo 15 de la Constitución. Además, debe reiterarse que el régimen constitucional venezolano no permite, a diferencia del colombiano, que los municipios y los estados adelanten programas de cooperación e integración con sus vecinos. Sin embargo, cabe destacar que la Constitución del estado Táchira (2001) establece, en su artículo 240, la posibilidad de que las autoridades estatales y la de los municipios fronterizos, establezcan programas de cooperación e integración con sus homólogos colombianos, pero por tratarse de una norma de menor jerarquía que la establecida en la Carta Fundamental de 1999, lo pautado por el artículo 240 constitucional tachireño es inaplicable.

En cuanto al ordenamiento jurídico del municipio como ente autónomo, capaz de trabajar conjunta y coordinadamente con sus homólogos del país vecino, el estudio encontró ciertas similitudes. De un lado, la legislación colombiana establece clasificaciones para los municipios de acuerdo con su población, ingresos fiscales, importancia económica y ubicación geográfica (Constitución Política, 1991, artículo 300), que les permite asociarse entre ellos y los autoriza, bajo ciertos requisitos, a establecer áreas metropolitanas, según lo dispuesto en el artículo 319 de la misma Constitución, todo con la principal finalidad de prestar servicios públicos a sus poblaciones. Del otro lado, el Estado venezolano permite establecer similares tipos de asociaciones entre los municipios, tal y como lo establecen los artículos 170, 171 y 172 de la

Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989).

4- EL ENTORNO INSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO

La forma en que el Estado puede llevar desarrollo a las regiones y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes, que en la ZIF son los ciudadanos de la frontera, es a través de las políticas públicas. Sobre éstas hay consenso en cuanto a que son necesarias y están respaldadas y recomendadas por los expertos, sin embargo, el conflicto generalmente se presenta en el momento de implementarlas. Así, Kelly (2003) ha determinado seis pasos por los cuales transita el proceso de políticas públicas: (1) la identificación de un problema; (2) la puesta en agenda; (3) la formulación de la política correspondiente; (4) la aprobación de la legislación o los reglamentos para su implantación; (5) la implementación de la política por los funcionarios o ejecutores, y (6) la evaluación de los resultados.

En este sentido, en cuanto a las zonas de frontera de la CAN existe una política pública que considera necesario el desarrollo regional fronterizo a través de las ZIF, la cual está contenida en la legislación comunitaria. Ahora bien, implementar tal política y evaluar sus resultados es un asunto distinto a la formulación de la política; para lograrlo es necesaria la participación de las agencias del Estado, de todo el aparato burocrático.

En efecto, en la investigación se constató que la coordinación institucional entre los municipios venezolanos y colombianos no existe. Incluso, en el caso venezolano se hizo evidente que la coordinación interinstitucional entre los diversos organismos de la administración pública, y aún del sector privado en Venezuela, es precaria. La única excepción en el territorio objeto de estudio es la alcaldía del municipio Junín del estado Táchira, que trabaja coordinadamente con la institución colombiana CORFONOR, la

corporación de planificación y desarrollo del Norte de Santander, para un aspecto muy puntual: la reforestación.

Por el contrario, en cuanto a la presencia de los entes administrativos necesarios para poder implementar y llevar adelante una política pública determinada, efectivamente existen en la mayoría de los municipios tachirenses estudiados las suficientes oficinas capaces de trabajar coordinadamente para implementar las políticas públicas. Por su parte, en Colombia todos los municipios, por mandato constitucional y de ley, cuentan con instrumentos de planeación y desarrollo que les permiten implementar políticas públicas conjuntamente con diversos organismos del Estado.

4.1- La estructura administrativa de la ZIF

Para el área de la ZIF es válido pensar que la coordinación interinstitucional y la implementación de las políticas públicas son viables sólo si existe un órgano con la posibilidad de coordinar todas las agencias gubernamentales y la sociedad organizada en general. Debe ser un ente en donde participe el gobierno estatal o departamental, sus órganos de planificación, los industriales y comerciantes, los municipios y entes locales, y la CAN, para que los esfuerzos confluyan en y para la ZIF.

Ahora bien, la investigación detectó las dificultades de los sectores públicos y privados para coordinar acciones en función del interés colectivo, por lo que el reto de crear una estructura administrativa e institucional funcional es una tarea que requiere, no sólo el esfuerzo mental de imaginación y coordinación conceptual para proponer una estructura sencilla y ágil, también requiere, fundamentalmente, que los verdaderos actores de la ZIF y de la integración sublimen sus juegos de poder local por colectivos y de mayor prospectiva temporal para la región. Para ello debe promoverse la estructura que

permita el trabajo armónico entre las diversas instituciones públicas y privadas de ambos lados de la frontera colombo-venezolana, a los fines de adoptar e implementar políticas y ejecutar planes, programas y proyectos de manera conjunta, compartida y coordinada.

La doctrina y los estudios de caso de una posible ZIF en el ámbito territorial del departamento Norte de Santander y del estado Táchira han señalado la necesidad de generar esa estructura. Forero y Urdaneta (1993) la llamaron Consejo Binacional de Desarrollo Regional Fronterizo, coordinado por las corporaciones de desarrollo regional de los entes territoriales involucrados. Asimismo, los participantes en el Foro de Expertos en ZIF fueron contestes al respaldar la creación de una estructura simple, sencilla y ágil, que permita la coordinación entre los distintos entes u organismo existentes, para poder planificar e implementar dicha planificación de manera exitosa. Estaría presidida por los respectivos gobernadores de las entidades involucradas y, tendría una representación de los actores locales a través de las autoridades municipales y de los Consejos Locales de Planificación Pública. También señalaron que debería considerarse la posibilidad de reactivar la Asamblea Regional Fronteriza, que fue un mecanismo de intercambio y consulta de las legislaturas del Táchira y del Norte de Santander, pues sus miembros son los representantes de los ciudadanos del estado o departamento, que incluso fue apoyado por el Parlamento Andino (1987). Del mismo modo, opinaron que la Comunidad Andina debería estar representada, por cuanto se trata de un tema de su competencia, lo cual está en concordancia con la función de apoyo técnico de la Secretaría General y con la debida interrelación entre ésta y el espacio integrado en la frontera, habida cuenta de la necesaria Reunión de Evaluación y Coordinación de las

ZIF, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 7, 8 y 15 de la Decisión 501(2001).

Asimismo, los actores locales expresaron en los Foros-talleres que ellos, a través de los municipios y de las instancias organizadas de la sociedad, como las organizaciones no gubernamentales (ONGs), debían estar presentes en la forma institucional que se creara para coordinar la ZIF. Esta solicitud va en concordancia con los nuevas tendencias de la Integración Regional, en especial con el principio de la proximidad (Comité de las Regiones, 2001).

En breve, se planteó una estructura institucional y administrativa, que debería conformarse en una Asamblea General, con derechos y deberes bien establecidos. A continuación se exponen estos dos aspectos.

4.2.- Coordinación de la ZIF: Propuesta de Asamblea General

Como estructura institucional se propone una Asamblea General de la ZIF, en donde estarán representados los actores gubernamentales en sus diferentes niveles, la sociedad organizada y la Secretaría General de la CAN. En esa Asamblea estarán presentes:

- Los gobernadores del Norte de Santander y del Táchira, como responsables políticos. Presidirán alternativamente la Asamblea. Se propone una rotación anual en la presidencia. (2 miembros).
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores. (1 miembro).
- Un representante alternativo del Poder Público Nacional, de acuerdo con la materia que se discuta. (2 miembros).
- Un representante del Poder Legislativo estatal y departamental, electo por cada corporación. (2 miembros).
- Los directores o secretarios de planificación departamental o estatal. (2 miembros).
- Los directores o secretarios de

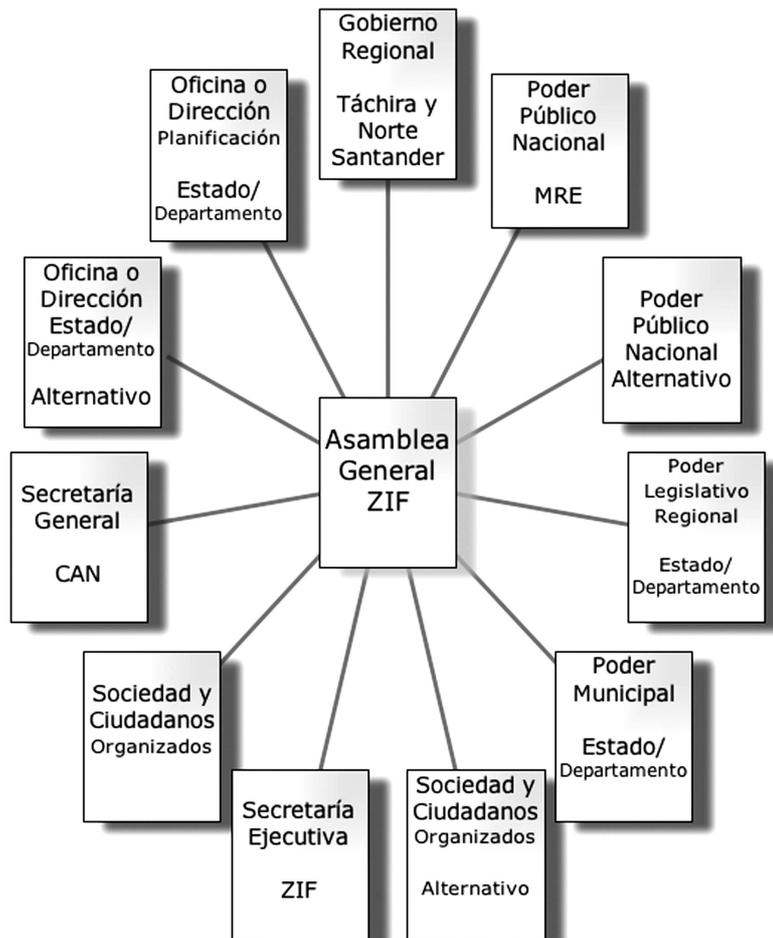
- otras áreas departamentales o estatales, de acuerdo con la materia que se discuta (alternativo). (2 miembros).
- Un representante de los alcaldes de los municipios miembros de la ZIF por cada estado o departamento. (2 miembros).
- Un representante de los sectores tradicionales del sector privado y de la sociedad civil organizada emergente, de los municipios de la ZIF. (1 miembro).
- Un representante alternativo de los sectores tradicionales del sector privado y de la sociedad civil organizada emergente de la ZIF de acuerdo con la materia

- que se discuta. (1 miembro).
- Un representante de la Secretaría General de la CAN (1 miembro).
- Un Secretario (a) Ejecutivo (a). (1 miembro).

A partir de lo expuesto anteriormente, la Ilustración 1, en la página siguiente, refleja la estructura institucional de lo que sería la Asamblea General:

ILUSTRACIÓN 1.

Estructura de la Asamblea General de la ZIF Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)



4.3- Funcionamiento de la Asamblea General de la ZIF

La Asamblea General de la ZIF, debe funcionar dentro de los parámetros que se señalan a continuación:

1. Las reuniones de la Asamblea General se realizarán semestralmente, en una ciudad de los municipios integrantes de la ZIF, distinta cada vez, y alternando también en cada ocasión el país.
2. Todos los miembros de la Asamblea General tienen derecho a voz y a un solo voto, menos el representante de la CAN, que tendrá sólo derecho a voz pero no a voto.
3. Las decisiones tomadas en la Asamblea General se tomarán por mayoría simple y serán ejecutadas por los organismos, públicos o privados, a quienes corresponda según la materia.
4. El representante del sector privado tradicional y de la sociedad civil organizada emergente será de distinta nacionalidad al miembro alternativo.
5. Los miembros alternativos propuestos son los órganos o instituciones con conocimiento o funciones sobre una materia específica y que deben asistir a las deliberaciones de la Asamblea General cuando de ellas se trate.
6. La Secretaría Ejecutiva debe adelantar las gestiones y hacer la supervisión necesaria en los organismos públicos y privados en aras de la concreción de las decisiones adoptadas en la Asamblea General. Estará a cargo de un Secretario General nombrado de común acuerdo por los gobernadores. Durará en sus funciones hasta su remoción.

Se recomienda la reactivación de la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) como mecanismo de discusión de los asuntos que competen al departamento Norte de Santander y al Estado Táchira. De

efectuarse tal reactivación, los representantes de cada entidad político-territorial miembros de la ARF elegirán al representante legislativo de cada país que representará a los parlamentos regionales ante la asamblea General de la ZIF.

5-CONCLUSIONES

1. Las Zonas de Integración Fronteriza son una respuesta adecuada para alcanzar los objetivos fundamentales del proceso de integración andino. Están en concordancia con la teoría sobre la Integración Regional y con las normas jurídicas de la CAN.
2. La ZIF es un espacio ideal en donde el Derecho, el campo jurídico en general, está presente y rige en cualquiera de sus dimensiones espacio-temporales: local, nacional y transnacional. Del mismo modo, en ella puede contemplarse el estado del arte del Derecho Comunitario Andino en cuanto a su eficiencia y la justicia que le debe ser intrínseca.
3. No existe actualmente un entorno jurídico ideal para la ZIF, lo cual no la inhabilita, pero éste debe seguir construyéndose y fortaleciéndose. En consecuencia, es necesaria la armonización jurídica de las normas nacionales, y, a la vez, recurrir al Derecho Comunitario, a través del cual, sin necesidad de transformaciones largas, tortuosas y costosas en lo nacional, puede allanarse el camino para mejorar la base jurídica de las ZIF.
4. En relación con el entorno institucional, y en cuanto a la cooperación entre los diversos entes, públicos y/o privados, deben planificarse y ejecutarse acciones concretas para incentivarla y formalizarla. Los intercambios incipientes y básicamente informales existentes entre las distintas instituciones a ambos lados del

límite nortesantandereano y tachirenses, son el embrión necesario para una verdadera integración fronteriza y andina, pero tales esfuerzos deben multiplicarse y robustecerse.

5. Una adecuada estructura administrativa, con mínima burocracia, pero con capacidad de coordinación y de evaluación, con representación del Estado y la sociedad civil organizada, así como de la Comunidad Andina, es necesaria para darle viabilidad a la ZIF.
6. Finalmente, la ZIF no es un asunto exclusivo de gobiernos ni de entes supranacionales, concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos de la frontera, en este caso la de Táchira y Norte de Santander. De hecho, ha existido rudimentariamente por años en el intercambio fronterizo, sin las ventajas de una institucionalidad cuyo fin esencial es la promoción del desarrollo en la región. Ponerla en marcha, seguramente demostrará las ventajas de la Integración Regional, para que así el ciudadano común constataste que le ofrece más beneficios que pérdidas, aun cuando estas últimas son inevitables hasta su estabilización. Sin embargo, el balance final será una mejor calidad de vida para todos en su propio territorio.

NOTAS

- ¹Venezuela anunció su retiro formal de la Comunidad Andina en abril de 2006, aunque ha dejado entrever la posibilidad de reingresar bajo ciertas condiciones.
- ²UTE = Unidad Territorial Estadística, establecida por la Decisión 534 de la Comunidad Andina (2002), para introducir una equivalencia en la jerarquía de las circunscripciones político-administrativas a nivel de los cinco países que integran la CAN.

Bibliografía

- Bustamante, Sierra y otros. (2005). *Informe final de la Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)*. Cúcuta -San Cristóbal: autor.
- CAF-INTAL. (1997) *Programa de desarrollo integral fronterizo colombo-venezolano (Área de Cúcuta-San Cristóbal)*. Caracas: Publicación de la Corporación Andina de Fomento y el Instituto para la Integración de América Latina.
- CAN. Acuerdo de Integración Subregional Andina "Acuerdo de Cartagena". (1996). Documento en línea disponible en hipervínculo: <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>
- CAN. Decisión 459. (1999). Política común de integración y desarrollo fronterizo. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* N° 444. Año XV, junio 1º. Lima.
- CAN. Decisión 501. (2001). Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* N° 680. Año XVII, junio 28. Lima.
- Cappellin R. y Batey P.W. (1993). *Regional Networks, Border Regions and European Integration* (pp. 46-69). London: Pion Limited.
- Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI). (2002). *Posición del CEFI sobre la Zona de Integración Fronteriza*. Mimeografiado. San Cristóbal (Venezuela): Universidad de los Andes (ULA).
- Comité de las Regiones. (2001). *Proyecto de informe del Comité de las Regiones "sobre la proximidad"*. Bruselas: Autor.
- Friedman, John y Alonso, W., Eds. (1964). Introduction. En *Regional Development and Planning*. Cambridge: The M.I.T. Press.
- González, José Luis. (1997). *Integración fronteriza: Experiencia de la Unión Europea*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Hernández Gordils, José. (2000). *Introducción al Derecho*, Caracas: LegisLec Editores.
- Kelly, Janet. (2003). Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas. En Kelly (Coord.), *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Martens, J. (1992). *El replanteamiento del proyecto de Zona de Integración Fronteriza en el eje San Cristóbal – Cúcuta*. Mimeografiado. San Cristóbal, Venezuela: Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET)
- Parlamento Andino (1987) Decisión No. 184/VI Ord. Creando la Asamblea regional Fronteriza Colombo Venezolana. Documento en línea disponible en el hipervínculo: <http://www.parlamentoandino.org/content/modules/general.jsp?ID=2396¶m4=100¶m3=1¶m2=2¶m1=1>
- República de Colombia. *Constitución Política*. (1991)
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3155. Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo*. Bogotá: Autor.
- República de Colombia. Ley 191. (1995). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera. Diario Oficial 41.903, junio 23. Bogotá.
- República Bolivariana de Venezuela. *Constitución* (1999)
- República Bolivariana de Venezuela. Consejo Legislativo Regional del estado Táchira. Constitución del estado Táchira. (2001). *Gaceta Oficial (Extraordinario) N° 778*, febrero 9. San Cristóbal.
- República Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.594*, diciembre 18. Caracas.
- República de Venezuela. Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (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: Autor.
- República de Venezuela. Corporación Venezolana del Suroeste (CVS) (1991). Consideraciones a la Propuesta ZIF. Publicación de la Corporación Venezolana del Suroeste. Mimeografiado. San Cristóbal (Venezuela): Autor.
- República de Venezuela. Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela (Extraordinario) N° 4109*, junio 15. Caracas.
- República de Venezuela. Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela (Extraordinario) N° 4109*, junio 15. Caracas.
- Witker, Jorge (1995) *La investigación jurídica*. México: McGraw-Hill.

*

El presente artículo es, a su vez, el Informe Final del proyecto de investigación "Estudio del marco legal e institucional-administrativo del proyecto de Zona de Integración Fronteriza entre Venezuela y Colombia: Táchira - Norte de Santander", del CDCHT de la Universidad de Los Andes. Código: NUTA-H-177-03-09-C y parte de la Ponencia presentada en el XII Congreso de la FIEALC, en el Instituto Italo Latino Americano (IILA) en Roma, Italia, 27-30 de septiembre del 2005; con el apoyo del CDCHT- ULA (SE-NUTA-08-05-09).

**

SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco Javier

Docente /Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de Los Andes – Táchira. Abogado. Especialista en Derecho y Política Internacionales. Co-autor de la Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: área Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia).

Email:
francs@ula.ve

Fecha de recepción:
Marzo 2007

Fecha de aprobación:
Junio 2007