

## ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF) EN NORTE DE SANTANDER (COLOMBIA) - TÁCHIRA (VENEZUELA). DIFICULTADES PARA SU CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Ana Marleny Bustamante y Leonardo Caraballo\*

### Resumen

*Este artículo analiza el criterio valores comunes como factor importante para la creación y ejecución exitosa de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en el área de Norte de Santander y Táchira. Se parte de los resultados del estudio "Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)" para dedicar atención especial a los valores comunes. El análisis parte de la necesaria convergencia entre la Comunidad Andina, los gobiernos nacionales y los actores regionales y locales y se revisa su actuación para destacar las convergencias y divergencias entre los gobiernos nacionales y entre sus élites gubernamentales. Se resalta la dificultad para asumir a la integración fronteriza como una política común y para disminuir acciones de reafirmación de la nacionalidad y de las ideologías dominantes. También se percibe amplia aceptación de la ZIF aunque con grandes temores y celos por parte de los actores locales.*

**Palabras clave:** Zona de Integración Fronteriza (ZIF), Comunidad Andina (CAN), gobiernos, ideología, nacionalismo.

### Border integration zone in north of Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). Difficulties for its creation and implementation.

**Abstract:** This article analyses the common values criteria as an important factor for the creation and successful implementation of the Border Integration Zone (BIZ) in the Area of North of Santander and Tachira. It takes the results of the study "Proposal of a Definition and Delimitation of the Border Integration Zone North of Santander (Colombia) – Tachira (Venezuela)" to dedicate special attention to the common values. The analysis takes the convergence between the Andean Community, the national governments and the regional and local actors as a necessity and also reviews their attitudes to highlight the convergences and differences between the national governments and their governmental elites. It underlines the difficulties to assume border integration as a common policy and to diminish the actions of reaffirmation of the nationality stance and of the dominant ideologies. It also shows the perception of an ample acceptance of the ZIF despite the big fears and distrust by the local actors.

**Key words:** Border Integration Zone (BIZ), Andean Community (CAN), Governments, ideology, nationalism.



El objetivo fundamental de este trabajo es el de analizar los resultados obtenidos en el proyecto de investigación "Zona de Integración Fronteriza: propuesta de delimitación e instrumentación. Frontera: Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)" (Proyecto ZIF), en el cual participaron la Universidad Francisco de Paula Santander (Colombia), la Corporación Universidad Libre de Colombia (Cúcuta) y la Universidad de Los Andes a través del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI). De manera específica se analizan

los resultados del estudio relacionados con los valores comunes y la percepción de los actores locales como criterios importantes que permitirán la creación y ejecución exitosa de la ZIF en Norte de Santander (Colombia) y Táchira (Venezuela).

Este artículo inicia con una breve reseña sobre los antecedentes de la ZIF. La segunda parte presenta los procedimientos metodológicos utilizados en la selección de los municipios objeto de estudio, los criterios de evaluación aplicados para considerar los niveles de potencialidad de cada uno de los municipios, y el instrumento de consolidación de los resultados a través de la matriz de evaluación y termina con la presentación de los resultados del

proyecto ZIF. En la tercera parte se revisan las actuaciones de los gobiernos de Colombia y Venezuela y de sus élites para destacar que las divergencias en los sistemas de valores, en la percepción a futuro del trabajo compartido así como en las acciones dirigidas a resaltar la situación nacional por cada país son contrarias a la esencia misma de un proceso de integración; lo cual tiene consecuencias negativas en los intentos de integración fronteriza como el que se propone. Finalmente, en cuarto lugar los criterios y resultados revisados son discutidos a la luz de la experiencia europea y de los planteamientos del neofuncionalismo en la integración regional.

#### **BREVES ANTECEDENTES DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

La razón fundamental para pensar en la creación de la ZIF en la frontera Táchira - Norte de Santander es la singularidad de la dinámica y las características de atención que los respectivos gobiernos nacionales han otorgado a este espacio fronterizo, bien sea mediante acciones de política interna como mediante la experiencia de integración subregional a través de la Comunidad Andina (CAN).

El espacio limítrofe entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia que comprende el estado Táchira y el departamento Norte de Santander, es un área geográfica caracterizada por una compenetración capaz de aminorar las diferencias entre los países y en determinados momentos ignorar las regulaciones legales de los gobiernos nacionales. Al surgir la Decisión 501 de la CAN como un *“régimen que compromete a los Países Miembros a establecer en sus fronteras comunes Zonas de Integración Fronteriza con el propósito de consolidarlas para el desarrollo de la región ... promover su funcionamiento se vuelve un asunto crucial”* (Bustamante,

Sierra, et al., 2005).

Las primeras aproximaciones a la idea de diseñar una Zona de Integración entre Colombia y Venezuela se remontan a los acuerdos y tratados binacionales, comenzando por el Tratado sobre Demarcación de Fronteras de 1941, la Declaración de Tonchalá de 1959 y el Acuerdo Comercial y de Desarrollo Económico de 1963 (Fals Borda, 1997). De manera más reciente podemos mencionar otros referentes en este proceso, la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) colombo - venezolana, capítulo Táchira - Norte de Santander, constituida por las asambleas legislativas del estado Táchira y del departamento Norte de Santander (ARF, 1987, Documento constitutivo); la primera propuesta de ZIF fue realizada entre Cúcuta y San Antonio a raíz de la Declaración de Ureña (Fals Borda, 1997, 8); en 1989, se crean las comisiones binacionales que se conocieron con el nombre de Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF); y como un elemento articulador y en constante evolución se encuentran las decisiones comunitarias. Mediante la CAN, Venezuela y Colombia se han comprometido a establecer la ZIF colombo-venezolana.

La Decisión 501 (CAN, 2001) establece el objetivo de profundizar la integración andina a partir de sus fronteras y le otorga a esas zonas particular importancia ya que constituyen las áreas geográficas naturales y privilegiadas de articulación de las economías y sociedades de los cinco países miembros.

En síntesis, desde que surgió la idea de una ZIF en Táchira - Norte de Santander en la década de los ochenta, hasta la actualidad, se ha discutido y analizado ampliamente la necesidad de su creación, y hasta el momento nada ha ocurrido. La idea partió del ámbito local fronterizo, alcanzó lo nacional y trascendió a lo supranacional, facilitó la creación de otras ZIF en

las fronteras de otros países de la CAN, mientras ésta sigue esperando la decisión de los gobiernos nacionales.

#### **METODOLOGÍA DE TRABAJO**

El proyecto ZIF realizó un estudio fáctico que permitió hacer una propuesta sobre su definición y delimitación. Para ello planificó y aplicó una metodología conducente a determinar en el área de estudio: a) la situación socioeconómica, institucional, legal, de recursos naturales y de infraestructura, b) la identificación de potencialidades, c) la identificación de los problemas que puedan surgir a raíz de la creación de la ZIF. Para lograr el propósito del trabajo la aproximación metodológica cubrió las siguientes etapas: la definición de la unidad de análisis, el proceso de selección de los municipios para el estudio, y la recolección, procesamiento y análisis de la información.

#### **Definición de la unidad de análisis y selección de municipios**

La definición de ZIF señalada en el art. 1 de la Decisión 501 llevó a pensar en un ámbito geográfico, el criterio de adyacencia y en las opciones de ejecución de planes, programas y proyectos que tendría ese ámbito territorial. En consecuencia, la decisión del espacio a estudiar en el proyecto de investigación giró en torno a esas dos ideas: que tome en cuenta los conceptos geográficos y que incluya una instancia capaz de planificar y tomar decisiones en la búsqueda de elevar la calidad de vida de la población involucrada.

En el aspecto geográfico se utilizan las concepciones geográficas manejadas y convertidas en legislación por la CAN. Ello llevó a revisar la decisión 534 sobre la *“Nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas de la Comunidad Andina”* (NUTE Andina), elaboradas partiendo de las divisiones político-administrativas de los países

Cuadro 1: selección de los municipios para el Proyecto ZIF

Municipios	Propuesta										
	Corponor CVS- Conbif 1990	COPAF 91	CIDER Cendes 93	D. G. S. L. A. F. 2001	Enc. gubernad 2002	D. G. S. L. A. F. 2002	Com. Frontera Táchira	Proy. integrac. regional	COPIAF 2003	Cancillería colombiana 2003 (1)	Total
Bolívar, P.M. Ureña (T)		X	X	X	X	X	X				6
Ragonvalia, Herrán, San Cayetano, Cúcuta, Los Patios, El Zulia, Villa del Rosario (N.S)	X	X	X						X	X2	5
Ayacucho, García de Hevia, Rafael Urdaneta (T)		X	X		X	X	X				5
Pamplona, Bochalema (N.S)	X	X	X						X		4
Chinácota, Durania (N.S)	X		X						X	X2	4
Independencia, Libertad, Junín (T)		X	X		X		X				4
Lobatera (T)		X			X	X	X				4
San Cristóbal (T)		X	X		X		X				4
P. Santander (N.S)	X	X							X	X2	4
Santiago, Gramalote, Salazar, Arboledas, Cicutilla (N.S)	X								X	X2	3
Cárdenas (T)		X			X		X				3
Córdoba, Michelena, Torbes (T)		X	X		X						3
Andrés Bello, Guasitos (T)			X		X						2
Pamplonita, Toledo (N.S)	X								X		2
Abrego, La Esperanza (N.S)									X	X2	2
Panamericano, Fernández Feo (T)								X			1
Cáchira, Villacaro, Lourdes (N.S)										X1	1
Bucarasica (N.S)									X		1

(T) = Táchira, (N.S) = Norte de Santander

(1) = Corresponde según el documento producido por la cancillería colombiana en el año 2003, a los municipios que son parte de la zona estratégica de desarrollo centro X1\* y que colindan con los municipios a los que denomina X2\*\* que son los que han integrado en todos los estudios previos la ZIF Norte de Santander – Táchira.

Fuente: Bustamante, Sierra y otros, 2005.

miembros, que tanto para Colombia como para Venezuela se atribuyen a los municipios. En lo relativo a la planificación de políticas públicas la mínima unidad político-administrativa capaz de tomar decisiones y de ejecutar políticas es el municipio. En conclusión, se asumió al municipio como unidad básica de análisis.

La preselección de los municipios a considerar en el proyecto ZIF buscó respetar las distintas opiniones o propuestas presentadas con anterioridad y al mismo tiempo actuar de una manera “políticamente correcta” para evitar sesgos u opiniones inconvenientes desde el inicio. Para ello, se optó por revisar los documentos existentes hasta el inicio del estudio, que esbozaran alternativas de ZIF tanto en Táchira como en Norte de Santander. Adicionalmente, debido a que la ZIF es una propuesta de integración fronteriza dentro del proceso de integración andino, se acordó incluir a los municipios en los cuales se preveían proyectos de integración regional como los de integración física.

En consecuencia, se determinó que los municipios por incluir, tanto en el estado Táchira como en el departamento de Norte de Santander, serían los que a continuación se señalan. En el caso del Estado Táchira, 18 municipios, correspondientes al 54,1% del territorio del estado y el 86,1% de la población total, según el censo 2001. De Norte de Santander se seleccionaron 15 municipios que corresponden al 23% del territorio e incluyen el 70% de la población del departamento existente en 2004. En el siguiente cuadro se muestran los municipios preseleccionados en diversos proyectos anteriores.

#### **Selección de criterios para la determinación del ámbito geográfico de la ZIF**

En la escogencia de los criterios para delimitar la ZIF, se consideraron los aportes teóricos entre los que se destaca la existencia

de factores estables, y hasta cierto punto tradicionales, que deben tomarse en cuenta en la evaluación de los procesos de integración regional y en la búsqueda de potencialidades para el desarrollo: a) la localización geográfica de la región, b) el stock y el aprovechamiento del factor capital y de variables ambientales, c) la capacidad industrial y tecnológica, c) las políticas de desarrollo, la centralización y descentralización del proceso de decisión.

También se asumen los señalamientos de la CAN, en el artículo 6 de la decisión 501 para la identificación y delimitación de la ZIF: la condición de adyacencia, las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales, la existencia de ciudades dinamizadoras del desarrollo, la existencia de infraestructura vial adecuada, la presencia de cuencas binacionales y de recursos naturales y que en definitiva sean áreas económica y socialmente deprimidas. Sin embargo, estos criterios son amplios y ambiguos y guardan poca sintonía con los supuestos planteados arriba, que garantizarían el éxito en la integración regional interfronteriza.

Al finalizar la revisión teórica y los criterios para la evaluación de las condiciones necesarias en la identificación de las zonas con potencialidad para ser ZIF (CAN, 2001), se determinó que los criterios definitivos que se utilizarían para diagnosticar los municipios serían: 1) objetivos comunes, 2) la estructura económica, 3) la existencia de recursos compartidos, 4) la infraestructura de soporte, 5) la dimensión espacial territorial, 6) las condiciones ambientales, 7) la capacidad institucional para la gestión, 8) el entorno jurídico institucional, 9) la adyacencia geográfica, y 10) la percepción de los actores locales.

En el caso específico de este artículo, nos referimos de manera especial a los criterios 1 y 10 que por ser información cualitativa y

por las múltiples interrelaciones con la vida política e ideológica de los países no fue revisada a profundidad en el “Informe final del proyecto ZIF”. Así el criterio 1 consideró: objetivos comunes (culturales), el que se define como el criterio que permite la identificación de la visión de futuro (influencia de las políticas nacionales); la capacidad de gestión empresarial y la existencia de parámetros que indiquen un mínimo de confianza mutua entre ambos lados de la frontera. El criterio 10 se dedicó a la percepción de los actores locales respecto a su visión de trabajo común con otros municipios del país vecino y se indagó las ventajas y desventajas que consideraban importantes mencionar en caso que su municipio formara parte de la ZIF.

#### **Proceso de evaluación de los criterios**

Para decidir los municipios que podrían ser incluidos en la ZIF el proyecto adoptó una matriz de evaluación. En este propósito Fred David, en su libro *La gerencia estratégica* (1988), sugiere una matriz de evaluación que si bien es utilizada por la administración de empresas tiene una amplia gama de aplicaciones entre las que se encuentran el ordenamiento territorial y la gestión pública, entre otras aplicaciones. Siendo la idea del equipo determinar opciones similares para los municipios, se decidió adoptar dicha matriz (Bustamante, Sierra y otros, 2005).

Para la evaluación de los criterios se siguió el procedimiento reseñado a continuación.

##### **1) Ponderación de los criterios.**

Para evitar la subjetividad se asignó a cada criterio un valor de 0,1 con lo cual se obtuvo la sumatoria de 1,0 requerida.

##### **2) Clasificación de los criterios.**

Si el criterio no se cumplía (clasificación 1); tenía un escaso cumplimiento (clasificación 2); tenía mediano cumplimiento (clasificación 3); tenía buen cumplimiento (clasificación 4), o

Cuadro 2. Resultados finales de la matriz de evaluación

Municipios		Total / municipio	Criterios									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alta potencialidad de integración	1-Cúcuta (N.S)	4,1	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,3
	2-Bolívar (T)	3,7	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,5	0,3
	3-Pedro María Ureña (T)	3,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3
	4-García de Hevia (T)	3,7	0,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4
	5-Villa del Rosario (N.S)	3,6	0,4	0,3	0,5	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3
	6-Herrán (N.S)	3,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3
	7-Puerto Santander (N.S)	3,3	0,4	0,3	0,4	0,1	0,2	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3
	8-Ragonvalia (N.S)	3,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,3
	9-San Cristóbal (T)	3,0	0,3	0,3	0,2	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,2
	10-Rafael Urdaneta (T)	3,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,5	0,3
Mediana potencialidad de integración	1)Ayacucho (T)	2,9	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,4
	2)Los Patios (N.S)	2,8	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2
	3)Pamplona (N.S)	2,8	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2
	4)Toledo (N.S)	2,8	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	0,2
	5)Lobatera (T)	2,7	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3
	6)Chinácota (N.S)	2,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	7)El Zulia (N.S)	2,6	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	8)San Cayetano (N.S)	2,5	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1	0,3
	9)Junín (T)	2,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
Escasa potencialidad de Integración	1)Santiago (N.S)	2,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,1	0,3
	2)Durania (N.S)	2,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,3
	3)Bochalema (N.S)	2,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2
	4)Pamplinita (N.S)	2,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,2
	5)Panamericano (T)	2,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4
	6)Cárdenas (T)	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
	7)Córdoba (T)	2,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3
	8)Fernández Feo (T)	2,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,3
	9)Guasitos (T)	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3
	10)Libertad (T)	2,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2
	11)Michelena (T)	2,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3
	12)Independencia (T)	2,0	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2
	13)Andrés Bello (T)	2,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1	0,3
	14)Torbes (T)	1,7	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Lectura: (T) = Táchira, (N.S) = Norte de Santander  
Fuente: Bustamante, Sierra y otros, (2005)

tenía un máximo cumplimiento (clasificación 5).

3) Resultado de cada criterio. Se multiplicó la ponderación por su clasificación para establecer un resultado ponderado para cada criterio.

4) Resultado para el municipio. Se sumaron los resultados ponderados para cada criterio con el objeto de establecer el resultado total ponderado para el municipio.

El resultado total ponderado para cada municipio podía oscilar entre bajo de 1,0 alto de 5,0, siendo 3,0

el resultado promedio. Los resultados mayores de 3,0 indicaban la existencia de un municipio que podía incluirse en la ZIF por poseer los criterios para su inclusión y tener opciones de crecer sostenidamente al ser incluido en la ZIF. Los menores de 3,0 mostraban debilidades para ser incluidos en primera instancia dentro de la ZIF.

Finalmente, se clasificaron los municipios en tres segmentos, los municipios con resultados  $\geq 3$  puntos se agrupan en los municipios con alta potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados entre

2,5 y 2,9 puntos se agrupan en los municipios con mediana potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados inferiores a 2,5 puntos se agrupan en los municipios con escasa potencialidad para ser ZIF.

#### Resultados del proyecto ZIF

Luego de recopilada y procesada la información y estimados los aportes de cada criterio el proyecto resumió y totalizó la misma tal como se presenta en el cuadro N° 2. Los resultados obtenidos llevan a presentar una ZIF integrada por los

municipios Cúcuta, Herrán, Ragonvalia, Puerto Santander y Villa del Rosario, de Norte de Santander, por Colombia, y Bolívar, Pedro María Ureña, Rafael Urdaneta, García de Hevia y San Cristóbal, del estado Táchira, Venezuela. La ZIF comprendería un territorio de 3.239 km<sup>2</sup>, correspondientes 1.555 Km<sup>2</sup> para el Norte de Santander y 1.684 km<sup>2</sup> para el estado Táchira. La población por incluir es de 1'243.222, pertenecientes a Norte de Santander 818.989 habitantes y al Táchira 424.233.

#### **DIFICULTADES PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ZIF NORTE DE SANTANDER –TÁCHIRA**

Los resultados del estudio mencionado muestran que 10 de los 33 municipios preseleccionados tienen alta potencialidad de beneficiarse de la creación de una ZIF en el área. Como se mencionó los criterios fueron elaborados siguiendo las variables o indicadores que presuponen las distintas teorías sobre integración regional, desarrollo regional y políticas públicas (Hansen, 1977; Balassa, 1994; Vacchino, 1981; Kelly, 2003) para que los territorios e instituciones puedan hacer uso positivo de la experiencia. Del estudio también se pueden destacar debilidades y fortalezas de los municipios y se pueden extrapolar las tareas de necesario cumplimiento para superar los vacíos encontrados.

No obstante lo anterior, las aproximaciones teóricas por su grado de abstracción obvian las circunstancias específicas de los lugares los cuales adquieren particularidades según el impacto de los condicionantes históricos del espacio y de la región en el mundo, así como del compromiso real de los gobiernos nacionales y de los distintos actores locales, entre otros. En consecuencia queremos destacar que la Comunidad Andina es una experiencia de integración subregional entre países

subdesarrollados y que las dificultades que se presentan en estos países para adelantar con éxito la iniciativa pueden resultar más significativas que para un país desarrollado (Bustamante, 1999; 2001). De la misma manera es necesaria examinar con cierto detalle algunas de las limitantes, que pueden volverse significativas, para crear e instrumentar la ZIF en esta área que viene siendo reconocida como la más dinámica de la CAN.

De los criterios expuestos en el apartado anterior, en este artículo se dedicará atención particular al primero y décimo relativos a la necesaria existencia de valores comunes en todas las etapas y niveles del proceso de integración y ello incluye la integración fronteriza. Tal revisión involucra los niveles supranacionales, nacionales y locales, y más específicamente los grados y niveles de compromiso de los actores respecto al compromiso común. Es decir, es de esperar que compartan la misma aspiración y conciencia del constante proceso de negociación que es requerido para lograr tal aspiración común. La existencia de valores comunes es reconocida desde la década de los sesenta con Lindberg (1994/1961) con el conocido neofuncionalismo y más adelante por Vacchino (1981). En los avances más recientes hacia la cooperación e integración interregional, estos criterios aparecen nuevamente (Cappellin, 1993). Para ellos deben existir sistemas compatibles de valores entre los miembros, élites mutuamente actuantes, compromiso con “una nueva forma de vida”, homogeneidad ideológica básica, confianza mutua, objetivos y metas comunes para lograr en todos los niveles; lo cual se traduce en estimar la forma y fortaleza que exhibe el nacionalismo sobre las instituciones supranacionales y la política sobre la economía, entre otros. Una revisión superficial a los niveles y actores directamente vinculados con

la toma de decisiones respecto a la creación e implementación de la ZIF en cuestión incluye dirigir la mirada hacia las posiciones asumidas en y por cada uno de ellos: la CAN, los gobiernos de Colombia y Venezuela y los actores de la frontera.

La CAN ha mantenido vigente el tema desde los años ochenta cuando lo incorporó en el articulado del acuerdo a través del protocolo de Quito. Ha contribuido al financiamiento de diagnósticos conjuntamente con el BID y la CAF como lo han sido la “Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina” y la “Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)”. Se ha negociado una serie de decisiones sobre frontera como la 459 y 501 (<http://www.comunidadandina.org>). A pesar del interés comunitario y del creciente compromiso de los funcionarios y de la Secretaría General por avanzar hacia la construcción de un mercado común y por ende armonizar políticas entre las que se encuentra la fronteriza, los países parecen tener dinámicas más lentas que desaceleran muchas de las iniciativas provenientes de éste órgano.

Los gobiernos nacionales se convierten en los más importantes, habida cuenta del papel central que tienen los Estado-nación tanto en las relaciones internacionales como en la política interna de cada país. El debate sobre la pérdida de vigencia del Estado-nación ante la integración regional y/o la globalización se ha detenido pues éste ha demostrado que aún sigue siendo el centro de toma de decisiones (Milward, 1994; Keohane and Hoffman, 1991; Ohmae, 1995). Los gobiernos de Colombia y Venezuela son fundamentalmente presidencialistas en asuntos de política exterior (Art. 189, Constitución Política de la

República de Colombia; Art.236, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000). Pero tienen diferencias en cuanto a las competencias del poder público nacional y estatal/departamental o municipal. En la Constitución colombiana en su artículo 289 se señala que los departamentos y municipios *“ubicados en las zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”* mientras que tal derecho no está contemplado en la Constitución venezolana. Son centralistas y lógicamente le confieren gran significado al poder central. En Venezuela, la política exterior es potestad del gobierno central y ello se aplica ciertamente a la política exterior vecinal. En consecuencia, la creación de la ZIF por la eventualidad de incluir aspectos más amplios que los previstos en el art. 289 debe pasar por el visto bueno del poder central en ambos países. Se observa, entonces, diferencias de percepciones respecto a las competencias de los poderes nacionales, regionales y locales.

Ahora bien, ¿Cuál ha sido la posición de los gobiernos centrales respecto a la ZIF? Si bien es cierto que la ZIF es una idea surgida en los años ochenta (Otálvora, 2003; Bustamante, Sierra y otros, 2005) como propuesta alternativa para superar los impactos negativos de las constantes desencuentros y competencias entre los Estados vecinos y con la intención de atenuar las faltas de armonización de políticas económicas y sociales en la CAN, no es menos cierto que los gobiernos nacionales se debaten sobre la conveniencia de apoyarla y en tal sentido han acordado declaraciones y decisiones en la CAN (Decisiones 459 y 501) pero no las han cumplido totalmente.

Entre 1990 y 2001 cuando se acuerda la decisión 501, se propusieron distintas iniciativas, como las reseñadas en el cuadro 1, al momento de decidir los municipios que se incluirían en el estudio para su delimitación; por lo que no viene al caso repetir las pero en definitiva son ocho los trabajos si se incluye el resultado del proyecto ZIF que se comenta en este artículo. Hasta el momento, a pesar de la visita del Secretario General de la Comunidad a la zona para recibir el estudio y del apoyo de los gobernadores de Norte de Santander y de Táchira tanto a los resultados como a la iniciativa general de crear una ZIF, los gobiernos nacionales no toman decisión. Por lo que se infiere la existencia de desencuentros entre las élites gubernamentales de Colombia y Venezuela respecto a la conveniencia de crear una ZIF en esta frontera común y gran dificultad para adoptar el modelo de aproximación a la toma de decisiones compartidas a partir del apoyo de los poderes regionales y/o locales o desde las instituciones comunitarias hacia los gobiernos nacionales.

Es por ello que se destaca que los gobiernos de Colombia y Venezuela no parecen tener percepciones similares respecto al futuro compartido. En el caso del régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, la Constitución venezolana señala que el mismo se fundamenta en “los principios de justicia social, democratización, eficiencia y libre competencia”, entre otros y además mantiene que el “Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional”(Art. 299) mientras que en el artículo 301 afirma que el “Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas públicas y privadas”. Por su parte, la Constitución colombiana señala, en su artículo 333, que la

“actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común” mientras que en el artículo 334 establece que el Estado “intervendrá para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”. Así, aunque parecieran diferencias de matiz, las visiones del Estado respecto a la dirección socioeconómica apuntan en direcciones diferentes. Los propósitos, objetivos y metas comunes son necesarios para adelantar experiencias de integración, incluyendo las translímites.

El panorama se torna menos claro si se analiza la homogeneidad ideológica básica que debe existir entre las élites gubernamentales la cual se torna necesaria a todo proceso de integración. Colombia y Venezuela han tenido desencuentros históricos respecto a los límites y parte importante de sus relaciones han sido difíciles durante el siglo XX y lo que va del XXI. Tal dificultad pasa por considerar la falta de solución de la controversia territorial (Ramírez y Hernández, 2003). Aún más, el dominio de lo territorial sobre otros temas de la agenda tiene consecuencias en el propósito que persigue cada país al crear nacionalidad y lealtades de sus nacionales. Luego de la firma del “Tratado de delimitación de fronteras y navegación de ríos” en 1941 cada gobierno adelantó acciones tendientes al adoctrinamiento de la población y en tal sentido la mayor parte de los proyectos de infraestructura estuvieron dirigidos a consolidar la integración interna de cada país y menos a la integración con los países vecinos. El Estado venezolano ha hecho esfuerzos, en el pasado y en el presente, para crear las condiciones de desarrollo que considera adecuadas para las

fronteras el estado Táchira en especial. Se ha convertido en el proveedor de la estructura legal. Pero al mismo tiempo en el agente de cambio hacia la construcción de un país más armónico gracias a la movilización política y social. Además, expide decretos como el que permite la exoneración de impuesto sobre la renta (ISLR) e impuesto al valor agregado (IVA) a las empresas establecidas en los municipios Bolívar, García de Hevia y Ureña; produce normas constitucionales referidas a la frontera o leyes en las cuales la frontera es objeto de regulación especial, como la "Ley orgánica de seguridad de la nación"; también crea zonas industriales como las de los municipios Ureña y García de Hevia, construye vías como la autopista San Cristóbal - La Fría o la carretera San Antonio - Rubio-San Cristóbal; todo ello con la intención de construir país y nacionalidad. A su vez el Estado colombiano viene adelantando medidas similares desde los años cuarenta y desde los ochenta ha creado una estructura legal que propende rescatar a la frontera e integrarla al país nacional. En años recientes ha impulsado políticas que buscan promover un crecimiento económico desde el desarrollo endógeno, basados en las potencialidades regionales, según sus factores productivos sin olvidar que estas acciones son impulsadas manteniendo la vinculación entre lo público, pero comprometido desde lo privado, y estar orientado hacia una economía abierta.

Por otra parte en lo relativo a la conciencia de la situación nacional, Venezuela tradicionalmente ha sentido que ostenta una mejor situación nacional que Colombia. Es innecesario revisar los indicadores macroeconómicos de los dos países para detectar que, por muchos años, Venezuela ha ostentado mejores índices que Colombia. Aunque la situación socioeconómica pueda estarse igualando o revirtiendo la

percepción de la situación socioeconómica de Venezuela respecto a Colombia sigue siendo de superioridad. Ello conspira contra las oportunidades de mantener el ritmo y el compromiso de los acuerdos pues no hay una necesidad verdadera que permita comprometerse e innovar en conjunto sino que al contrario se tienden a desestimar las ventajas de las alianzas y del trabajo compartido por temor a perder competitividad, entre otros aspectos.

En el ámbito de la política exterior, a pesar de estas diferencias, a partir de 1958, los gobiernos de ambos países venían mantenido visiones similares en cuanto a la democracia y venían actuando juntos en diversos escenarios nacionales e internacionales; como es el caso de la CAN. Tal aproximación empieza a cambiar a partir de 1999 cuando los gobiernos comienzan a actuar de distintas maneras frente a un conjunto de dinámicas nacionales e internacionales como lo son la seguridad, el conflicto interno colombiano y el proyecto bolivariano de Venezuela; asuntos que aumentan los temores y las diferencias gubernamentales (Ramírez, Romero y Sanjuán, 2005). El desencuentro respecto a la captura/secuestro de Granda, el "canciller" de las FARC es el más reciente elemento que evidencia no sólo las distintas percepciones de valores respecto a problemas comunes sino las visibles diferencias ideológicas entre los gobiernos (Salazar, 2005). El caso Granda, tuvo y sigue teniendo repercusiones en la dinámica de las relaciones colombo-venezolanas y representó, tal vez, un momento de tensión superior al vivido durante la incursión de la Corbeta Caldas en aguas territoriales venezolanas, la cual se sigue manteniendo como un momento en el cual las diferencias ideológicas se mantenían en el ámbito de lo territorial. En ambos países, la ideología explícita sigue siendo menos positiva hacia lo

extranjero o extraño a lo nacional.

Al analizar la participación regional y local de los actores sociales, públicos y privados en favor de la integración fronteriza y de la ZIF, Otálvora (2003) ya había destacado la existencia de diferencias en las percepciones entre los actores regionales y locales a cada lado de la frontera. En estudio Otálvora comprueba la existencia de tales diferencias y además detecta temor y recelo por parte de algunos sectores en el lado venezolano para trabajar en común con el colombiano mientras que el temor y recelo del colombiano se dirige especialmente a las autoridades venezolanas por el trato inadecuado que les dan. Para el venezolano, no se puede confiar en el colombiano y el colombiano tiene recelo a trabajar asociativamente con los venezolanos, aunque aparenta estar más motivado. El estudio señala que "Los empresarios de distinto nivel de los municipios mantienen vínculos con sus homólogos colombianos, pero debe destacarse que tales relaciones se mantienen en un nivel informal, incluso familiar y de amistad, pues no hay elementos que permitan demostrar que efectivamente existen redes o intercambios empresariales" (p.184).

Otros criterios del estudio para el proyecto ZIF también evidenciaron la escasa homogeneidad social y económica entre los municipios estudiados de Norte de Santander y del Táchira. Tal heterogeneidad es tan significativa como las políticas deliberadas de los gobiernos nacionales por separar, por crear lealtades y afirmar soberanía. En consecuencia, la población tiene pocos valores culturales comunes, a no ser por el constante reforzamiento en los foros públicos de la unidad histórica del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX o los relativos a la unidad de religión, lengua y raza (Bustamante, Sierra y otros, 2005, p.176). En síntesis, este ámbito fronterizo fortalece la



percepción del poder del Estado para crear lealtades nacionales y para desintegrar o integrar poblaciones, para crear confianza y desconfianzas.

Sin embargo, de ambos lados, los actores regionales y locales encuentran en la ZIF la oportunidad de alcanzar grandes expectativas y esperan que los gobiernos nacionales concreten acciones específicas, visibles y legítimas que permitan organizar la cotidianidad fronteriza con su respaldo decidido. La frontera comparte, los mismos abandonos y desencuentros con sus poderes nacionales y en algunos momentos desearían que la atención a lo económico y social fuese prioritario sobre lo ideológico.

Las ZIF como experiencias de integración fronteriza en países subdesarrollados parecen encontrar en las distintas facetas del nacionalismo un nudo a superar para alcanzar, en primer lugar, su creación y su posterior implementación y operacionalización. Las revisiones que le hiciera Hass (1967) a su enfoque neofuncionalista hacen énfasis en que el nacionalismo puede actuar como una fuerza integradora o desintegradora según las direcciones que tomen la ideología explícita de las élites gubernamentales, el poder de la conciencia nacional y la situación nacional en un momento específico. La ilustración que hace del caso de Francia ante el retroceso de la Comunidad Europea por veto de De Gaulle es explicado al revisar y detectar que en los sectores gubernamentales de Francia, lo económico y social aún no alcanzaba a superar lo político y muy particularmente la alta política, cargada de importantes valores nacionalistas.

## Bibliografía

- ASAMBLEA REGIONAL FRONTERIZA (ARF) (1987), *Tratado constitutivo de la Asamblea Regional Fronteriza Táchira - Norte de Santander*.
- Balassa, Bella (1994), "The Theory of Economic Integration. An Introduction". En Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London, Rienner. Trabajo original publicado en 1961.
- Bustamante, Ana Marleny (1999), "Estado-nación e Integración en América Latina. la experiencia del grupo andino", *Acta Científica Venezolana*, Vol. 50, año 2, Caracas pp. 85-92.
- Bustamante, Ana (2001), "El Estado en los procesos de Integración. Caso Venezuela en la Comunidad Andina", *Geoenseñanza*, Vol. 7-2001 (1), San Cristóbal, pp. 45-74.
- Bustamante, Ana, Marina Sierra y otros (2005), *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela)*. Informe Final, CEFI-ULA, UFPS, Corporación Universidad Libre de Colombia, Bucaramanga.
- CAF-INTAL-BID. (1997), *Programa de desarrollo integral fronterizo colombo venezolano. Área de Cúcuta - San Cristóbal, Caracas*.
- Capellin, R. (1993), "Interregional Cooperation and the design of a Regional Foreign Policy". En Capellin R. y Batey P.W, *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London, Pion Limited, pp. 46-69.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FRONTERAS E INTEGRACIÓN (CEFI) (2004), *Posición del CEFI sobre la Zona de Integración Fronteriza*. San Cristóbal, Táchira, Venezuela. Mimeografiado.
- COMISION 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, Venezuela.
- CAN, (2005), disponible en hipervínculo <http://www.comunidadandina.org>, Consulta el 30/05/05
- CAN (2001), Decisión 501. Zona de integración fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Gaceta oficial del Acuerdo de Cartagena No. 680. Año XVII. Lima, Perú.
- CAN (2002), Decisión 534. Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la Comunidad Andina (NUTE ANDINA). Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 849. Año XVIII. Lima, Perú.
- COMISION PRESIDENCIAL DE INTEGRACIÓN Y ASUNTOS FRONTERIZOS (COPIAF), (2003). *Zona de Integración Fronteriza Colombo - Venezolana. Propuesta Colombiana, República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores*, Agosto 2003.
- Fals Borda., Orlando. (1997), *Repercusiones sociales y regionales de la integración regional en zona de frontera: La experiencia colombo - venezolana. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)*, Uruguay. Disponible en hipervínculo: [www.cefir.org.uy](http://www.cefir.org.uy).
- Forero, Edgar y Alberto Urdaneta (1993), "Estrategias y políticas de integración fronteriza", *Cuadernos Ocasionales*, no. 7, página 94.
- Hansen, N. M. (1977), "Border regions: a critique of spatial theory and a European case study", *Annals of Regional Science*, no. 11.
- Hass, Ernst. (1967), "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin

America”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.V, No.4, June, pp. 315-340.

- Kelly, Janet (2003). “Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas”. En Nelly, Janet (Coord.), *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*, Caracas: Ediciones IESA
- Keohane, Robert y Hoffman, Stanley (1991) *The New European Community. Decisión – Making and Institutional Change*. Oxford, Westview Press.
- Lindberg, Leon. N. (1994/1961). “Political Integration: Definitions and Hypotheses”. En Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stubb, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London, Rienner.
- Milward, Alan (1994), *The European Rescue of the Nation – State*, London, Routledge.
- Ohmae, Kenichi (1995), *The end of the Nation-state. The rise of Regional Economics*. Harper Collins, London.
- Otalvora, Edgard (2003), “Frontera en tiempos de globalización. El Proyecto ZIF”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, no.1, pp.85-114.
- Ramírez, Socorro y Miguel Angel Hernández (2003), “Colombia y Venezuela: Vecinos cercanos y distantes”. En Ramírez, Socorro y José María Cadenas (editores), *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades*: Grupo Académico Colombia – Venezuela, CAB, IEPRI- Universidad Nacional, UCV.
- Ramírez, Socorro, Carlos Romero y Ana María Sanjuán (2005), “Estados Unidos – Colombia – Venezuela: ¿Una relación triangular?”. En Ramírez Socorro y José María Cadenas (editores) *Venezuela y Colombia. Debates de la historia y retos del presente*. Grupo Académico Colombia – Venezuela, UCV, IEPRI- Universidad Nacional, Ministerio

de Ciencia y Tecnología.

- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2000), *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Edit. Mejoras, Barranquilla.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, Ministerio DE RELACIONES EXTERIORES, Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Fronterizos (2004), “*Propuesta Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander (Colombia) Estado Táchira (Venezuela)*”, (Versiones 1, 2, 3, 4), Caracas.
- REPUBLICA DE COLOMBIA (2000) *Constitución Política de la República de Colombia*, Edit. Mejoras Barranquilla.
- Salazar, M. (2005), *El Secuestro de Granda*, Edit. Nuevo Tiempo, San Cristóbal.
- Vacchino, Juan Mario (1981). *Integración Económica Regional*. Caracas: UCV.

Los autores agradecen a la ULA por financiar la ponencia “El Desafío de la Integración en zonas de frontera. Caso de la decisión 501 de la Comunidad Andina e Táchira - Norte de Santander”, presentada en el VI Simposio Internacional América Latina y el Caribe: los nuevos paradigmas de la integración regional. Los dilemas de la integración, el desafío de crecer con equidad y los condicionantes del endeudamiento externo y el VIII Congreso Internacional sobre Globalización, Integración y Fronteras” celebrado en Buenos Aires del 20 al 22 de octubre de 2004

Notas

Este artículo forma parte de un estudio más amplio financiado por el CDCHT de la Universidad de los Andes con el código NUTA-H-175-03-09-AA. Toma los resultados obtenidos en el estudio de “Propuesta de Definición e Implementación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)” elaborado entre la Universidad Francisco de Paula Santander (Colombia), la Corporación Universidad Libre de Colombia (Cúcuta) y la Universidad de Los Andes a través del CEFI en el 2004. Los autores de este artículo fueron parte del equipo ULA –CEFI.



**Marleny Bustamante**

Phd en Ciencia Política y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Liverpool, Inglaterra. Docente Investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela.

**Email:**  
apernia5@hotmail.com

**Leonardo Caraballo**

MS en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Universidad de los Andes, Bogotá. Docente Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Venezuela.

**Email:**  
caraleo@tach.ula.ve

**Fecha de recepción:**  
17/01/05

**Fecha de aceptación definitiva:**  
22/03/05