

# Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances\*

## The Border Integration Zones of the Andean Community: Comparison of their Reaches

\_\_\_\_\_ Socorro Ramírez\*\*

Resumen: A diferencia de las líneas limítrofes marcadas por hitos y mojones, las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, no han sido directamente inducidas o reconocidas por los estados, dado que surgen de acuerdo a las interacciones locales. Desde inicios del siglo XXI, está en marcha un proceso de definición de zonas fronterizas a partir de la política de la Comunidad Andina sobre desarrollo e integración fronteriza, pero sus resultados han sido contradictorios. Aunque tales definiciones contienen avances conceptuales, éstos parecen estar desarticulados del debate sobre el sentido de las zonas fronterizas en la integración entre vecinos para hacerle frente a la globalización y su aplicación no logra conducir aún a procesos transfronterizos. En esa perspectiva, el texto analiza, primero, la cuestión fronteriza en la integración andina a partir del examen de las iniciativas locales, nacionales y binacionales, así como de las definiciones de la integración andina al respecto; luego, examina el proceso de conformación de las cinco Zonas de Integración Fronterizas (ZIF): Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Perú-Bolivia, Colombia-Venezuela; después, establece una mirada comparada de tales procesos que toma en consideración la delimitación de las ZIF y los actores que han participado, el contraste entre los amplios fines y criterios andinos, su restricción al aplicarlos en las ZIF definidas y los obstáculos que han dificultado el desarrollo de las ZIF acordadas. En las conclusiones se realiza un balance más amplio de los procesos analizados.

[ 135 ]

Palabras clave: Integración Fronteriza; Comunidad Andina; Integración Andina.

Cómo citar este artículo: Ramírez, Socorro. (2008, enero-junio). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 135-169.

---

\* Este artículo es producto de la línea de investigación sobre «Fronteras, vecindad e integración» que he desarrollado durante más de una década como parte del grupo internacional del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Artículo recibido: febrero 20, 2008. Aprobado: marzo 26, 2008.

\*\* Historiadora. Doctora en Ciencia Política de la Universidad Sorbona, París I. Profesora titular del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. [Idramirezv@unal.edu.co](mailto:Idramirezv@unal.edu.co)

Abstract: As opposed to the demarcating lines marked by landmarks, border zones that involve the territories of two or more countries have been always submitted to continuous and more or less spontaneous reconfigurations, which have not been directly induced or recognized by states, given that they arise from local interactions. From the start of the 21st century, there has been a process of border zone definition, beginning with the politics of the Andean Community on border development and integration. However, its results have been contradictory. Although such definitions contain conceptual advances, they seem not to articulate the debate on the logic of border zones as a means for the integration of neighbors facing globalization and their applications fail to drive cross-border processes. From this perspective, the text analyzes, first, the border question in Andean integration, starting with the examination of local, national and bi-national initiatives, in addition to the definitions of Andean integration on the matter. Next, the article examines the creation process for five Border Integration Zones (ZIF for its acronym in Spanish): Colombia-Ecuador, Ecuador-Peru, Colombia-Peru, Peru-Bolivia, Colombia-Venezuela. Finally, the article establishes a comparative view of these processes which takes into consideration the delimitation of the ZIFs and the actors that participated in the process, the contrast between the extensive Andean goals and criteria, their restrictions for applying them to the defined ZIFs and the obstacles that have complicated the development of the agreed ZIFs. In the conclusion, a more extensive review of the processes analyzed is carried out.

Keywords: Border integration; Andean Community; Andean integration.

## Introducción

Los cambios que vienen ocurriendo en las zonas fronterizas andinas se han hecho más rápidos y profundos que en el pasado bajo la presión de distintas dinámicas. Mientras en unos casos las transformaciones surgen gracias a la evolución interna de las mismas zonas fronterizas, en otros se desprenden de la progresiva integración de espacios a nivel subregional y regional, y en otros más, proceden de las múltiples dinámicas de la globalización. En realidad, la globalización y sus dinámicas son la fuerza que hoy incide con mayor vigor en las transformaciones de las zonas de frontera, induciendo, incluso, modificaciones que parecerían proceder de la dinámica interna de aquellas mismas zonas o de iniciativas estrictamente regionales. En efecto, el acelerado incremento de flujos y redes transnacionales debilita el papel de los límites fronterizos, induce una cierta «desterritorialización» de los espacios nacionales y va reconfigurando zonas más o menos integradas más allá de las fronteras, en las que se encuentran involucrados territorios y poblaciones de dos o más países. Así, en la medida en que la densificación de los flujos y nexos entre zonas fronterizas de países vecinos va integrando, de hecho, zonas binacionales o multinacionales se va modificando también la relación al interior de estas zonas, entre ellas y sus respectivos Estados nacionales y entre los países vecinos.

[ 137 ]

Bajo la presión de estos hechos, hoy se intenta reconocer e institucionalizar en diversas partes del mundo, y en particular en los países andinos, la existencia de zonas fronterizas. Pero su institucionalización obliga a una importante revisión y redefinición de conceptos hasta ahora consagrados como inamovibles. Este es el caso del concepto mismo de frontera, sobrecargado en los países andinos por un arduo y, en ocasiones, belicoso proceso de definición de límites entre naciones vecinas, que durante siglos hizo invisible la existencia de verdaderas zonas fronterizas de países contiguos, integradas de manera más o menos informal. En última instancia, el reconocimiento institucional de zonas fronterizas exige repensar algunas de las nociones centrales del orden político moderno, como las de soberanía y territorio e, incluso, la del mismo Estado nacional. ¿Qué deben ser las zonas fronterizas, cuál es su identidad y su margen de autonomía frente a los respectivos Estados nacionales? ¿En qué queda la soberanía del Estado, su dominio sobre un territorio y su correspondiente obligación de atender las necesidades básicas de su población, como las de seguridad y justicia, si se reconoce la existencia de zonas integradas de frontera?

Las zonas fronterizas han surgido en virtud de procesos históricos previos, simultáneos o posteriores a la fijación de límites territoriales entre las naciones. Aunque la definición de límites internacionales trató de separar inicialmente los espacios y las poblaciones de frontera, en muchos casos la interacción espontánea entre unos y otras continuó, dando lugar a una permanente deconstrucción y reconstrucción geográfica y humana. En el futuro, estas zonas se seguirán transformando y es posible que den lugar a nuevas formas de organización social y política, donde la espacialidad responda a lógicas más acordes con los procesos de desterritorialización y con flujos y redes más móviles que las del actual Estado territorial, el cual está ligado a estructuras más o menos estables. Por tanto, más que al fin de los límites o las fronteras, como se afirma con frecuencia, asistimos tal vez al cambio de la «fronterización», o sea, al cambio de las formas como las fronteras deben ser entendidas y construidas por los poderes centrales y por las poblaciones locales.<sup>1</sup>

[ 138 ]

Todos estos procesos no son uniformes, tienen desarrollos desiguales y de ninguna manera unidireccionales. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, y según lo muestra la experiencia,<sup>2</sup> la construcción y desarrollo de regiones transfronterizas, al tiempo que ha posibilitado la inserción internacional de esas zonas, ha reforzado la propia integración europea. En la experiencia de algunos países latinoamericanos, particularmente los del Cono Sur, la superación de antiguas hipótesis de conflicto, heredadas de la época de delimitación territorial, ha contribuido a su transformación en socios estratégicos a partir de dinámicas fronterizas compartidas. Por su parte, en el caso centroamericano, el impulso a proyectos de integración fronteriza se vislumbra como un elemento esencial para consolidar la integración subregional.<sup>3</sup>

La Comunidad Andina (CAN) acordó un proceso similar de redefinición de las zonas fronterizas, pero sus desarrollos y resultados son aún altamente contradictorios. Hasta ahora, las nuevas definiciones comunitarias han incorporado algunos avances conceptuales, pero éstos parecen desarticulados del debate sobre el sentido de las zonas fronterizas en la integración entre vecinos para hacerle frente a la globalización y su aplicación no logra conducir aún a procesos reales. Además, si bien las zonas fronterizas andinas han ganado recientemente alguna visibilidad, ésta ha sido más bien problemática y, si se

---

<sup>1</sup> Un debate al respecto se encuentra en Grimson, 2003, pp. 15-33; 2000; Ramírez, 2001, pp. 127-159.

<sup>2</sup> Recogen algunas dimensiones de esa experiencia: Alejandre, 1995a; 1995b; Binnenbruk, 1994, pp. 119-174; Nothomb, 1994, pp. 165-174; Mendoza, 1990.

<sup>3</sup> Experiencias latinoamericanas son reseñadas en particular en: Grimson, 2002; Álvarez, 1999, pp. 23-27; Brigagao y Valle, 1999; Achachi, 2000; Granados, 2000; Funpadem, 1998; Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, 1999.

quiere, negativa, lo que afecta su redefinición. Por un lado, al estar lejos de los centros de poder y, por lo general, sumidas en el abandono y la marginalidad, las zonas fronterizas interandinas se han convertido en territorios estratégicos en disputa por parte de redes criminales transnacionales o de grupos armados irregulares, que articulan a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como sucede con el tráfico de drogas, de precursores químicos, dineros ilegales, armas, explosivos, gasolina, etc. Todo ello genera repercusiones negativas entre los países andinos, ya afectados por difíciles coyunturas, y da lugar a tensiones entre sus gobiernos. Por otro lado, los ámbitos fronterizos andinos más poblados y con mayor desarrollo relativo se sienten perdedores ante las dinámicas de la integración andina y la globalización, y presionan por retornar a medidas proteccionistas nacionales.

## 1. La cuestión fronteriza en la integración andina

Cuando se conformó el Acuerdo de Cartagena, en 1969, los gobiernos andinos se propusieron, entre otros asuntos, realizar una acción común frente a las zonas fronterizas compartidas. Lo común por entonces era entendido como el acuerdo para que todos los países miembros impulsaran el desarrollo integral de esas regiones y las incorporaran efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Sin embargo, durante los primeros veinte años esos compromisos permanecieron en el papel, entre otras cosas, porque las fronteras siguieron siendo vistas como un asunto de soberanía y seguridad nacional, debido a las disputas territoriales surgidas con la delimitación, por lo cual se mantuvieron aisladas de los centros políticos, industrializados o con mayor desarrollo relativo.

[ 139 ]

Cuatro procesos han contribuido en la definición y conformación de las zonas de integración fronteriza en el ámbito andino. Ante todo, las iniciativas y las presiones ejercidas por las autoridades de los ámbitos fronterizos más dinámicos; luego, experiencias binacionales concretas y casos nacionales notorios; las definiciones de una política de desarrollo e integración de la Comunidad Andina (CAN) y, finalmente, los acuerdos binacionales entre países vecinos.

### 1.1 Iniciativas locales, nacionales y binacionales

El ámbito fronterizo colombo-venezolano más dinámico tomó las primeras iniciativas de superar la sola mirada nacional y llevó al parlamento andino la propuesta de estimular la conformación de asambleas regionales fronterizas como espacios de cooperación, en las zonas compartidas por países

que hacían parte de la integración andina. Con esa iniciativa, sectores de Táchira y Norte de Santander buscaban garantizar la continuidad de una primera experiencia que, por iniciativa de autoridades y sectores locales, había surgido en 1986 y había funcionado durante cinco años, prescindiendo de las tensiones entre los gobiernos centrales y de las que se generaron en 1987, cuando los dos países estuvieron *ad portas* de un enfrentamiento por aguas en disputa. La iniciativa se encontraba amenazada porque era considerada por los centros políticos como un gesto de inconveniente independencia. Aunque la propuesta presentada en 1991 tuvo algún impacto en el parlamento andino, que en noviembre de 1992 la apoyó, la falta de poder de decisión de dicho parlamento en el marco comunitario llevó a que su recomendación al consejo de ministros no se abriera paso. La interesante experiencia de Táchira y Norte de Santander no pudo mantenerse.

A mediados de los noventa, surgiría otra iniciativa de autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de ambos lados de ese mismo ámbito fronterizo colombo-venezolano. En esa ocasión, la idea era propiciar la conformación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) a partir de la mutua proximidad y de las relaciones transfronterizas espontáneas mantenidas por las autoridades y poblaciones implicadas. Esta iniciativa generó de nuevo algunas propuestas del parlamento andino, las cuales tuvieron mayores repercusiones, aunque también produjeron diferencias entre autoridades y sectores locales de ambos lados al tratar de establecer qué zonas hacen parte de las fronteras.

Así sucedió, en enero de 2002, cuando el parlamento andino propuso delimitar una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnológico y cultural que de Colombia incluyera los departamentos de Norte de Santander y Santander, tal vez por los encadenamientos productivos que, generados desde Bucaramanga, y de Venezuela, vincularan a los Estados Táchira y Mérida, éste último quizás por el interés de conformar un parque tecnológico que jalonara a la ZIF. Esta posición, que inicialmente compartían los gobernadores, luego fue rechazada por ciertos sectores de Norte de Santander, los cuales asumían que Santander no hacía parte de la zona fronteriza y, en particular, por diversas autoridades y distintos sectores económicos de Cúcuta que han insistido en que ellos son la única «frontera activa». Además, dentro del mismo Táchira surgieron diferencias entre varios alcaldes sobre si la ZIF estaría conformada por los municipios que colindan con la línea limítrofe y en ese caso no estaría su capital, San Cristóbal y menos Mérida. Dos décadas después de que esas experiencias e ideas promisorias empezaran a ser llevadas al ámbito andino, éstas no han logrado tomar forma concreta en la frontera colombo-venezolana donde habían surgido, a lo que se suma el hecho de que enfrentan

nuevas dificultades por las tensiones entre los centros políticos de los dos países y las diferencias en las propias zonas fronterizas.

Lo que ponen de presente estas iniciativas locales que intentaron abrirse paso es que, a diferencia de los límites fronterizos que, al menos en principio, deben ser líneas claramente definidas por hitos y mojones, las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países carecen de límites definidos y han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, que no son inducidas ni reconocidas directamente por los Estados. Incluso, para los mismos fronterizos no es tan claro hasta dónde llegan las zonas fronterizas. Casi siempre, los que están más cerca de la «raya», como suelen denominar a la línea limítrofe, hacen prevalecer la idea de que son sólo ellos los fronterizos y las demás interacciones entre diversos sectores no colindantes no son fácilmente aceptadas como tales, así generen dinámicas articuladoras de ambos lados.

Casos nacionales y binacionales notorios también contribuyeron a que el tema fronterizo volviera a ser considerado en la integración andina. Por una parte, en algunos países se ha generado una evolución del concepto de frontera que ha conllevado, entre otras cosas, a la aceptación de construir con los vecinos zonas fronterizas integradas.

[ 141 ]

El caso colombiano es interesante porque ese país está involucrado en diversos intentos para la creación de oportunidades de desarrollo compartido con los vecinos, y generó una legislación favorable a la integración de zonas fronterizas desde comienzo de los años noventa, antes de la formalización de los acuerdos andinos al respecto. Primero, la Constitución de 1991, con una decisión inédita en la región, le dio facultades a los alcaldes y gobernadores fronterizos para llegar a acuerdos directos con sus homólogos vecinos, sin pasar por la cancillería, en todos aquellos asuntos que fueran de su competencia local. Ese mismo año apareció la decisión de conformar ZIF dirigidas específicamente al fortalecimiento del intercambio comercial. Luego, en 1995, la ley de fronteras amplió la definición de las ZIF al señalar que, además de ayudar al fortalecimiento del intercambio comercial bilateral e internacional, debían promover el desarrollo local de común acuerdo con el país vecino, con el que deberían adelantar las acciones que convinieran al respecto.<sup>4</sup> Varias son

---

<sup>4</sup> Por eso apareció dentro del decreto 612 de 1992, que reglamentaba la ley 10 de 1991 o ley marco de comercio exterior, del ministerio de Comercio Exterior. El artículo 4° de la ley 191 de 1995 de fronteras, al desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución, definió las ZIF como áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales y/o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas de los países implicados.

las razones que podrían explicar el caso colombiano. Ante todo, es el país andino que tiene una mayor complejidad fronteriza: colinda con un mayor número de países, posee más área fronteriza compartida e involucra a mayor número de autoridades departamentales y municipales en relaciones de vecindad, lo que para el caso andino muestra la tabla 1. Además, dado el prolongado conflicto armado interno, las fuerzas armadas han derivado de ese conflicto sus recursos, peso político e influencia y no de la presencia en las fronteras como ha acontecido en otros países andinos, salvo cuando han ejercido directamente el poder. También, es el país andino al que su propia realidad y sus vecinos le exigen más atención a sus fronteras, dado que es el país andino que menos presencia estatal y control territorial ha tenido de sus zonas fronterizas, lo que ha facilitado que a partir de la agudización de la confrontación armada interna, desde mediados de los noventa, se hayan generado no pocas repercusiones e interacciones con los países vecinos.

Tabla1. Las fronteras andinas

[ 142 ]

<i>Colombia-Venezuela</i> 2.219 kms.	<i>Colombia-Perú</i> 1.626 kms.	<i>Perú-Ecuador</i> 1.529 kms.	<i>Perú-Bolivia</i> 1.047 kms.	<i>Colombia-Ecuador</i> 586 kms.
Colindan siete departamentos de Colombia, Guajira, Cesar, Norte Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía, con cuatro Estados de Venezuela: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.	Dos departamentos de Colombia, Amazonas y Putumayo, con Loreto de Perú.	Cuatro provincias de Perú, Tumbes, Piura, Cajamarca y Amazonas, con cuatro del Ecuador: Oro, Loja, Zamora y Pastaza.	Dos departamentos del Perú, Madre de dios y macroregión sur, con la Paz y Pando de Bolivia.	Dos departamentos de Colombia, Putumayo y Nariño, con tres provincias del Ecuador: Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos.

*Fuente:* Cuadro de elaboración propia a partir de los datos existentes en los portales oficiales de cada país andino.

Igualmente, diversos procesos binacionales ayudaron a abrirle paso a las definiciones andinas. Ante todo el colombo-ecuatoriano, donde surgió la primera ZIF como reflejo de un buen entendimiento entre los dos países, luego de la firma del convenio de Esmeraldas en 1991 sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aéreas, que facilitó la suscripción de



importantes acuerdos binacionales.<sup>5</sup> Sin embargo, la ampliación de la ZIF, en 1993, 1997 y agosto de 2002, llevó a que abarcara un territorio excesivamente grande —la mitad del Ecuador y un tercio de Colombia—, esto dificultó su carácter operativo y desdibujó el objetivo inicial de promover el desarrollo y la integración fronteriza. Una década después la ZIF colombo-ecuatoriana se redefiniría en el marco andino, como lo veremos más adelante. También está el caso peruano-boliviano sobre la cuenca del lago Titicaca, que tomó impulso desde 1992 y llegó a conformar una entidad supranacional para su administración: la Autoridad binacional autónoma del Lago Titicaca; ésta también contribuyó a que el tema de las zonas fronterizas se abriera paso en la Comunidad Andina con una concepción más amplia.

## 1.2 Definiciones de la integración andina

Aunque algunas de las iniciativas locales, nacionales o binacionales antes señaladas no hayan cumplido su cometido todas tuvieron diversos impactos en el ámbito andino. Unas generaron que la cuestión fronteriza volviera a aparecer, así fuera únicamente en la perspectiva nacional. Eso ocurrió con la ratificación de lo definido en la conformación del Pacto Andino sobre fronteras que hicieron el protocolo de Quito de 1987, el manifiesto presidencial andino de Cartagena de mayo de 1989 y la declaración de Galápagos de octubre del mismo año, que además involucraba el tema en el diseño estratégico para los noventa. Otras iniciativas ayudaron a definiciones andinas que superaban la mirada de las fronteras como mero asunto de soberanía y seguridad nacional. Es el caso de la declaración de la Paz, de noviembre de 1990, que hablaba de institucionalizar la integración fronteriza y planificar de manera conjunta las áreas binacionales y del acuerdo andino, cuyo fin es impulsar la «programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina», que, con el soporte técnico y financiero del BID, fue ejecutada entre 1990 y 1991. Desafortunadamente, su resultado no significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó, pero sobre todo, porque ciertos gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, les había sido asignado de manera exclusiva.

[ 143 ]

---

<sup>5</sup> Entre los acuerdos se destacan: el de ordenamiento y desarrollo sostenido de las cuencas binacionales de los ríos Mira y Mataje; el de saneamiento y control de la contaminación de la cuenca Carchi-Guáitara; el de enfrentamiento conjunto de desastres naturales; el constitutivo del comité técnico para la gestión de la carretera Tumaco-Esmeraldas; el de indocumentados y tratamiento a migrantes ilegales; el del régimen de ferias y eventos fronterizos; el de recuperación y devolución de embarcaciones y vehículos hurtados; los reglamentos de tráfico marítimo y fluvial, de tránsito transfronterizo aéreo y terrestre, y de grupos turísticos.

Un proceso de mayores y más amplias definiciones arrancaría desde 1987, como lo muestra la tabla 2, cuando el consejo presidencial andino habló de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y después acordó la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo que debía ser dirigida por el consejo andino de cancilleres. Enseguida vinieron los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla, al igual que otras medidas con el propósito de reforzar esa política fronteriza como un componente esencial del fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración. Entre esas decisiones está la creación de las ZIF, que busca, entre otras cosas, generar un espacio de mayor cohesión entre los países a partir de la integración de las regiones aledañas al límite fronterizo, el mejoramiento de la infraestructura, la ampliación del comercio, el desarrollo productivo y la agilización de pasos formalizados en las fronteras; asimismo, está el acuerdo de los gobiernos andinos de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes. También está la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) para evitar la duplicación de trámites, horarios, costos y tiempos. Igualmente, para consolidar la idea de integración fronteriza y subregional, se tomaron otras decisiones, como la de aceptar que los nacionales de cualquier país andino puedan ingresar como turistas a los otros países miembros de la CAN con uno de sus documentos nacionales de identificación y sin el requisito de visa, y la de contar con el pasaporte andino a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Asimismo, los cancilleres le encomendaron el seguimiento de la política fronteriza a un grupo de alto nivel, crearon un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo. Posteriormente, pusieron en marcha el grupo consultivo andino que, en mayo de 2001, entregó su estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza. Más recientemente, los gobiernos andinos han visto la necesidad de pensar las ZIF trinacionales y la perspectiva de integración suramericana le plantea la posibilidad de hacerlas multinacionales aprovechando los proyectos de integración física.

En de una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad, puede concluirse que las ideas de estructuración de las ZIF, desde experiencias nacionales o binacionales, así como la propuesta que surgió por iniciativa del ámbito más poblado y activo de la frontera colombo-venezolana, generaron una evolución en la CAN del concepto de frontera expresado en sus múltiples definiciones al respecto, aunque tuvieron desarrollos contradictorios y algunas se estancaron, lo paradójico es que mientras la iniciativa empezó a tomar fuerza en la CAN, perdió vigencia en lo local y en algunos ámbitos nacionales y binacionales que se enfrentaron en la delimitación

del área de las ZIF por intereses sectoriales contrapuestos y por la dificultad para identificar una visión y unos mínimos comunes.

Tabla 2. Las definiciones andinas sobre frontera

<i>Fecha</i>	<i>Organismo</i>	<i>Medida</i>
Junio 1997	Consejo de ministros, Quito	Toma la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.
Abril 4 de 1998	X Consejo presidencial andino, Guayaquil.	Plantea la necesidad de desarrollo fronterizo e integración física para fortalecer el proceso de integración (art. 26). Pide a los cancilleres priorizar proyectos al respecto y convoca a ministros de transporte, comunicaciones y obras públicas a trabajar por la integración física.
Mayo 27 de 1999	XI Consejo presidencial andino, Cartagena.	Acuerda generar una agenda social y una política comunitaria de desarrollo e integración fronteriza y le pide al consejo andino de cancilleres adoptar esas políticas para impulsar el desarrollo regional, elevar la calidad de vida de sus poblaciones y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en dichas zonas (Art. 18).
Mayo 28 de 1999	Consejo andino de cancilleres, Cartagena.	Acuerda la decisión 459 donde se establece la política de integración y desarrollo fronterizo y los principios: confianza, paz, estabilidad, seguridad, solidaridad, cooperación, complementariedad económica para mutuo beneficio, las ZIF e integración; los lineamientos: es parte de la agenda andina, está basada en acciones bilaterales, políticas nacionales y desarrollo subregional; incorpora zonas fronterizas como ámbitos de la integración, respeta identidad fronteriza y promueve sus vínculos de entendimiento y cooperación, delimita las ZIF como escenarios de ejecución; los objetivos: elevar la calidad de vida y el desarrollo institucional fronterizo, facilitar libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, impulsar el desarrollo en las ZIF, asegurar infraestructura social básica, fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación local; la institucionalidad: está dirigida por el consejo de cancilleres que coordinará un grupo de trabajo de alto nivel que propone programas y planes y contará con el apoyo de mecanismos binacionales existentes y del grupo consultivo regional del BIB-CAF.
2001	Consejo presidencial andino, Valencia.	Acuerda las decisiones 501 sobre las ZIF, 502 acerca de los Centros Binacionales de Atención en Fronteras (Cebaf), 503 para el desplazamiento intra-andino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006 y 505 con el plan andino de cooperación en la lucha antidrogas ilícitas y delitos conexos.
2001	Consejo de cancilleres, Valencia.	Assume el compromiso de conformar, en un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes; crea un grupo de alto nivel, un grupo consultivo, un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Grupo consultivo	Entrega un estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.
2003	XIV consejo presidencial, Quirama.	Acuerda encomendar al consejo de cancilleres la promoción de las ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina. Con el impulso que le otorga al acuerdo CAN – Mercosur abre la posibilidad de que se piensen en ese nuevo marco.

[ 145 ]

*Fuente:* Cuadro de elaboración propia a partir de las decisiones andinas Cf. Comunidad Andina de Naciones, 2007.

## 2. Proceso de conformación de las ZIF andinas

El instrumento para concretar las definiciones andinas sobre política de desarrollo e integración fronteriza, que ha tenido algún desarrollo, es la conformación de las ZIF.<sup>6</sup> Sin embargo, tales desarrollos no han estado exentos de contradicciones y muestran paradojas de diferente naturaleza. Luego de examinar cada una de las ZIF, nos detendremos en el caso colombo-venezolano, que constituye el más contradictorio en cuanto ha sido el más difícil de concretar pero también el mejor delimitado.

Las definiciones andinas generaron tanto la readecuación de los procesos que venían en curso como la definición de nuevas zonas de integración fronteriza. Así, en 2002 se realizó la reestructuración de la ZIF colombo-ecuatoriana y la delimitación de las ZIF ecuatoriana-peruana y colombo-peruana; mientras que en 2003 tomó forma la peruana-boliviana y en 2005 nuevos desarrollos locales presionaron en favor de las ZIF colombo-venezolanas, los cuales lograron su delimitación. Tales presiones revivirían en medio de las agudas tensiones de fines de 2007 y comienzos de 2008 entre los dos países.

[ 146 ]

### 2.1 La ZIF colombo-ecuatoriana

Como muestra el mapa 1, la ZIF colombo-ecuatoriana ha sido redefinida en el marco andino luego de sacar de cada lado los departamentos no adyacentes a la línea limítrofe, pues se había ampliado tanto que se la había hecho inoperante. Sigue siendo una sola ZIF con todo el cordón limítrofe, así se hayan identificado tres regiones como estratégicas para el desarrollo (Cf. Montenegro, 2005). No se escogieron los ámbitos de mayor dinámica por la movilidad de personas o el intercambio comercial, sino que están incluidas también las zonas más despobladas y en las que predominan las interacciones ambientales o étnicas. Están pendientes, en todas ellas, acciones de planificación conjunta, proyectos de desarrollo económico y social compartidos, mejoramiento en infraestructura básica común, proyectos de educación, salud y servicios públicos.

Un aspecto a resaltar es el estado de la ampliación de pasos fronterizos. El único habilitado es el puente de Rumichaca, que facilita una serie de interacciones pero que es, más que todo, fruto del contacto fronterizo espontáneo y no de las

---

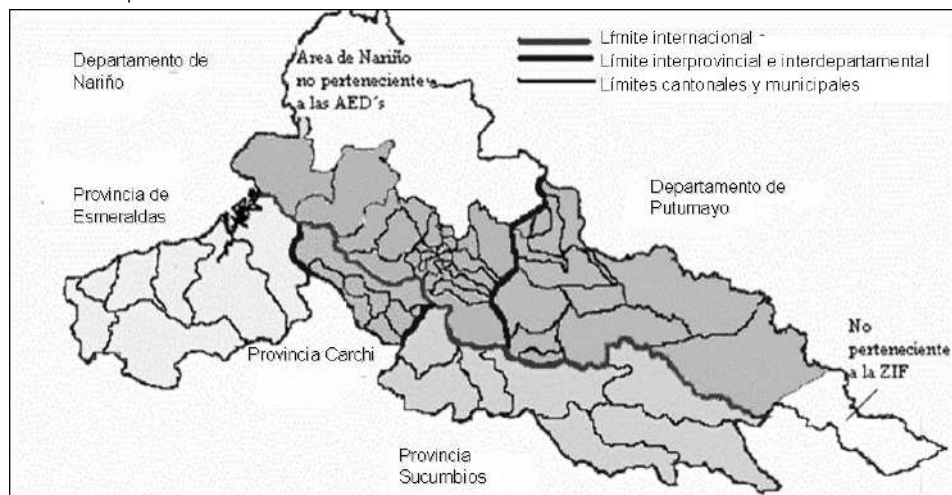
<sup>6</sup> Algunos de los desarrollos de las ZIF son tomados de los artículos que conseguí como editora invitada de la revista *Aldea Mundo* en mayo de 2005 (Cf. Ramírez, 2005; Montenegro, 2005; Meza, 2005; González, 2005; Bustamante y Caraballo, 2005; Grisales, 2005).

medidas que ha tomado la ZIF al respecto. El otro paso formal, el de San Miguel, no ha podido entrar en funcionamiento porque del lado colombiano es un puente sin carretera;<sup>7</sup> a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que podría facilitar el intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera y un puente sobre el río Mataje en la zona costera, que uniría los núcleos urbanos y los puertos de Tumaco en Colombia con el de Esmeraldas en Ecuador, el cual promovería un corredor turístico y de movilización de mercancías por el Pacífico; pero ha estado paralizado por razones financieras, ambientales y de seguridad.

Adicional a la interconexión vial norte-sur que se da en estas tres subregiones, existe una compleja conectividad transversal que une la costa pacífica de Nariño con el Putumayo, los integra a su vez con Sucumbíos y paralelo a la frontera conecta a Sucumbíos con Carchi y Esmeraldas; pero ese anillo vial de integración no ha podido articularse de la mejor forma, aunque tiene mucha dinámica y complementariedad y permite a ciudadanos de un lado transitar por las carreteras del otro lado para conectarse con puntos internos de su país. Los pasos amazónico y del Pacífico están fuertemente afectados por problemas de seguridad y por las tensiones binacionales derivadas de las distintas apreciaciones sobre la naturaleza del conflicto colombiano, que se agudizó en esos ámbitos fronterizos, así como sobre las diferencias en torno a las medidas que deben aplicarse para enfrentar dicha problemática.

[ 147 ]

Mapa 1. ZIF colombo-ecuatoriana



Fuente: Cf. Montenegro, 2005.

<sup>7</sup> Este paso haría parte de la vía que uniría por terreno plano a Ecuador y Colombia a través de Lago Agrio, San Miguel, Mocoa, Pitalito y Neiva.

## 2.2 La ZIF ecuatoriano-peruana

Como muestra el mapa 2, la ZIF ecuatoriano-peruana comprende un amplio territorio que va más allá de los municipios limítrofes y tiene tres sectores: costero (10%), serrano (5%) y amazónico (85%), que corresponde al territorio definido en el Acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad, el cual entró en vigencia en mayo de 1999, cuando culminó la demarcación de la frontera luego de los enfrentamientos bélicos. Al tratarse de un esfuerzo binacional que cuenta con apoyo internacional por diez años (2000-2009) ha permitido el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura social, vial, productiva y energética, así como la ampliación de los pasos fronterizos formales con su respectivo CEBAF. El primero (Aguas Verdes-Huaquillas) está atravesado por la carretera Panamericana, con un paso diario de 5.000 personas aproximadamente y con una biodiversidad, una historia y una cultura común; éste ha sido complementado con el segundo paso (La Tina-Macará), que une la costa norte peruana y la sierra sur del Ecuador con el tercero (Nanballe-Zumba). Perú y Ecuador, con el apoyo del parlamento andino, conformaron también, en 2003, la asamblea legislativa fronteriza, tal como diez años antes funcionó en el ámbito Norte de Santander-Táchira de la frontera colombo-venezolana; pero no logró apoyo andino para mantenerse (Cf. Diario La Hora, 2005).

[ 148 ]

Mapa 2. ZIF de Ecuador y Perú



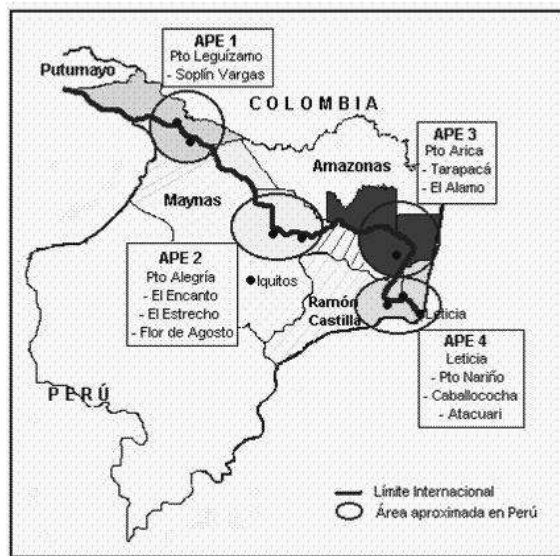
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2005.



### 2.3 La ZIF colombo-peruana

Como lo muestra el mapa 3, la ZIF colombo-peruana involucra toda la frontera que está ubicada en la Amazonía, cubierta en su totalidad por selva tropical, compuesta por llanuras aluviales bajas, planas e inundables, atravesada por numerosos ríos que presentan diferencias considerables en su cauce dependiendo de la estación, seca o lluviosa. No hay pasos fronterizos formales y las pocas poblaciones existentes en esta zona se comunican por vía fluvial o aérea desde las capitales de cada país. Los países comparten los límites que históricamente han tenido para su desarrollo económico y para la adecuación y prestación de los servicios básicos. Además de su delimitación formal, los dos gobiernos se han planteado la necesidad de definir áreas puntuales y estratégicas<sup>8</sup> en las cuales se acuerden planes de mejoramiento para la calidad de vida, el desarrollo productivo y la infraestructura. En febrero de 2004, ambas cancillerías convinieron poner en marcha una diplomacia social en beneficio de las poblaciones de la zona fronteriza, especialmente para las áreas de salud, educación y alimentación básica,<sup>9</sup> y en abril y octubre de ese mismo año los

Mapa 3. ZIF colombo – peruana



Fuente: González, 2005, s.p.

<sup>8</sup> Colombia ha propuesto: 1) Puerto Leguízamo–Soplín Vargas, 2) El Encanto Puerto Alegria El Estrecho, 3) Tarapacá Arica El Álamo, 4) trapecio amazónico, entre Leticia Atacuari y Caballococha (Cf. González, 2005, s.p.).

<sup>9</sup> Declaración conjunta de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Perú en Bogotá el 19 de febrero de 2004, párrafo siete, s.d.

presidentes insistieron en aunar esfuerzos con el fin de crear condiciones para el desarrollo de la ZIF. Sin embargo, los dos países aún no han hecho un diagnóstico conjunto de la situación de la zona fronteriza que permita formular un plan binacional de desarrollo.

#### 2.4 La ZIF peruano-boliviana

La ZIF peruano-boliviana ha involucrado un espacio fronterizo muy grande, casi otro país, 70% del territorio peruano y 82% del boliviano; lo que impide planificarlo de manera conjunta sin cambiar las estructuras políticas y normativas de ambos países. Luego de su delimitación, los gobiernos centrales decidieron implementar la ZIF en dos etapas: una primera en las regiones altiplánica y amazónica y una segunda en el resto de la ZIF. Encargaron al grupo de trabajo binacional (GTB-ZIF) —presidido por las cancillerías e integrado por los sectores involucrados en los procesos económicos y sociales del área— la elaboración de un plan de desarrollo, pero en cuatro años de vigencia ha mostrado poco interés en el tema. Sin embargo, ha habido algunos avances en la conformación del CEBAF en Desaguadero y en la promoción de acciones orientadas al manejo, control y protección de la cuenca hidrográfica del Lago Titicaca que, como ya lo señalamos, es un proceso anterior a la ZIF.

[ 150 ]

#### 2.5 La ZIF colombo-venezolana

Este caso es el más paradójico, dado que desde allí, como hemos visto, han surgido la mayor parte de iniciativas para hacer avanzar las definiciones comunitarias, y, como veremos, es la mejor delimitada; no obstante ha sido la que ha presentado más tropiezos para su puesta en marcha. No sólo por el temor de cada Estado por modificar la relación con sus zonas fronterizas en medio del diferendo fronterizo y de la recurrente tensión binacional, sino por las diferencias en las propias zonas fronterizas. Además de las discrepancias que vimos antes, en Táchira y Zulia, más recientemente se han expresado diferencias sobre la inclusión de municipios situados al sur del lago de Maracaibo en la ZIF, pese a que están vinculados con la dinámica del eje fronterizo más activo. Asimismo, estas tensiones se encuentran en medio de las disputas políticas que surgen con motivo de la actual polarización venezolana, dado que el Zulia es uno de los pocos Estados que dirige alguien de la oposición, mientras que al frente del Táchira está un dirigente del movimiento bolivariano.

La idea de conformar una ZIF resurgió en 2004, cuando algunas universidades de la frontera (Universidad de los Andes del Táchira, la



Universidad Libre y la Francisco de Paula Santander de Cúcuta), con el apoyo de los gobernadores de Táchira y Norte de Santander, de asesores de la CAN y del Grupo Académico binacional realizaron un estudio sobre los municipios fronterizos para proponer una posible delimitación de la ZIF. El estudio entregado a comienzos de 2005 estableció unas primeras definiciones políticas. En mayo del mismo año, la XXXIII reunión de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) solicitó a los dos gobiernos la constitución de un grupo de trabajo binacional para la creación de la ZIF que tomara como base el estudio realizado por las universidades. Dos meses después se reunió el grupo de trabajo binacional correspondiente. Los dos gobernadores implicados escogieron los municipios que harían parte de la ZIF, elección que en el caso venezolano fue sometida a la consulta de la cancillería. La primera reunión de trabajo de la Comisión Binacional de Alto Nivel (COBAN), formada como parte de la tensión de comienzos de 2005, acordó presentar al consejo presidencial andino el establecimiento de la ZIF. Pese al dinamismo de esos primeros meses, los gobiernos no formalizaron ante la CAN la ZIF delimitada. De este modo, la reunión de las COPIAF que debía realizarse durante el mes de noviembre de 2005 en Medellín fue postergada por Venezuela para el año siguiente. Con todo, los dos gobiernos intercambiaron notas reversales que oficializaban la ZIF, pero en abril de 2006 Venezuela se retiró de la Comunidad Andina.

[ 151 ]

En el marco de la segunda reunión de la COBAN, realizada en Caracas el 15 de junio de 2006, los cancilleres de Venezuela y Colombia retomaron los acuerdos para continuar la delimitación de la ZIF, pese al retiro de Venezuela de la CAN. Con las orientaciones que brindó el estudio académico binacional, los gobernadores escogieron 15 municipios del Táchira y 12 de Norte de Santander. Se trata de municipios que tienen un vínculo económico, cultural, social y ambiental permanente. El trabajo académico también identificó embriones de cadenas productivas en zonas comunes, como puede ser el caso del carbón, las arcillas, las cerámicas, las prendas de vestir, el cuero, las maderas, entre otros. En esta conurbación binacional también confluyen grupos de personas, de vehículos, de mercancías que son comunes a la región; actividades y servicios propios del paso de la frontera, como son: las aduanas, las migraciones, las oficinas de sanidad, la actividad agropecuaria, el transporte, las importaciones y las exportaciones.

Una vez delimitada la ZIF en el ámbito más conurbado, los gobernadores y las autoridades locales de ambos lados instalaron mesas de trabajo regional, con el fin de conocer las opiniones de la comunidad al respecto y concretarlas al funcionamiento de la ZIF. Esta última incluiría el libre tránsito de personas,

vehículos, mercancías y servicios, así como un sistema arancelario único, la armonización y simplificación de procedimientos migratorios, aduaneros y fito-zoosanitarios; un plan maestro para la construcción de un acueducto binacional y la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento del eje fronterizo (Villa del Rosario, Bolívar y Ureña), que incluso consiguió recursos financieros para su ejecución. En lo social, la ZIF daría un manejo conjunto a las enfermedades endémicas, a la homologación de modelos de atención y para la validación de títulos y programas educativos; en lo ambiental, tendría planes compartidos para cuencas hidrográficas y reservas ambientales; en infraestructura, el mejoramiento y multiplicación de puentes y vías para ampliar la conexión binacional y los pasos de frontera; en transporte fronterizo, el control de las dinámicas informales ligadas al contrabando; en cuanto a minería, se trabajó sobre el control y el aprovechamiento de los recursos compartidos, así como en proyectos de capacitación e integración minera fronteriza, particularmente en la reglamentación del transporte de carbón colombiano hacia el Lago de Maracaibo. El sector de la caña de azúcar, importante para ambos lados, se convirtió en un proyecto binacional, modelo de integración fronteriza.

[ 152 ]

Es interesante detenerse en el caso del sector de la caña de azúcar, pues el ejemplo del ingenio Cazta ilustra bien la evolución positiva que había alcanzado la cuestión fronteriza. En este caso, luego de ganar una licitación internacional, productores de caña colombianos pusieron en marcha el ingenio en la población venezolana de Ureña, que genera cerca de 10.000 empleos en el Táchira. A pesar de ello, el ingenio fue amenazado con la nacionalización bajo el argumento de que está ubicado en el perímetro de seguridad del Estado, ligado a «la raya» limítrofe en la que no puede haber vecindad. El ingenio estuvo a punto de ser intervenido pese a la presión de autoridades y población local; por fortuna, esa amenaza no sólo se revirtió sino que ha dinamizado tanto la región que aumentó la producción de caña del lado venezolano.

Después de la delimitación de la ZIF andina colombo-venezolana, algunas gobernaciones de otros ámbitos fronterizos colombo-venezolanos han hablado de la necesidad de emprender un proceso similar al del Táchira y Norte de Santander, en concreto: Apure con Arauca y Amazonas con Vichada y Guainía. Estos procesos tendrán en cuenta otros criterios acordes con cada situación regional. En el caso de Amazonas, Vichada y Guainía, los gobernadores y los técnicos han acordado que, como no están dadas las condiciones urbanas, ambientales ni institucionales para implementar una ZIF, se va a avanzar en un sistema de corredores viales de ciudades complementarias. Para hacer un primer

diagnóstico, con el método aplicado por las universidades en Táchira y Norte de Santander, se va a convocar a las universidades para que ayuden a definir ese sistema de corredores viales complementarios a través de un estudio binacional. Actualmente se trabaja en el CEBAF con relación al Zulia y la Guajira, donde han comenzado las discusiones para una posible ZIF.

Estos desarrollos de la ZIF colombo-venezolana quedaron paralizados por el peligroso escalamiento de las tensiones entre los gobiernos centrales de los dos países, que arrancaron el 22 de noviembre de 2007 y ocuparon buena parte del primer semestre de 2008, mientras que las conversaciones para la normalización de la relación avanzaban lentamente a mediados de ese año. Las autoridades locales de ambos lados de la frontera presionaron a favor del restablecimiento del diálogo directo entre los dos presidentes y de la puesta en marcha de la ZIF.

### 3. Una mirada comparada

La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes, con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza; así como con el propósito de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas (Decisión 501 de la CAN). Veamos de manera comparativa y a partir de los cinco casos qué se define como ZIF hasta finales de 2007, cuáles son sus desarrollos, quienes han participado; para qué y cómo se ha hecho su delimitación, para establecer, asimismo, cuáles son los principales obstáculos encontrados en aras de la concreción de las ZIF andinas.

[ 153 ]

#### 3.1 Definiciones laxas y pocos actores

La tendencia mayoritaria para definir las ZIF ha sido la de incluir toda la frontera e incluso involucrar otros territorios, y no sólo los ámbitos más dinámicos o con mayores interacciones. Esto último ha sucedido en cuatro casos: el colombo-ecuatoriano, por la presión de departamentos aledaños; el peruano-ecuatoriano, debido a la definición previa ligada a los acuerdos de paz que contaba con financiación internacional; el peruano-boliviano, por su afán de involucrar en una sola ZIF las amplias zonas altiplánica y amazónica y el colombo-peruano, por ser una frontera más bien despoblada. El temor en las fronteras y en las capitales, por las modificaciones que en sus relaciones

suscita la definición de las ZIF, ha hecho que el mayor esfuerzo se haya centrado hasta ahora en el forcejeo que supone su delimitación formal y que no se haya avanzado propiamente en el desarrollo de ninguna ZIF. En cambio, en el caso colombo-venezolano, por el peso del ámbito más activo y la participación de las universidades locales, la delimitación de la ZIF ha sido la más específica, pues se ha hecho a partir de la comprobación de las interacciones más significativas en los ámbitos fronterizos.

[ 154 ]

En cuanto a los desarrollos, el caso colombo-venezolano de nuevo es el más paradójico. Al partir de las interacciones del sector fronterizo escogido, se identificaron posibles encadenamientos productivos y proyectos de infraestructura conjuntos; posteriormente, pusieron a funcionar mesas de trabajo en los temas más significativos. Sin embargo, se produjo una reciente parálisis como consecuencia de la tensión binacional de fines de 2007 y comienzos de 2008, luego de que el presidente colombiano le quitara a su colega venezolano la función que le había confiado en el tema humanitario. Esto condujo al presidente Hugo Chávez a expulsar al embajador colombiano, cerrar la embajada venezolana en Bogotá, cancelar las relaciones diplomáticas y comerciales binacionales, movilizar a la frontera diez batallones de infantería y a la fuerza aérea bajo amenaza de guerra. En los otros casos, después de una primera delimitación amplia y sin ningún diagnóstico o visión común, los gobiernos implicados han señalado puntos estratégicos y etapas, pero no han logrado formular planes conjuntos y menos poner en marcha proyectos concretos. En el caso colombo-ecuatoriano porque la tensión entre los gobiernos centrales ha paralizado varias veces el avance en la formulación de un plan de desarrollo del ámbito andino, el más estructurado y con mayor desarrollo relativo. Debido a estos precarios desarrollos no ha existido un aprendizaje gradual que permita ir ajustando los beneficios y los obstáculos que la integración fronteriza le plantea a las propias zonas fronterizas y a su relación con el respectivo Estado nacional.

Respecto a los participantes en la construcción de las ZIF, los gobiernos centrales continúan siendo los más importantes actores del proceso. Esto es así, entre otras cosas, por el papel tradicional que han tenido los Estados-nación en las relaciones internacionales, en la política interna y exterior de cada país, por el fuerte presidencialismo de las naciones andinas y porque los mayores centros productivos partícipes de los flujos comerciales andinos están en las grandes ciudades y no en las fronteras.

El caso peruano-boliviano es, tal vez, el que más desarrollos muestra al respecto. A nivel de los gobiernos locales, se ha comenzado a estructurar una

organización binacional denominada Mancomunidades del área Circunlacustre, que incluye a más de 35 municipalidades y centros poblados, así como a una docena de organizaciones campesinas y comunitarias que tienen su área de influencia alrededor del Lago Titicaca. Además, en el sector privado han surgido varias ONG, particularmente de mujeres, que reclaman su participación al representar sectores y territorios que pueden ayudar a la construcción sostenible de la ZIF. Pese a ser la ZIF que ha despertado un mayor nivel de participación, el papel de los nuevos actores no es muy protagónico y los centros nacionales siguen viéndolos como subsidiarios de las acciones promovidas por ellos.

En el caso de los participantes de la ZIF colombo-venezolana, los gobernadores fronterizos suelen tener un buen entendimiento y junto con sus respectivas cámaras de comercio y corporaciones regionales han generado en varias ocasiones procesos transfronterizos, pese a las distintas opciones políticas y a las tensiones entre gobiernos centrales. Además, luego de la tensión binacional de comienzos de 2005 apareció, por primera vez en la historia, una asociación binacional que comprende todas las cámaras de comercio existentes en los distintos ámbitos fronterizos. Esta ha coincidido con el comienzo de la discusión sobre la necesidad de conformar ZIF en otros ámbitos y ha logrado hacer trascender los temas de discusión, que hasta ahora habían estado concentrados exclusivamente en la ZIF de Táchira-Norte de Santander. Igualmente cabe resaltar que las universidades locales también se convirtieron en actores centrales para el caso colombo-venezolano, como acabamos de verlo. En los demás casos, la definición de las ZIF sigue siendo, en últimas, un asunto de los gobiernos centrales con alguna participación de las autoridades locales, entre otras cosas, a causa de las diferencias entre las propias zonas fronterizas sobre los territorios que consideran como parte de la frontera.

[ 155 ]

### 3.2 Amplios fines y criterios se restringen en la aplicación de las ZIF

Las contradicciones y paradojas aumentan si tomamos dos ejes de la decisión 501 que define las ZIF: las finalidades u objetivos y los criterios para su conformación, estos nos ayudarán con el análisis de los desarrollos que esta política ha tenido. Como lo muestra la tabla 3, en ambos ejes, el énfasis que se pone en las interacciones fronterizas, como garantía de la integración binacional y subregional, es más amplio que el que se hace en la sola dimensión comercial, la cual había predominado en la CAN. A su vez, el punto de referencia para la conformación de las ZIF no es simplemente la línea limítrofe. Por esa amplia concepción, la delimitación de las ZIF genera modificaciones

significativas al interior de las zonas fronterizas y en la relación entre autoridades y poblaciones locales con las respectivas capitales de sus países.

Tabla. 3 Decisión 501 de la CAN

<i>Fines generales y objetivos específicos</i>	<i>Criterios de delimitación de las ZIF</i>
<p>Art. 4: cinco fines: desarrollo social, económico, ambiental e institucional.</p> <p>Art. 5: trece objetivos específicos: fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos; crear mecanismos para el intercambio comercial; flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial (la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos); manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales; potenciar las capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica; profundizar la descentralización administrativa y económica; estimular las relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas; atender las demandas económicas, sociales y culturales; incrementar la oferta y el abastecimiento de servicios básicos sociales; usar y conservar sosteniblemente los recursos naturales; conservar la diversidad biológica; desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas; otros que se acuerden bilateralmente.</p>	<p>Primero, el carácter adyacente de las áreas involucradas para desarrollar políticas, planes, programas y proyectos conjuntos, compartidos y coordinados de mutuo beneficio; segundo, condiciones administrativas y jurídicas para funcionar; tercero, vinculación de ciudades que dinamicen el desarrollo y tengan ejes viales articuladores; cuarto, participación de áreas económicas y sociales deprimidas para revertir su situación; quinto, articulación de zonas marginales con recursos naturales compartidos; sexto, coordinación de áreas naturales protegidas y de cuencas hidrográficas binacionales.</p>

[ 156 ]

*Fuente:* Cuadro de elaboración propia a partir de las decisiones andinas Cf. Comunidad Andina de Naciones, 2007.

Aunque en la conformación de cada ZIF se enumeran muchos de los fines y objetivos que contienen las definiciones andinas u otros que han hecho parte de las declaraciones binacionales, a la hora de ponerlos en práctica priman los de conveniencia más inmediata para los sectores que han tenido mayor capacidad de generar o aprovechar las decisiones de la integración comercial. La primera ZIF, la de Ecuador y Colombia, como hemos dicho, fue desbordada por sus sucesivas ampliaciones, presionadas por distintas regiones del interior de los dos países y con el objetivo de aprovechar las ventajas y beneficios concedidos a los participantes de la ZIF en la libre circulación de personas,

transportes, capitales y servicios. Su redefinición señaló como objetivos el reforzamiento del pasado cultural común y el de los lazos entre las poblaciones fronterizas, la formulación de proyectos biogeográficos compartidos y la articulación de actividades productivas similares o que puedan ser complementarias, pero esos fines están paralizados por las tensiones binacionales surgidas debido a problemas de seguridad en las fronteras. En la ZIF ecuatoriano-peruana los propósitos han sido los de promover el desarrollo productivo y social, la integración fronteriza y su mayor articulación con el resto de los territorios de los dos países, así como la conservación de la biodiversidad, el medio ambiente y la identidad de las noventa comunidades nativas que la habitan. Aunque esos propósitos han originado algunos avances, al estar acompañados de recursos de los garantes de la paz, lejos se está de que estos objetivos tengan desarrollos significativos. En el caso colombo-peruano, la ZIF busca dar una solución conjunta a problemas comunes en las regiones de frontera, mediante políticas bilaterales que se traduzcan en planes, programas y proyectos conducentes a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en la frontera. En la actualidad, estos objetivos siguen siendo más retóricos que reales. De nuevo, el caso colombo-venezolano es el más significativo en tanto retoma todos los objetivos definidos por la CAN para darle sentido a las ZIF.

[ 157 ]

En cuanto a los criterios de delimitación de las ZIF, todos los casos han partido inicialmente del criterio de colindancia de las estructuras político-administrativas: Estados, provincias, departamentos, municipios o cantones; sólo después algunos han empezado a pensar en otros criterios para delimitar, si no diferentes ZIF, al menos áreas estratégicas en su interior.

Para el caso colombo-ecuatoriano la delimitación se hizo, en principio, con el criterio de adyacencia, que llevó a conformar una sola ZIF del conjunto de la frontera compartida con la inclusión de todos los municipios y departamentos limítrofes de ambos lados. Luego, con su ampliación y al involucrar otras regiones no fronterizas de cada país, el criterio que primó fue el de la presión por conveniencia. Finalmente, la redefinición de la ZIF mantiene el criterio de adyacencia e identifica áreas que llama «estratégicas de desarrollo», las cuales podrían conformarse a partir de criterios biogeográficos (ecosistemas y cuencas binacionales), culturales (historia y poblaciones compartidas), así como la existencia de pasos formales y redes viales. Sin embargo, esa primera identificación de áreas no fue hecha a partir de una caracterización sistemática conjunta de la zona, ni ha dado origen a proyectos de desarrollo o de conservación según el ámbito fronterizo; del mismo modo, tampoco ha sido tomado en consideración el criterio de contar con un polo de desarrollo capaz

de jalonar un proyecto productivo conjunto en la ZIF. En la comisión de vecindad se ha hablado de formar una incubadora binacional de empresas, pero los dos países no han mirado la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de estos proyectos productivos o que posibilite la inversión en las regiones fronterizas, y en ninguno de los departamentos fronterizos más activos ha sido posible impulsar algo similar. De hecho, ni siquiera se ha podido generar una complementación en la producción lechera de Nariño y el Carchi, porque toda ella se lleva a los mercados del interior en cada país para industrializarla.

En las ZIF de Ecuador-Perú y de Colombia-Perú el criterio es de nuevo el de adyacencia, en éste último caso se han creado áreas puntuales y estratégicas con el fin de priorizar algunas para su desarrollo, pues se trata de una sola ZIF, Es también el caso de Bolivia y Perú, cuya ZIF está conformada por entidades territoriales fronterizas de ambos lados y las etapas para su desarrollo consideran las zonas geográficas diferenciadas.

[ 158 ] En el caso colombo-venezolano se parte de municipios que pertenecen a un departamento o a un Estado fronterizo. Con todo, es el único caso que ha tomado todos los criterios definidos por la CAN para la delimitación de las ZIF y que además los ha mezclado con otros que destacan estudiosos del tema,<sup>10</sup> como es la propuesta elaborada por las universidades fronterizas para el ámbito más poblado y relativamente desarrollado de la frontera colombo-venezolana. Dichos criterios son: a) disposición a formular objetivos comunes entendidos como una construcción conjunta de visión hacia futuro, de estrategias con influencia en las políticas nacionales, de capacidad para la gestión empresarial y de un mínimo de confianza mutua; b) establecimiento de una estructura económica dinamizadora; c) acuerdos sobre preservación y explotación de recursos compartidos; d) desarrollo de infraestructura de soporte en los municipios donde se preveen proyectos de integración física; e) delimitación de la dimensión espacial territorial a partir de sus interacciones; f) generación de condiciones ambientales comunes; g) incremento de la capacidad institucional para la gestión de la ZIF; h) creación de un entorno jurídico e institucional favorable; i) existencia de adyacencia geográfica y j) apreciación positiva por parte de los actores locales sobre la conveniencia del trabajo común transfronterizo, así como de las ventajas y desventajas para su municipio al ser parte de las ZIF.

---

<sup>10</sup> Supuestos teóricos que garantizarían el éxito en la integración interfronteriza: la localización geográfica; el *stock* y el aprovechamiento del factor capital y de variables ambientales; la capacidad industrial y tecnológica; las políticas de desarrollo y la centralización y descentralización del proceso de decisión (Cf. Bustamante y Caraballo, 2005).



A partir de esos diez criterios las universidades clasificaron 33 municipios (15 de Norte de Santander y 18 del Táchira). Con base en esta clasificación, desde julio de 2005, los dos gobernadores comenzaron a escoger los municipios que podrían conformar la ZIF de dicho ámbito fronterizo. El criterio que prima en la escogencia de los gobernadores es el de tener un equilibrio entre área geográfica y población involucrada en cada lado, lo cual se entiende dada la

Tabla 4. Municipios seleccionados para la ZIF colombo-venezolana

Potencial para ZIF*	Norte de Santander			Táchira		
	Ponderado universidad	Por estudio de universidades	Inicialmente por gobernadores	Ponderado universidad	Por estudio de universidades	Inicialmente por gobernadores
Alta	4,1	Cúcuta	Cúcuta	3,7	Bolívar	Bolívar
	3,6	V del Rosario	V del Rosario	3,7	Ureña	Ureña
	3,4	Herrán	Herrán	3,7	García Hevia	García Hevia
	3,3	Pto. Santander	Pto. Santander	3,0	San Cristóbal	San Cristóbal
	3,2	Ragonvalia	Ragonvalia	3,0	Rf Urdaneta	Rf Urdaneta
Mediana	2,8	Los Patios	Los Patios	2,9	Ayacucho	Ayacucho
	2,8	Pamplona		2,7	Lobatera	Lobatera
	2,8	Toledo		2,5	Junín	Junín
	2,6	Chinácota				
	2,6	El Zulia	El Zulia			
	2,5	San Cayetano	San Cayetano			
Baja	2,4	Santiago		2,3	Panamericano	
	2,4	Durania		2,1	Cárdenas	Cárdenas
	2,3	Bochalema		2,1	Córdoba	
	2,3	Pamplonita		2,1	Fernández Feo	
				2,1	Guasitos	
				2,1	Libertad	Libertad
				2,1	Michelena	
				2,0	Independencia	Independencia
				2,0	Andrés Bello	
			1,7	Torbes		

Fuente: Cuadro de construcción propia

\* Los municipios con resultados mayor o igual que 3 puntos se agrupan en alta potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados entre 2,5 y 2,9 puntos se agrupan en mediana potencialidad para ser ZIF; los municipios con resultados inferiores a 2,5 puntos se agrupan en escasa potencialidad para ser ZIF.

mutua desconfianza existente entre los dos países. Pero ese criterio reduce la forma en que fueron seleccionados los municipios por las universidades; por eso, en una propuesta inicial de los gobernadores quedaron por fuera aquellos municipios de los que dependía la electricidad o el agua para ambos lados, pero que por área o habitantes desajustaba las proporciones binacionales. Finalmente, se escogieron 17 (seis de Norte de Santander y once del Táchira), que hacen parte de los clasificados entre los municipios de alto y medio rango, como lo muestra la tabla 4.

[ 160 ]

En síntesis, en los objetivos predominan los intereses de carácter económico, ambiental y cultural. Cabe anotar que en la amplia definición de los propósitos que la CAN le asigna a las ZIF no se consideran los relacionados con el reforzamiento institucional, la descentralización, la prestación de servicios públicos comunes, la regulación del mercado laboral, la cuestión migratoria y la coexistencia pacífica entre los países involucrados en las ZIF. Aunque los criterios acordados por la CAN para la delimitación de las ZIF son amplios ha primado el de adyacencia, que parte sólo de las divisiones político-administrativas, lo que no permite la identificación y caracterización de zonas transfronterizas que podrían construirse en algunas de las ZIF a partir de sus interconexiones y complementariedades. Además, centrar todo el esfuerzo en la definición política de las ZIF, y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras, puede reducir las ZIF a entes burocráticos sin efectos reales. Los criterios de definición de las zonas fronterizas por interacciones económicas, poblaciones o ecosistemas compartidos, motores de desarrollo, entre otros, no ha sido considerado, salvo en la propuesta de las universidades fronterizas colombo-venezolanas.

### 3.3 Obstáculos para el desarrollo de las ZIF

La ZIF de Colombia y Ecuador ha carecido de dinamismo porque no funcionan los convenios de infraestructura vial, energética y de producción, firmados desde comienzos de los noventa. Ni siquiera se ha avanzado en la ampliación de los pasos formales. Siguen primando los «camino verdes» por donde circulan las personas, el contrabando y el tráfico ilegal. Tampoco existen políticas para fomentar el desarrollo económico y social en la zona, enfrentar en común los problemas relacionados al mejoramiento de las condiciones de vida, invertir en infraestructura y la ampliación de la cobertura en servicios básicos: educación, salud, energía y acueducto. La economía local va al vaivén de las decisiones hechas por los niveles centrales, que no suelen coincidir, y de las diferencias en el manejo de las economías de los dos países, en este sentido no parece claro cuál podría ser el motor de desarrollo que jalone el

dinamismo transfronterizo. El buen entendimiento que posibilitaron los avances se ha visto trastocado por las fuertes y recurrentes tensiones binacionales suscitadas por los efectos de la agudización del conflicto colombiano y las políticas gubernamentales para hacerles frente, así como por las interacciones que con él crean distintos sectores ecuatorianos y las posiciones de diversos sectores de ese país al respecto. Por eso se han echado atrás muchos de los acuerdos intergubernamentales consignados en las propuestas de las comisiones de vecindad, así como las decisiones de las ZIF. Entre estas está la libre circulación de vehículos desde Cali hasta Quito, la libre entrada de colombianos con cédula andina o de ciudadanía, decisión que ha cambiado por la exigencia de presentación del pasaporte y el pasaporte, y la presión cada vez más fuerte para imponer visa de entrada.

Ecuador y Perú, aunque avanzaron con el apoyo de los garantes de la paz, frenaron algunos de los proyectos de infraestructura que se habían alcanzado a formular, entre otras cosas, porque la apertura de las negociaciones sobre áreas marinas y submarinas han reabierto las heridas que no habían terminado de cerrarse luego de la guerra entre los dos países a mediados de los noventa. Colombia y Perú definieron formalmente una ZIF a lo largo de toda su frontera y empiezan a delimitar ejes estratégicos, pero aún no han estado en capacidad de poner en marcha proyectos que enfrenten las deficientes vías de comunicación y la baja cobertura en servicios básicos. En el caso de Perú y Bolivia el problema es el acceso al financiamiento público y privado para poner en marcha proyectos de desarrollo e integración fronteriza. Además, la institucionalidad nacional y binacional, aunque tiene objetivos y metas comunes, enfrenta un precario funcionamiento, confusas definiciones, instancias superpuestas que deciden acciones sin orden ni jerarquía y muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. Bajo tal dinámica, donde prima el paralelismo y la poca coordinación institucional, el voluntarismo y el activismo alcanzan su más alto nivel sólo en el momento de las reuniones que logran realizarse, por lo cual los costos y gastos son desproporcionados frente a los objetivos y las metas alcanzadas. Es lo ocurrido, por ejemplo, con las dificultades en el funcionamiento del grupo de trabajo binacional de la ZIF, que no logra siquiera reunirse.

Los gobiernos de Colombia y Venezuela no cuentan con percepciones similares sobre su futuro ni comparten visiones estatales sobre la dirección socioeconómica o la democracia. Las coincidencias espontáneas que llevaban en ocasiones a actuaciones conjuntas bajo diversos escenarios, como la CAN, son evocaciones del pasado. La apreciación que tienen los gobiernos actuales de la dinámica nacional, regional, hemisférica o global es distinta y sus políticas

[ 161 ]

internas e internacionales apuntan en direcciones opuestas.<sup>11</sup> Esa nueva situación se agrega a los desencuentros históricos respecto a los límites que han marcado buena parte de sus relaciones. Además, cada país vive una situación nacional crítica y percibe al vecino como un elemento de agravamiento de su problemática. También, aumentan los mutuos temores: de sectores venezolanos para trabajar en común con colombianos y de sectores colombianos hacia las autoridades venezolanas. En efecto, del lado venezolano, distintos sectores sienten que cuentan con ventajas económicas superiores a las colombianas, que los llevan a no ver la necesidad de comprometerse a enfrentar en conjunto el futuro y que desestimulan las ventajas de las alianzas, incluso en las zona fronteriza compartida; más aún cuando desde el propio gobierno se ha denunciado que Estados Unidos quiere obstaculizar el proyecto bolivariano y que para ello, podría usar a Colombia como punta de lanza. Del lado colombiano hay temor a un involucramiento venezolano en el conflicto interno y, particularmente, a que se le dé apoyo a la guerrilla, teniendo en cuenta la neutralidad anunciada y la convergencia ideológica entre el Estado venezolano y dicho actor armado.

[ 162 ]

De este modo, la frontera ha pagado los costos de los desencuentros, como se vio en la tensión binacional de comienzos de 2005. En ese momento, aunque el gobierno de Chávez había decidido suprimir la visa para los andinos que ingresaban en avión a Venezuela, en aplicación de las medidas andinas; al mismo tiempo, debido a la tensión política con su homólogo colombiano, suprimió los permisos fronterizos, incluso por razones humanitarias. La gente que debe atravesar a diario la frontera tiene que ir a los consulados o embajadas a pedir visa. El resultado, además de aumentar los costos y tiempos —sin que la mayoría de las veces consigan el respectivo permiso—, fue el freno de las múltiples interacciones propias de la integración fronteriza cotidiana. Con la tensión de finales de 2007 y comienzos de 2008, aunque hubo una orden de cierre de las fronteras, del comercio y de las representaciones diplomáticas y consulares, las sanciones impuestas debieron ser levantadas como consecuencia de la presión ejercida por las autoridades locales y porque las fuertes interdependencias entre los dos países, particularmente en sus zonas fronterizas, convierten los castigos al vecino en auto sanciones.

Recapitulando, en los cinco casos analizados, los obstáculos para la configuración y desarrollo de las ZIF rebasan la simple voluntad política y ponen de presente que, al definir lo que se entiende por zonas fronterizas,

---

<sup>11</sup> Los cinco libros binacionales del Grupo Académico Colombia-Venezuela ilustran distintas dimensiones de esos desencuentros. Cf. Ramírez, 2008; Ramírez y Cadenas, 2006; 2005; 2003; 1999.

se suscitan modificaciones significativas en la relación a nivel local, nacional y binacional, lo cual lleva a que el mayor esfuerzo se centre en controlar la definición formal más que en lo que puede suscitar su desarrollo. Asimismo, la restricción de criterios y de actores que intervienen en su conformación explican su parálisis una vez ha sido negociada su delimitación por las cancillerías y por último, en los casos de mayor dinamismo local, las tensiones entre los centros políticos nacionales interfieren su desarrollo y paralizan sus avances.

## Conclusiones

En las definiciones andinas a las que hemos aludido, así como en los desarrollos de las ZIF explorados, se comienza a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos, no sólo como una cuestión nacional o binacional sino como una construcción subregional que incremente la interdependencia entre los países vecinos y ayude en la profundización de su integración. Pese a los avances, la redefinición de zonas fronterizas plantea modificaciones centrales en la relación de lo local con lo nacional y lo subregional (en este caso la subregión andina) con lo regional (en este caso la región suramericana), que explican, en cierta forma, las dificultades que hemos visto. Todo ello impide la concreción de las ZIF y complejiza la construcción de una Comunidad Suramericana. Tales modificaciones enfrentan, entre otras cosas, la tradicional superposición de las relaciones transfronterizas espontáneas y los acuerdos intergubernamentales hechos en ejercicio de la soberanía estatal, lo que crea situaciones problemáticas que suelen ser tratadas de manera diferente a escala local, nacional, subregional y regional; niveles entre los que, por demás, existen fuertes divergencias.

[ 163 ]

Definir en las zonas fronterizas a quién se incluye o excluye en una ZIF plantea problemas de múltiple naturaleza. Por lo general, al interior de esas zonas predomina lo inmediato, el carácter espontáneo de sus relaciones cotidianas y una falta de canales permanentes de diálogo y concesión; todo lo cual impide construir una mirada más amplia que contextualice lo local en las dinámicas nacionales, regionales o globales. Esas zonas tampoco han generado la capacidad para construir una visión y unos intereses comunes frente al desarrollo y la integración fronteriza o para formular proyectos conjuntos de mediano y largo plazo. Aunque desde allí surgen múltiples iniciativas, ninguna logra continuidad ni capacidad de incidencia permanente. Los sectores de los ámbitos fronterizos más activos consideran que cuando el Estado interviene destruye su integración espontánea e informal con los vecinos, y que cuando formaliza la integración con otros países, mediante acuerdos binacionales o

subregionales como los de la Comunidad Andina o las cumbres suramericanas, desata procesos que los perjudican. Es el caso del dinamismo comercial interandino, que anula las funciones tradicionales de las poblaciones locales —ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional—, sin ayudarlas a reconvertir y sin hacerlas partícipes de los frutos generados por el aumento del intercambio entre los vecinos. Esto justamente puede ser lo que ocurra con los megaproyectos de integración física: que pasen por encima de sus intereses sin ayudarles a su desarrollo.

Esta mirada de los sectores fronterizos es, sin embargo, parcial. Como hemos visto, entre los sectores fronterizos de uno u otro país tampoco hay acuerdo sobre la diferencia entre límite y frontera, la que instrumentalizan según conveniencia inmediata. Con frecuencia, las proclamas de ser los más integracionistas se elevan ante la necesidad de negociar con sus respectivas capitales, pero desaparecen cuando se trata de compartir recursos con sus vecinos y dejar las ventajas nacionales. Con excepción de los casos trinacionales, basados en desarrollos étnicos o de autoridades locales, los diversos actores locales expresan grandes expectativas en la ZIF, pero en vez de actuar conjuntamente siguen esperando que los gobiernos nacionales concreten las acciones.

[ 164 ]

Del lado de los Estados, pese a las definiciones intergubernamentales, no es tan fácil asumir que las fronteras son, ante todo, zonas tejidas por una densa trama de lazos de muy diverso orden. Se olvida que existen relaciones más estrechas entre las poblaciones fronterizas que con su respectiva capital; dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen una mayor similitud entre sí que con las condiciones propias del respectivo centro político nacional. Tampoco les resulta fácil asumir que el desarrollo e integración fronterizos y la reconversión de estas zonas requiere de una atención binacional o subregional de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea. Menos aún, que esas redefiniciones exigen flexibilizar conceptos muy estrechamente ligados a la noción tradicional de soberanía, territorio y del propio Estado-nación. Además, muchos Estados andinos tienen pendientes problemas de delimitación con sus vecinos, o por la débil presencia estatal aún no han logrado el control de sus territorios, en particular los fronterizos, lo que les hace más difícil aceptar las consecuencias que puede tener la generación de nuevas fronteras internas a partir de la conformación de las ZIF, compartir soberanías, o introducir autoridades supranacionales para su manejo o para el funcionamiento de los órganos comunitarios de integración. Aunque los gobiernos andinos aceptan la existencia de problemas transfronterizos aún les resulta casi imposible poner en marcha regímenes cooperativos para su manejo.

Existen, además, imperativos mayores derivados del contexto global, que, si bien no constituyen una causalidad determinante de las opciones adoptadas por los gobiernos en cuestión, sí condicionan profundamente sus decisiones y actuaciones: incentiva cierta toma de posiciones, delimita los márgenes dentro de los cuales éstas pueden moverse y aunque no impide por completo su trasgresión sí la hace muy costosa. Otro imperativo derivado de las actuales tendencias globales, que tiende a romper cualquier lazo de solidaridad porque genera en cada país inestabilidad económica, incertidumbre política y turbulencia social, es la imposibilidad de la región andina para lograr formas positivas de inserción internacional. Pese a los altos costos del ajuste al que han estado sometidos durante más de una década, la pobreza ha aumentado y se agudizan las diversas tensiones internas acumuladas por años en cada uno de los países de la región. La globalización no ha estimulado complementariedades recíprocas, sino una mayor competencia entre vecinos, y los más de treinta y cinco años de integración andina no han generado lazos sociales, culturales o políticos de acción conjunta. En ese contexto se hace aún más difícil redefinir las relaciones entre lo local, lo nacional, lo subregional y regional, por lo cual prevalecen los intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva.

#### Referencias bibliográficas

[ 165 ]

1. Achachi, Otorongo. (2000, marzo). *Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)*. Documento presentado para el concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000, Bogotá.
2. Alejandre, Jesús Arroyo. (1995a). *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR.
3. Alejandre, Jesús Arroyo (Comp.). (1995b). *Regiones en transición: ensayos sobre integración regional en Alemania del Este y en el Occidente de México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
4. Álvarez, Marcelo. (1999, julio-septiembre). Mercosur Reflexiones sobre la identidad de una región transfronteriza. *Nuestra América*, V (3), La Habana, 23–27.
5. Andrade, Pablo (Coord.). (2002, marzo). *Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar.

6. Area, Leandro. (2000). *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual y Ministerio de Relaciones Exteriores.

7. Banco Interamericano de Desarrollo. (2001, mayo). *Grupo consultivo regional andino, Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos, Departamento de integración*. Informe institucional no publicado, s.d.

8. Binnenbruk, Horst Herman. (1994). La simplificación de los pasos fronterizos en Europa. En: *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias* (pp. 119-144). Montevideo: CEFIR.

9. Brigagao, Clovis y Valle, Marcelo. (1999, enero-abril). Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua. En: *Estudios Internacionales, XXXII* (125), Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.

10. Bustamante, Ana Marleny y Caraballo, Leonardo. (2005, mayo). Zona de integración fronteriza en Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación. *Aldea Mundo, 10*(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal. s.p.

[ 166 ]

11. Bustamante, Ana Marleny. (2004, abril). *La Zona de Integración Fronteriza Táchira Norte de Santander*. Ponencia presentada en el conversatorio sobre las Zonas de Integración Fronteriza, grupo de integración del proyecto La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, IEPRI-FESCOL, Bogotá.

12. Bustamante, Ana Marleny. (2003). Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander. *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, 10-11*, Bogotá, s.p.

13. Centro Educativo para la Formación Integral (CEFI), Universidad de Los Andes, Corporación Universidad Libre de Colombia (Seccional Cúcuta), Universidad Francisco de Paula Santander. (2004, diciembre). *Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: área Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela)*. Manuscrito no publicado, s.d.

14. Centro de Integración para la Formación Regional (CEFIR). (1994). *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR.

15. Centro de Integración para la Formación Regional (CEFIR). (1995). *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*. Montevideo: CEFIR.



16. Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2007). *Portal oficial de la Comunidad Andina de Naciones* [en línea]. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org> [Consultado junio, 2007].

17. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2001). *Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*. Informe institucional no publicado, Dirección de desarrollo territorial, s.d.

18. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Relaciones Exteriores. (2001, diciembre). *Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo*. Documento Conpes 3155, Bogotá.

19. Fundación para la paz y la democracia (Funpadem). (1998, 13 y 14 de noviembre). Fronteras centroamericanas y cooperación transfronteriza. En: *Coloquio de investigadores especializados en el estudio de fronteras y en fortalecimiento de la gestión municipal*. San José: Funpadem.

20. González López, Mauricio. (2005, mayo). Una experiencia a considerar: la zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-peruana como un esfuerzo por atender la realidad. *Aldea Mundo*, 10(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, s.p.

21. Granados, Carlos. (2000). Las fronteras de Colombia y Centroamérica. En: *Fronteras, integración y soberanía* (s.p.). Bogotá: ESAP.

22. Grimson, Alejandro (Comp.). (2000). *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.

23. Grimson, Alejandro. (2002). *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*. Buenos Aires: Eudeba.

24. Grimson, Alejandro. (2003). Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad. En: Clara Inés García (Comp.). *Fronteras, territorios y metáforas* (pp. 15-33). Medellín: Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia y Hombre Nuevo.

25. Grisales, Germán. (2005, mayo). ¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional? *Aldea Mundo*, 10(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal. s.p.

26. Mendoza, J.M. (1990). Factores concurrentes en la fijación y alteración de fronteras entre México y Estados Unidos. En: *Fronteras en Iberoamérica Ayer y Hoy* (Vol 1, s.p.). México: Universidad Autónoma de Baja California.

27. Meza, M. Nilo. (2005, mayo). Zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia. *Aldea Mundo*, 10(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, s.p.

28. Ministerio de Relaciones Exteriores. (1994, junio). *Comisiones binacionales de vecindad*. Bogotá: s.d.

[ 167 ]

29. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2005). *Portal oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú* [en línea]. Disponible en: <http://www.rree.gob.pe/portal/mre.nsf/Index?OpenForm> [Consultado junio, 2005].

30. Montenegro Coral, Ricardo. (2005, mayo). Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común. *Aldea Mundo*, 10(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal. s.p.

31. Montenegro Coral, Ricardo. (2000, septiembre-diciembre). Perspectivas de la integración fronteriza. *Cancillería de San Carlos*, Ministerio de Relaciones Exteriores, 27, Bogotá, s.p.

32. Nothomb, Simón Pierre. (1994). Regiones fronterizas en la Unión Europea: repercusiones sociales y regionales. En: *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias* (pp. 165-174). Montevideo: CEFIR.

33. Oliveros, Luís Alberto. (2002, febrero). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. Informe institucional no publicado, s.d.

34. Ramírez, Socorro y Cadenas, José María (Coords. y Eds.). (1999). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional, Universidad Central de Venezuela, Corporación Andina de Fomento (CAF), Convenio Andrés Bello (CAB) y Tercer Mundo.

[ 168 ]

35. Socorro Ramírez y José María Cadenas (Coords. y Eds.). (2006). *Colombia y Venezuela: retos de la convivencia*. Bogotá: Grupo Académico Colombia-Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia-Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

36. Ramírez, Socorro y Cadenas, José María (Coords. y Eds.). (2003). *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*. Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-UCV-CAB, 2003.

37. Ramírez, Socorro y Cadenas, José María. (2005). *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*. Caracas: Grupo Académico Colombia Venezuela, Universidad Central de Venezuela (UCV) y Universidad Nacional de Colombia.

38. Ramírez, Socorro. (2003). Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto. En: Jorge Domínguez (Comp.). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina* (pp. 203-272). Buenos Aires: Siglo XXI, Flacso Chile y Universidad de Belgrano.

39. Ramírez, Socorro. (2001a). De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano. En: Rubén Silié y Carlos Segura (Coords y Eds.). *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas* (pp. 127-159). Santo Domingo: Flacso .

40. Ramírez, Socorro. (2002, septiembre). El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos. En: *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia* (pp. 55-81). Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional.

41. Ramírez, Socorro. (2001b, septiembre). Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano. En: *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios* (pp. 429-452). Bogotá: RET Universidad Nacional, Bogotá.

42. Ramírez, Socorro. (2002 mayo-agosto). La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia. *Análisis Político*, 46, IEPRI, Bogotá, 116-136.

43. Ramírez, Socorro. (2005, mayo). Las zonas de integración fronteriza: avances y retrocesos. *Aldea Mundo*, 10(18), Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, s.p.

44. Ramírez, Socorro. (2008). *Venezuela hoy: miradas binacionales*. Bogotá: IEPRI-Universidad del Rosario.

45. Toro, Luis A. *La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andrina, caso de estudio*. Mérida: Grupo de integración regional, Facultad de Ciencias Económicas y Universidad de los Andes.

46. Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas. (1999). Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica., En: *Cuadernos de Trabajo sobre Fronteras Centroamericanas*, 2, Funpadem, San José, s.p.

[ 169 ]