

LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA (ZIF): AVANCES Y RETROCESOS

Socorro Ramírez*

Resumen

Este es el artículo introductorio de este volumen, en el cual la autora analiza el marco conceptual y legal de las Zonas de Integración Fronterizas en la Comunidad Andina y su desarrollo. En este último aspecto, se consideran brevemente cada una de las propuestas de ZIFs y la forma como han sido abordadas por cada autor en cada uno de los capítulos que constituyen este volumen.

Palabras clave: *integración, fronteras, Comunidad, Andina.*

Integration Border Regimes: Advances and Backwards

Abstract: *This is an introductory paper of this volume, in which the author analyses the theoretical and legal framework of the Integration Border Regimes (known in Spanish as ZIFs) in the Andean Community and its development. In this latter aspect, the various ZIFs proposals are briefly considered and the contributions of the diverse authors are also presented.*

Key words: *border, integration, Andean, Community.*

Este número especial de Aldea Mundo, cuya coordinación y edición me ha sido encomendada por el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, Táchira, podría ser resumido diciendo que hay objetivos y criterios de delimitación diferentes, ritmos y modalidades distintas pero pocos avances reales en los diversos intentos de conformación de las ZIF andinas. Además, esas primeras definiciones se enfrentan a los imperativos que plantean las complejas situaciones internas de cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN)

y de sus relaciones de vecindad así como a los desafíos de la propia integración subregional y de la construcción de la integración suramericana.

Para desarrollar la tarea que me fue encomendada contacté a diversas personas que han hecho parte del proceso de definición de la ZIF con el fin de que documentaran y analizaran los cinco casos andinos –en orden de construcción Colombia-Ecuador, Ecuador-Perú, Colombia-Perú, Perú-Bolivia, Colombia-Venezuela- más la perspectiva de una posible ZIF trinacional andino-amazónica. Para presentar el resultado de este esfuerzo que agradezco a cinco expertos que respondieron de los

seis que fueron contactados, examiné, primero, cómo las presiones fronterizas y las experiencias nacionales y binacionales fueron generando definiciones andinas sobre el desarrollo y la integración fronteriza; luego, destacaré los rasgos más significativos que surgen de estos procesos de delimitación de las ZIF; y finalmente, me preguntaré por las fortalezas y las debilidades de estos intentos de conformar las ZIF intra-andinas y las encrucijadas que tienen por delante, en particular, en la perspectiva de la integración suramericana.

ORIGEN Y SENTIDO DE LAS DEFINICIONES FRONTERIZAS ANDINAS

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, los gobiernos andinos reconocieron la importancia de una acción común frente a las zonas de frontera compartidas. De ahí que el Acuerdo estableciera que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de esas regiones e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y a la potencial economía andina. Sin embargo, durante los primeros veinte años esos buenos propósitos permanecieron en el papel. Para que la situación comenzara tímidamente a cambiar fue necesario que desde la frontera y desde experiencias nacionales o binacionales surgieran presiones e iniciativas concretas y en la última década aumentara la presión externa.

La primera presión en este sentido vino del ámbito fronterizo venezolano-colombiano que llevó al Parlamento Andino la propuesta de estimular la conformación de asambleas regionales fronterizas como espacios de cooperación en las zonas compartidas. 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 ocasionales tensiones entre los gobiernos centrales. La iniciativa se encontraba amenazada porque era considerada como un gesto de independencia. Aunque la propuesta tuvo algún impacto y en noviembre de 1992, el Parlamento Andino la apoyó, su falta de poder de decisión 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. Pero vendría otra iniciativa de autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de ambos lados de esa misma frontera. En esa ocasión la idea era la de conformar una ZIF a partir de la particularidad de la zona, derivada de la mutua proximidad y de las relaciones transfronterizas espontáneas, mantenidas por sus respectivas poblaciones. Esta generó de nuevo algunas propuestas del Parlamento Andino las cuales tuvieron mayores repercusiones y produjeron diferencias al interior de las propias fronteras como lo veremos más adelante. Dos décadas después de que empezaran a ser llevadas al ámbito andino esas experiencias e ideas promisorias no han logrado tomar forma concreta en donde surgieron, la frontera colombo-venezolana; y enfrentan nuevas dificultades por las tensiones entre los centros políticos de los dos países como lo señalan Ana Marleny Bustamante y Leonardo Caraballo en su artículo en esta revista.

La segunda presión por definiciones andinas se desarrolló en la frontera de Colombia y Ecuador como reflejo de un buen entendimiento binacional. Como lo muestra el artículo de Ricardo Montenegro esa fue la primera ZIF que surgió luego de la firma del convenio de Esmeraldas en 1991, pero su ampliación excesiva la llevó a abarcar un territorio tan grande

—la mitad del Ecuador y un tercio de Colombia— que dificultó su carácter operativo. Desdibujó, además, el objetivo inicial de promover desarrollo e integración fronteriza dado que el interés estuvo centrado solo en la libre circulación de bienes, personas y vehículos. Una década después se redefinió en el marco andino luego de haber contribuido a que el tema fronterizo volviera a ser considerado en la CAN.

La tercera experiencia que ayudó a definiciones andinas provino de procesos binacionales o nacionales como el peruano-boliviano sobre la cuenca del lago Titicaca iniciado en 1987 y que reseña Nilo Meza. También contribuyeron a hacer avanzar las definiciones andinas países como Perú que ya han participado en la definición de tres zonas de integración fronteriza o Colombia que está también involucrada en tres de ellas y ha ido generando una legislación sobre las ZIF desde comienzo de los noventa, antes de la formalización de las definiciones andinas, como lo muestra el artículo de Ricardo Montenegro. Estos dos casos se explican en buena medida porque Colombia y Perú son los países que tienen una mayor complejidad fronteriza en la región andina, al colindar con tres de los cuatro miembros restantes de la CAN y poseer más área fronteriza compartida - 4.431 km el primero, 4.202 el segundo - e involucrar a mayor número de autoridades departamentales y municipales en relaciones de vecindad como lo muestra el cuadro 1. En el caso colombiano, a su extensión, a la diversidad y a la situación tradicional de esas fronteras sin mucha presencia estatal, se suma la repercusión que en ellas tiene el conflicto armado interno nacional y las interacciones que establecen con el sector de los países vecinos.

Todas las iniciativas antes señaladas aunque no cumplieron su cometido, tuvieron diversos impactos en el ámbito andino. El

Cuadro N° 1. Las fronteras andinas

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

Cuadro de elaboración propia a partir de los datos de las www de cada país andino.

Protocolo de Quito de 1987 ratificó lo definido en la conformación del Pacto Andino sobre fronteras. La cuestión fronteriza apareció, en mayo de 1989, en el manifiesto presidencial andino de Cartagena y, en octubre del mismo año, en la declaración de Galápagos, que contenía el diseño estratégico para los noventa. La declaración de la Paz, de noviembre de 1990, hablaba de institucionalizar la integración fronteriza y planificar de manera conjunta las áreas binacionales. Todas estas referencias sirvieron para 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. Pero su resultado tampoco significó un avance. En parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó, pero, sobre todo, porque los 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 correspondido cumplir siempre de manera exclusiva. Igualmente como lo muestra el cuadro 2, el Consejo Presidencial andino de 1998 habló de crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y el de 1999 acordó la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo.

La política fronteriza debía ser dirigida por el Consejo Andino de

Cancilleres que, al respecto, aprobó en Cartagena la decisión 459, con los principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollarla. Con el propósito de reforzar esa decisión, los Consejos Presidenciales Andinos de 2000 y de 2001 y el Consejo Andino de Cancilleres reunido en Valencia el 22 de junio de 2001, reiteraron esa política como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional. Para concretarla crearon las ZIF mediante la Decisión 501, 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 en las fronteras. Los gobiernos asumieron el compromiso de conformar, en un plazo de un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes. También en Valencia definieron la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) con la Decisión 502 y aprobaron la decisión 503 por la cual los nacionales de cualquier país andino podrán 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; la Decisión 504 que crea el pasaporte andino el cual debería entrar en vigencia, a más tardar el

31 de diciembre de 2005. Con el fin de que este ambicioso proceso despegara, los cancilleres le encomendaron su seguimiento a un Grupo de Alto Nivel, crearon un fondo comunitario de integración 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, han visto la necesidad de pensar las ZIF en el marco de la perspectiva de integración suramericana.

Como lo recuerdan todos los artículos, 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, de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN y de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas. Veamos de manera comparativa los rasgos que han ido tomando las primeras cinco definiciones andinas.

EVOLUCIÓN Y DESARROLLOS DE LAS ZIF

Como lo hemos señalado las propuestas de estructuración de la

Cuadro 2. Las definiciones andinas sobre frontera

Año	Organismo	Medida
Junio 1997	Consejo de Ministros Quito	Toma la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.
4 abril de 1998	X Consejo Presidencial Andino, en 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.
27 de mayo de 1999	XI Consejo Presidencial Andino, en 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).
28 de mayo de 1999	Consejo Andino de Cancilleres, en Cartagena.	Acuerda la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo por medio de la decisión 459 con: *los principios -confianza, paz, estabilidad, seguridad, solidaridad, cooperación, complementariedad económica para mutuo beneficio, ZIF e integración-; *los lineamientos -parte de la agenda andina, 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 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 desarrollo en ZIF, asegurar infraestructura social básica, fortalecer diálogo, consulta y cooperación local-; *la institucionalidad -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 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF).
2001	Consejo Presidencial Andino, en Valencia.	Toma las decisiones 501 sobre las ZIF, 502 acerca de los Centro Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF), 503 para el desplazamiento intraandino 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 las luchas antidrogas ilícitas y delitos conexos.
2001	Consejo de Cancilleres, en Valencia.	Asume 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 estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.
2003	XIV Consejo Presidencial, Quirama	Acuerda encomendar a Consejo de Cancilleres la promoción de las ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina.

Cuadro de elaboración propia a partir de las decisiones andinas <http://www.comunidadandina.org>.

ZIF desde experiencias nacionales o binacionales así como la que surgió por iniciativa del ámbito más poblado y activo de la frontera colombo-venezolana en una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad, se estancaron. Mientras la propuesta empezó a perder vigencia en lo local, regional y en algunos ámbitos nacionales y binacionales que se enfrentaron en la delimitación del área de la ZIF por intereses sectoriales contrapuestos y por la dificultad de identificar una visión y unos mínimos comunes, en la CAN la idea empezó a tomar fuerza. Con todo, luego de cerca de cinco años de las definiciones andinas de la política de desarrollo e integración fronteriza, uno de los instrumentos para concretarlo, la conformación de las ZIF, ha tenido algún desarrollo entre todos los países miembros como lo muestra el cuadro 3. En todos los cinco casos los desarrollos tienen ritmos y modalidades distintas aunque convergen en que son realmente pocos los avances reales en los diversos intentos de conformación de las ZIF andinas.

Hay que destacar en la Decisión 501 que es la que nos ocupa en este número especial de Aldea Mundo dos ejes que nos ayudan luego a analizar los desarrollos que esta política ha tenido: la finalidad y objetivos y los criterios para la conformación de las ZIF. El primer eje contiene cinco dimensiones de los fines –desarrollo social, económico, ambiental, institucional y libre tránsito (art. 4) y 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 o sociales; usar sosteniblemente los recursos naturales y promover su conservación; conservar la diversidad biológica; desarrollar programas de transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas; otros que se acuerden bilateralmente- (art. 5) muestran que el énfasis fronterizo como garantía de la integración binacional y subregional es más amplio que la sola dimensión comercial que había predominado en la CAN.. El segundo eje, para la identificación y delimitación de las ZIF, establece ante todo el carácter adyacente de las áreas involucradas (art. 1) para poder desarrollar políticas, planes, programas y proyectos conjuntos, compartidos, coordinados para mutuo beneficio. Luego, le agrega otros cinco criterios: la existencia de condiciones jurídicas, administrativas que permitan su funcionamiento; la vinculación de ciudades dinamizadora del desarrollo y que tengan ejes viales articuladores; la participación de áreas económicas y sociales deprimidas para revertir su situación; la articulación de zonas marginales con recursos naturales compartidos; la coordinación de áreas naturales protegidas y de cuencas hidrográficas binacionales. La revisión de esos ejes será enseguida acompañada de una mirada de algunos de los problemas que han dificultado el desarrollo de las cinco ZIF andinas.

En cuanto a los fines y objetivos, aunque en la conformación de cada ZIF se enumeran muchos de los 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. El caso de la primera ZIF, la de Ecuador y Colombia es bien significativo al respecto. Como hemos dicho, su primera definición constituyó un experimento generado por el dinamismo de la relación de vecindad en 1990 y fue desbordado por su ampliación tres años después la cual se produjo por las presiones de distintas regiones del interior de los dos países dirigidas a gozar de ventajas y beneficios concedidos a los participantes de la ZIF. El reforzamiento del pasado cultural común y de los lazos de las poblaciones fronterizas, la formulación de proyectos biogeográficos compartidos, la articulación de actividades productivas similares o que pueden ser complementarias que habían sido anunciados cedieron a la sola finalidad de beneficiarse de la libre circulación de personas, transportes, capitales, servicios.

Entre los buenos propósitos estaba el de ampliar los participantes en la construcción de la ZIF. Sin embargo, los gobiernos y empresarios nacionales continúan siendo los más importantes actores del proceso. No sólo por el papel central que han tenido los Estados-nación en las relaciones internacionales, en la política interna y exterior de cada país y por el fuerte presidencialismo de estas naciones, sino porque los mayores centros productivos partícipes de los flujos comerciales andinos están en las grandes ciudades y no en las fronteras. Aunque las fronteras son puestas en primer lugar en los objetivos de las definiciones y compromisos andinos, lo binacional termina primando sobre lo fronterizo en el desarrollo de la ZIF. Las fronteras quedan de nuevo relegadas, entre otras cosas, porque aunque participan autoridades y

Cuadro 3. Las ZIF andinas

Año	Definiciones	Entidades territoriales participantes		Área	Población	Problemas
Colombia - Ecuador	18 de abril de 1990, conformación de la ZIF mediante acuerdo sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aéreas.	Colombia Dos departamentos, Nariño y Putumayo.	Ecuador Cinco provincias, Carchi Esmeraldas, Imbabura, Napo, Sucumbios.			- Carencia de políticas para fomentar el desarrollo económico y social en la zona. - Atraso en las condiciones de vida. - Escasa inversión en infraestructura.
	23 de agosto de 1993 acuerdo de ampliación.	Cauca				- Baja cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto.
	12 de septiembre de 1997, acuerdo de ampliación.	Cali, Buenaventura.	Quito.			
	24 de agosto de 2002, acuerdo de ampliación.	Huila, Amazonas.	Orellana, Manabí y aeropuerto de Manta.	Con ampliación mitad de Ecuador y tercera parte de Colombia.		
	28 de noviembre de 2002, redefinición de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las Cancillerías, las cuales establecen tres regiones estratégicas de desarrollo.	Región andina con 23 municipios de Nariño: Ipiiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Illes, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes, Tangua y Túquerres. Región amazónica con trece municipios de Putumayo: Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Pto. Asís, Pto. Guzmán, Pto. Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Pto. Leguízamo. Región pacífica con tres municipios de Nariño: Barbacoas, Ricaurte y Tumaco.	Región andina con seis cantones de Carchi: Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca. Región amazónica con ocho cantones de Sucumbios: Lago Agrío, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbios y Cuyabeno. Región pacífica con ocho cantones de Esmeraldas: Atacames, San Lorenzo, Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne y Quinidé.	- Total de la ZIF 79.058 km2. -Colombia 38.343, km2, 48.5% del territorio de la ZIF. -Ecuador 40.715 km2, 51.5% del territorio de la ZIF.	Total de la ZIF 2.064.845 personas. Región binacional andina 997.061 personas. 48.2% de la población de la ZIF. Región binacional amazónica 479.700 personas 23.2% de la población de la ZIF Región binacional pacífica 588.084 personas 28.4% de la población de la ZIF.	
6 de mayo de 2002, primera definición de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las Cancillerías.	Ecuador 14 cantones en la provincia El Oro, 16 cantones en la provincia de Loja, 38 cantones en las provincias de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbios y Napo.	Perú 18 provincias, Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar, Piura, Ayabaca, Huanabamba, Paíta, Talara, Sullana, Sechura, Morropón, Jaén, San Ignacio, Bagua, Condorcanqui, Utcubamba y Loreto; 16 distritos, 11 en la provincia de Maynas, Iquitos, Alto Nanay, Fernando Lorez, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchana y Torres Causana; 5 en la	-Total de la ZIF 420.655 km2. -Ecuador 272.045 km2, 64.6% del territorio de la ZIF. -Perú 288.063 km2, 35.4% del territorio de la ZIF.	-Total de la ZIF 4.504.000 personas. -Ecuador 1.604.000 personas 35.6% de la población de la ZIF. -Perú 2.900.000 personas 64.4% de la población de la ZIF.	Heridas no cerradas de la guerra entre los dos países.	

continúa ►

			provincia de Alto Amazonas, Barranca, Lagunas, Manseriche, Morona y Pastaza; y 1 en la provincia de Mariscal Ramón Castilla, Pebas.			
Colombia - Perú	26 de noviembre de 2002, conformación de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las Cancillerías.	Colombia	Perú	-Total de la ZIF 266.657,3 km2. -Colombia 109.329,51 km2, 41% del territorio de la ZIF. -Perú 154.661,2 km2, 69% del territorio de la ZIF.	-Total de la ZIF 692.906 personas. -Colombia 109.383 personas, 15% de la población de la ZIF. -Perú 583.523 personas, 85% de la población de la ZIF	- Deficientes vías de comunicación. - Baja cobertura en servicios básicos, educación, salud, energía, acueducto.
		Dos municipios en Amazonas: Leticia y Puerto. Nariño y siete corregimientos El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, Mirití, Paraná, Puerto. Santander y Tarapacá, y 1 municipio en Putumayo, Puerto. Leguizamo.	Doce distritos en la provincia de Maynas: Iquitos, Putumayo, Torres Causana, Napo, Mazán, Indiana, Las Amazonas, Alto Nanay, Punchana, Belén y San Juan y cuatro en la provincia de M. Ramón Castilla: Ramón Castilla, Yavari, San Pablo y Pebas.			
Perú-Bolivia	23 de mayo de 2003, conformación de la ZIF mediante intercambio de notas reversales de las Cancillerías.	Perú	Bolivia	-Total de la ZIF 905.226 km2.	-Total de la ZIF 8.164.300 personas.	- Dificultades en el funcionamiento del Grupo de Trabajo Binacional – ZIF.
		Seis departamentos: Arequipa, Puno, Moquegua, Madre de Dios, Cuzco y Tacna.	Cuatro departamentos: La Paz, Pando, Oruro y Potosí.			
Colombia - Venezuela	-5 y 6 de mayo de 2005, la XXXIII reunión de las COPIAF propone la constitución de un grupo de trabajo binacional para el establecimiento de la ZIF tomando como base el estudio realizado por las universidades de Los Andes en San Cristóbal, Libre y Francisco de Paula Santander de Cúcuta. -1 de julio de 2005, la primera reunión de trabajo de la Comisión de Alto Nivel de Colombia y Venezuela (COBAN) acuerda presentar en el Concejo Presidencial Andino el establecimiento de la ZIF Norte de Santander – Táchira. -6 de julio de 2005, reunión del Grupo de Trabajo Binacional sobre el establecimiento de la ZIF Norte de Santander Táchira. Los gobernadores de Norte de Santander y Táchira escogen los municipios que conformarían la ZIF que se relacionan en la columna siguiente.	Colombia	Venezuela	Total de la ZIF 5.502 km2 -Colombia 2.348 km2, o sea 42.6% territorio de la ZIF. -Venezuela 3.154 km2 o sea 57.4% territorio de la ZIF.	Total de la ZIF 2.274.391 personas -Colombia 1.545.345 personas 67.9%, población de la ZIF. -Venezuela 729.046 personas 32.1% población de la ZIF.	- Acciones gubernamentales más lentas que las disposiciones de la CAN sobre ZIF. - Diferencia de políticas entre gobiernos centrales. - Distintas percepciones sobre competencias de poderes nacionales, regionales y locas en la ZIF. - Temor de sectores venezolanos para trabajar en común con colombianos y de sectores colombianos hacia las autoridades venezolanas. - Pocos valores culturales comunes por la heterogeneidad social y económica entre los municipios de la ZIF.
		Ocho municipios en Norte de Santander: Cúcuta, Villa del Rosario, El Zulia, Puerto. Santander, Herrán, Ragonvalia, Los Patios y San Cayetano.	Once municipios en el estado Táchira: García de Hevia, Ayacucho, Lobatera, Pedro María Ureña, Bolívar, Rafael Urdaneta, Junín, Independencia, Libertad, Cárdenas, San Cristóbal.			

Cuadro de elaboración propia a partir de información de las www de cada país andino.

sectores locales en su definición y en las Comisiones de Vecindad que impulsan las ZIF, prima más el contacto cotidiano espontáneo de quienes atraviesan de manera permanente la frontera que su organización o su capacidad de incidencia dado que no tienen una visión ni unos intereses comunes frente al desarrollo y la integración fronteriza. 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 y dejar las ventajas parciales y momentáneas nacionales. Además entre los sectores fronterizos de uno u otro país tampoco hay acuerdo sobre la diferencia entre límite y frontera.

Eso ocurrió en el caso colombo-venezolano en la discusión de conformación, 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 Norte de Santander y Santander, tal vez por los encadenamientos productivos que Bucaramanga está generando, y de Venezuela vinculara a los estados Táchira y Mérida, quizás por el interés de conformar un parque tecnológico que jalonara a la ZIF. Esta posición, que fue, en cierta forma e inicialmente, compartida por los gobernadores fue luego rechazada en ciertos sectores de Norte de Santander, que asumían que Santander no hace 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. También produjo malestar en la cancillería venezolana que consideraba que la ZIF debía ser producto de un aprendizaje gradual de los beneficios y

obstáculos que la integración fronteriza plantea para la cooperación transfronteriza. Más recientemente, en el Táchira y Zulia se han expresado diferencias sobre incluir o no en la ZIF municipios al sur del lago de Maracaibo, a pesar de que están vinculados a la dinámica del eje fronterizo más activo. Esas tensiones están, además, cruzadas con las disputas políticas dentro de la actual polarización venezolana.

En cuanto a la delimitación de las ZIF tal vez el único caso que ha tomado todos los criterios definidos por la CAN y además los ha mezclado con otros que destacan estudiosos del tema¹, es la propuesta elaborada por las universidades fronterizas² para el ámbito más poblado y relativamente desarrollado de la frontera colombo-venezolana. Esos criterios fueron: 1) objetivos comunes -visión de futuro, influencia de las políticas nacionales, capacidad de gestión empresarial y mínimo de confianza mutua-, 2) estructura económica, 3) existencia de recursos compartidos, 4) infraestructura de soporte o municipios en los cuales se preveían proyectos de integración regional como los de integración física, 5) dimensión espacial territorial, 6) condiciones ambientales, 7) capacidad institucional para la gestión, 8) entorno jurídico institucional, 9) adyacencia geográfica, 10) percepción de los actores locales sobre el trabajo común transfronterizo, ventajas y desventajas para su municipio por ser parte de la ZIF.

Esa amplia conjugación de criterios, a diferencia de lo ocurrido antes en el caso colombo-venezolano, fue posible porque se trataba de un ejercicio académico que por fortuna logró bien pronto empezar a tener unas definiciones políticas, como lo muestra el cuadro 3 -mayo XXXIII reunión de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) solicitan a los dos gobiernos la constitución de un

grupo de Trabajo Binacional para la creación de la ZIF tomando como base el estudio de las universidades, dos meses después, la primera reunión de trabajo de la COBAN formada como parte de la tensión binacional de comienzos de 2005 acuerda presentar en el Consejo Presidencial Andino el establecimiento de la ZIF e inmediatamente se reúne el Grupo de Trabajo Binacional correspondiente. Los gobernadores implicados han escogido para someter, en el caso venezolano a consulta de la Cancillería, 17 municipios que conformarían la ZIF -seis de Norte de Santander y once del Táchira- de los 33 que tenía la propuesta de las universidades -15 de Norte de Santander y 18 del Táchira. El criterio que prima es entonces el de tener un equilibrio entre área geográfica y población involucrada en cada lado, definitivo dada la desconfianza existente por el diferendo territorial no resuelto. Hay que reconocer que del estudio de las universidades los gobernadores escogieron ante todo los municipios de alto y medio rango como lo muestra el cuadro 4. Es de esperar que estos pasos puedan sobrepasar las tensiones binacionales.

En el caso colombo-ecuatoriano los criterios para la delimitación han sido otros. Primero fue el 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 con otras regiones no fronterizas de cada país el criterio que primó fue el de conveniencia política que acabó haciendo inoperante la ZIF. Finalmente la redefinición de la ZIF delimitó regiones estratégicas de desarrollo por criterios biogeográficos -ecosistemas y cuencas binacionales- y culturales -historia y poblaciones compartidas- y por la existencia de pasos formales y de redes viales. El criterio no ha sido el de contar con

Cuadro 4. Municipios seleccionados para la ZIF colombo-venezolana

Potencial para ZIF*	Norte de Santander			Táchira		
	Ponderado de las universidades	Por estudio de universidades	Por gobernadores	Ponderado	Por estudio de universidades	Por gobernadores
Alta	4,1	1) Cúcuta	1) Cúcuta	3,7	1) Bolívar	1) Bolívar
	3,6	2) V del Rosario	2) V del Rosario	3,7	2) Ureña	2) Ureña
	3,4	3) Herrán	3) Herrán	3,7	3) García de Hevia	3) García de Hevia
	3,3	4) Pto Santander	4) Pto. Santander	3,0	4) San Cristóbal	4) San Cristóbal
	3,2	5) Ragonvalia	5) Ragonvalia	3,0	5) Rafael Urdaneta	5) Rafael Urdaneta
Mediana	2,8	6) Los Patios	6) Los Patios	2,9	6) Ayacucho	6) Ayacucho
	2,8	7) Pamplona		2,7	7) Lobatera	7) Lobatera
	2,8	8) Toledo		2,5	8) Junín	8) Junín
	2,6	9) Chinácota				
	2,6	10) El Zulia	7) El Zulia			
	2,5	11) San Cayetano	8) San Cayetano			
Baja	2,4	12) Santiago		2,3	9) Panamericano	
	2,4	13) Durania		2,1	10) Cárdenas	9) Cárdenas
	2,3	14) Bochalema		2,1	11) Córdoba	
	2,3	15) Pamplonita		2,1	12) Fernández Feo	
				2,1	13) Guasitos	
				2,1	14) Libertad	10) Libertad
				2,1	15) Michelena	
				2,0	16) Independencia	11) Independencia
				2,0	17) Andrés Bello	
			1,7	18) Torbes		

Fuente: Bustamante, Sierra y otros, (2005)

* Los municipios con resultados ≥ 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.

un polo de desarrollo capaz de jalonar un proyecto productivo conjunto. En la comisión de vecindad se ha hablado de formar una incubadora de empresas binacional 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 posibilite la inversión en las regiones fronterizas, y en ninguno de los departamentos fronterizos más activos ha sido posible impulsar algo similar. 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 de cada país para industrializarla.

En la ZIF de Ecuador-Perú o de Colombia-Perú el criterio es de nuevo el de adyacencia y en éste último caso se han creado, como lo muestra Mauricio González, áreas puntuales y estratégicas con el fin

de priorizar algunas para su desarrollo porque se trata de una sola ZIF. Es también el caso de Bolivia y el Perú cuya ZIF está conformada por entidades territoriales fronterizas de ambos lados y las etapas para su desarrollo consideran las zonas geográficas diferenciadas.

Los criterios de estructuración de las ZIF ponen de presente, además, que fuera del caso colombo-venezolano cuya aplicación aún no avanza sustantivamente, no se han elaborado estudios de las áreas involucradas en las zonas de integración conformadas, ni se han hecho ejercicios de construcción conjunta de visiones comunes de lo que esperan de la ZIF, como tampoco se han consensado planes de desarrollo que articulen programas y proyectos en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo. Siguen existiendo las diferencias en el manejo de las

economías de los dos países involucrados y grande continúa siendo la incidencia de cualquier variación en la política macroeconómica, en el cambio monetario, por ejemplo, en la vida de la frontera.

A más de las dificultades entre la definición de objetivos y la concreción práctica de las ZIF y del estrechamiento de criterios para su delimitación, han surgido muchos problemas que dificultan el avance sustantivo de los cinco primeros intentos, a los cuales se refieren uno u otro autor de los artículos que hemos logrado recopilar para esta revista.

Varios son los problemas destacados por los autores que dificultan el avance de la ZIF. La ZIF Colombia-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 “caminos verdes” del contrabando o los tráficos ilegales y un único paso fronterizo habilitado, el puente de Rumichaca, facilita una serie de interacciones fruto más del contacto fronterizo espontáneo que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos al respecto. El otro paso formal, el de San Miguel, no ha podido entrar en funcionamiento porque es un puente sin carretera, a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que podría ser el ámbito más eficiente en intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera que uniría los puertos de Esmeraldas en Ecuador con Tumaco en Colombia pero ha estado paralizado por razones financieras, ambientales y de seguridad. Muchos de los proyectos de diversa naturaleza y de los acuerdos intergubernamentales o de las comisiones de vecindad no funcionan porque los problemas de seguridad en la frontera, agravados por el conflicto colombiano y el desenvolvimiento de la política interna del Ecuador, copan y deterioran las relaciones binacionales y han echado atrás diversas dimensiones del funcionamiento de la ZIF.

En el caso de Perú-Bolivia los problemas continúan siendo de acceso al financiamiento público y privado para poner en marcha proyectos de desarrollo e integración fronteriza. La institucionalidad nacional y binacional enfrenta un precario funcionamiento, confusas definiciones, instancias superpuestas cual compartimentos estancos, con acciones sin orden ni jerarquía, con muy poca o ninguna conexión sinérgica entre ellas. Como señala Meza en ese tipo de escenario es natural el voluntarismo y activismo que alcanza su más alto nivel sólo en el momento de las reuniones que logran realizarse. Los costos y gastos son desproporcionados frente

a objetivos y metas logradas.

Colombia y Venezuela no cuentan con percepciones similares sobre su futuro ni comparten visiones estatales sobre la dirección socioeconómica o la democracia, la dinámica regional, hemisférica o global. Las coincidencias espontáneas que llevaban en ocasiones a actuaciones juntos en diversos escenarios como la CAN, son evocaciones del pasado. Las políticas internas e internacionales de los gobiernos actuales apuntan en direcciones opuestas (Ramírez, Romero y Sanjuán, 2004: 143; Ramírez, Cardozo, Romero, J.L. Ramírez, Hernández, Jaffe, 1999: 117). 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. Del lado venezolano se sienten ventajas económicas que llevan a que no se vea la necesidad de comprometerse a enfrentar en conjunto el futuro y a desestimar las ventajas de las alianzas y del trabajo compartido. Del lado colombiano hay temor a un involucramiento venezolano en el conflicto interno en una perspectiva diferente a la de los gobiernos elegidos y que representan al país. La frontera paga los costos de los desentendimientos como se vio en la tensión binacional de comienzos de 2005. Mientras tanto, a ambos lados, los actores regionales y locales expresan grandes expectativas en la ZIF pero antes que actuar conjuntamente siguen esperando que los gobiernos nacionales concreten las acciones. La ZIF y en general la integración fronteriza, como lo reiteran Bustamante y Caraballo, parece encontrar en las distintas facetas del nacionalismo un nudo a superar para alcanzar, en primer lugar, su creación y su posterior implementación y operacionalización. Es pues para

todos los andinos, pero en particular para los que tienen diferencias territoriales o ideológicas muy difícil actuar de manera conjunta con los vecinos en las tareas pendientes de construir país y nacionalidad al mismo tiempo que buscar integración para hacerle frente a la globalización.

PARA CONCLUIR Y MIRAR HACIA EL FUTURO

Es muy positivo que en estas definiciones andinas así como en los desarrollos explorados se comience a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos no solo como una cuestión nacional o binacional, sino como una construcción subregional que responda al incremento de interdependencias entre los países vecinos. Aunque algunos desarrollos de las ZIF toman aún las fronteras como un ente homogéneo y no diferencian sus distintos ámbitos, su sola puesta en funcionamiento ya significa que las asumen no como simples límites que definen un territorio articulado exclusivamente con el interior del propio país, de manera defensiva y de espaldas al vecino, sino como zonas de gran interacción—sea económica, social, política, cultural, ambiental o de seguridad—tanto en las áreas muy pobladas o habitadas por etnias y reservadas como parques nacionales. En fin, asumen que es imprescindible contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de desarrollo y para buscar inserción internacional.

No obstante estas definiciones andinas y estos imperativos de la integración fronteriza, en la relación real con las fronteras siguen primando los aspectos negativos de lo que acontece en ellas. Los gobiernos las tienen en cuenta cuando les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales. Mientras que las propias zonas fronterizas se sienten perdedoras de la integración.

En la práctica, los gobiernos andinos, pese a sus definiciones

comunitarias, no han asumido que desarrollo fronterizo e integración son dos procesos que posibilitan la cooperación y la complementariedad y que deben influenciarse y reforzarse mutuamente. Además, no han podido asumir los efectos diferenciados del nuevo dinamismo producido por la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas internas de mayor desarrollo, genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías. La reconversión de estas zonas -que requiere del apoyo de una política comunitaria de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea- no ha contado aún en la zona andina con una atención binacional o subregional. Su impacto negativo ha generado conflictos sociales, que han presionado a los gobiernos hacia la toma de medidas de protección local contra el vecino lo que ha hecho retroceder lo avanzado en diversos ámbitos andinos.

Las regiones de frontera más activas sienten que tuvieron más importancia antes de que se iniciara el proceso de integración pues entonces contaban con regímenes especiales para el comercio fronterizo que se han visto entrabados o superados con la integración andina. El establecimiento de la zona de libre comercio en la CAN, por ejemplo, llevó a los regímenes especiales a perder sentido. Con el incremento de las corrientes comerciales que aumentaron en los años noventa el transporte desde el sitio de producción al de distribución buscaba ahorrar tiempo para abaratar el costo de las mercancías. El problema es que buena parte del comercio intra-andino pasa por las fronteras sin que fortalezca los aparatos productivos locales ni genere complementariedades con

las propias comunidades y sin que entienda la peculiaridad del intercambio interfronterizo que suele ser reducido a contrabando. De ahí que las zonas más dinámicas se redujeron a lugar de tránsito y los pasos fronterizos se quedaron aislados de los frutos generados por el intercambio andino.

Ante esa situación y frente al escaso desarrollo regional, poblaciones del paso fronterizo más importante colombo-venezolano y del colombo-ecuadoriano han visto en el trasbordo una oportunidad de generar ingresos y han presionado a los gobiernos centrales para que lo vuelvan a imponer. Entonces el trasbordo ha dejado de ser una modalidad de transporte para convertirse en un problema, debido a que renueva la proliferación de trámites en las fronteras, lo cual genera demoras y pérdidas y aumenta los costos de las mercancías. En este caso ha sido claro el desconocimiento y rechazo, por parte de los habitantes de las fronteras y de los gobiernos que los han aceptado, de los acuerdos andinos.

Antes de avanzar y pese a los intentos de delimitación de las ZIF, en varios de los cinco casos analizados estamos ante importantes retrocesos en el desarrollo y en la integración fronteriza, binacional y andina. En esas dinámicas se ha contrapuesto, por un lado, el voluntarismo político central y, por el otro, la informalidad fronteriza. La cuestión es cómo ayudar a transformar y combinar esos dos ingredientes en la construcción de la integración. La CAN puede contribuir a poner en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas. Esa carencia hace imposible el adelanto de verdaderas políticas andinas de desarrollo e integración transfronteriza, indispensables, entre otras cosas, porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en esas zonas,

no pueden ser resueltos a nivel nacional.

En todos los casos examinados priman acuerdos coyunturales y estrategias de muy corto plazo para la creación de la ZIF que no constituyen indicadores del compromiso real dirigido a facilitar su desarrollo. En todos los casos se ha desestimado la necesaria construcción de valores y visiones comunes de futuro que alimenten planes, programas y proyectos conjuntos dinamizadores del desarrollo y la integración fronteriza. En algunos casos se apela a la historia y la geografía pero éstas no parecen suficientes para dinamizar el desarrollo de las ZIF de cara a la integración andina y a la inserción no empobrecedora en el mundo de hoy de la globalización. Aunque lo social cuenta con un lugar destacado en las definiciones andinas sobre desarrollo e integración fronteriza no ha logrado dar un solo paso significativo en los distintos casos analizados. En buena parte de las definiciones, el desarrollo y la integración sigue siendo vista desde el centro de los países hacia su periferia, en este caso, las fronteras.

En todos los desarrollo de las ZIF analizados se ha partido de los municipios o departamentos adyacentes como primeras unidades político-administrativas de los países miembros encargadas de la planificación y ejecución de políticas públicas locales pero se ha dejado de lado la idea de articular la ZIF en torno a un motor que jalone su desarrollo. Partir sólo de las divisiones político-administrativas no permite la identificación y caracterización de regiones transfronterizas a incorporar en algunas de las ZIF con sus posibles interconexiones y complementariedades. Además, el mayor esfuerzo se ha centrado en la definición política de esas ZIF y no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras. De continuar en esa dirección es posible

que las ZIF se reduzcan a una delimitación formal pero no articulen regiones en la dinámica de la integración fronteriza y binacional, subregional y global. De ahí la importancia de la discusión sobre el papel que en su conformación podrían jugar otras regiones no necesariamente situadas en la línea limítrofe.

Este panorama de avances puntuales y retrocesos mayores en la situación de las fronteras intranadinas se enfrenta a un nuevo marco, el de la integración física y la construcción de la Comunidad Suramericana aprobada en cumbres presidenciales como lo muestra el cuadro 5. En ellas, la cuestión fronteriza ha sido destacada cuando señalan que las fronteras deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación.

Avanzar en la perspectiva suramericana ya cuenta con acuerdos andinos. El artículo 2 de la decisión 501 de la CAN sobre las ZIF señala que donde sea posible los países andinos inviten a un tercer vecino a hacer parte de la ZIF y el XIV Consejo Presidencial Andino acordó encomendar a los cancilleres la promoción de ZIF con terceros países limítrofes de la Comunidad Andina. Varias posibilidades se abren en el marco de la perspectiva de una integración suramericana. Tres alternativas podrían tomar forma inmediatamente con gran peso en lo étnico y en la historia, las características sociales y culturales comunes de quienes las habitan desde tiempos ancestrales. En algunas, Brasil aparece como el socio prioritario. La primera es la ZIF entre Colombia y Perú, que a diferencia de la colombo-venezolana y de la colombo-ecuatoriana es poco poblada, y en 2003 comenzó un proceso de identificación de las posibilidades de articulación trinacional Colombia – Perú - Ecuador o con los comunes vecinos brasileños en el marco de

Cuadro 5. Definiciones suramericanas sobre fronteras

Sep. de 2000	1ª Cumbre Presidencial Suramericana, en Brasilia.	Asume el impulso de la integración transfronteriza lo que requiere que las fronteras dejen de ser un elemento de aislamiento y separación para tornarse en un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas que conforme un espacio de cooperación (art. 36). Prioriza para la formación de un espacio económico suramericano la conexión física a través de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) dirigida a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones (arts. 37-39). En documento anexo se insiste en la necesidad de asumir las implicaciones ambientales y sociales de las obras de infraestructura, las cuales deben ayudar al desarrollo local y no reducirse a corredores entre mercados centrales; así como en mecanismos de participación y consenso con comunidades afectadas.
2002	2ª Cumbre Presidencial Suramericana.	Insiste en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condiciona a cinco principios: perspectiva geoeconómica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional.
2004	3ª Cumbre Presidencial Suramericana.	Determina que el espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando la integración física, energética y de comunicaciones mediante la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con mecanismos financieros innovadores y propuestas sectoriales que mejoren la inversión en infraestructura física.

Cuadro de elaboración propia a partir de <http://www.iirsa.org>.

IIRSA. Una modalidad de esa ZIF es la que propone el artículo sobre la triple frontera amazónica que con el propósito de ilustrar su viabilidad le solicité a Germán Grisales. Otras podrían surgir entre Perú y Bolivia que tienen ante sí dos iniciativas de carácter trilateral que, por el norte de la ZIF incluye territorios de Brasil y, por el sur, territorios de Chile. Algunas de estas iniciativas son promovidas o mejor vistas desde los gobiernos municipales y la sociedad civil. Este es pues un nuevo reto para la conformación de las ZIF que podría generar un mejor

contexto si, entre otros, Brasil y Chile están interesados en la integración suramericana.

Notas

¹Supuestos teóricos que garantizarían el éxito en la integración interfronteriza: 1) localización geográfica, 2) stock y aprovechamiento del factor capital y de variables ambientales, 3) capacidad industrial y tecnológica, 4) políticas de desarrollo, centralización y descentralización del proceso de decisión.

²Universidades de los Andes –Centro de Estudios de Fronteras e Integración–(CEFI-ULA), Táchira, Francisco de Paula Santander y Libre de Colombia seccional Cúcuta terminado a fines de 2004 y presentado en abril de 2005.

Bibliografía

- Achachi, Otorongo (2000), “*Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)*”, Concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000, marzo.
- Andrade, Pablo (coordinador) (2002), *Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*. Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, marzo.
- Area, Leandro (2000), *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001), Grupo Consultivo Regional Andino, *Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos*. Departamento de Integración, mayo.
- Bustamante, Ana Marleny (2004), *La Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander*. Ponencia presentada en el conversatorio sobre las Zonas de Integración Fronteriza realizado por el grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, abril.
- Bustamante Ana Marleny (2003), “*Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander*”, *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, Bogotá, no.

- 10-11.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2001), *Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*. Dirección de Desarrollo Territorial.
- DNP, Ministerio de Relaciones Exteriores (2001), “*Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo*”, Documento Conpes, 3155, Bogotá, diciembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1994), *Comisiones Binacionales de Vecindad*, IV tomos. Bogotá, junio.
- Montenegro Coral Ricardo (2000), “*Perspectivas de la integración fronteriza*”, *Revista Cancillería de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores*, no. 27, Bogotá, septiembre – diciembre.
- Oliveros Luis Alberto (2002), “*El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*”, febrero.
- Policy Paper (2004), “*Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia*” elaborado para la discusión del grupo de integración del proyecto “Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante”, que coordinan Socorro Ramírez y Edgar Vieira, Bogotá, junio.
- Ramírez, Socorro (2005), “*Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana*”, en 7 cátedras para la integración. Convenio Andrés Bello, Bogotá, enero.
- 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) - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, Socorro (2003), “*Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto*”. En Jorge Domínguez (compilador), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo XXI Editores Argentinos - FLACSO Chile – Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Ramírez Socorro (2002), “*El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos*”. En *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*. Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, septiembre.
- Ramírez Socorro y Cadenas José María (coordinadores. y editores) (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) – Tercer Mundo Editores, noviembre.
- Ramírez Socorro (2001), “*De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano*”, en *Fronteras en el Gran Caribe*, FLACSO, Santo Domingo.
- Ramírez Socorro (2001), “*Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano*”. En *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET Universidad Nacional, septiembre.
- Ramírez Socorro (2002), “*La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia*”, *Análisis Político*, IEPRI, no. 46, Bogotá, mayo-agosto.
- Toro Luis A. (2001) *La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andina, caso de estudio*. Mérida, Grupo de Integración Regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de los Andes.

Socorro Ramírez

Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, Doctora en Ciencia Política, Magíster en Relaciones Internacionales, Magíster en Estudios Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, historiadora. Este artículo hace parte del desarrollo de las investigaciones “La frontera colombo-venezolana: problemas y posibilidades” apoyada por la División de Investigación sede Bogotá de la Universidad Nacional y “Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana” apoyada por la Cátedra de integración Andrés Bello del Convenio Andrés Bello.

Email:
ldramirez@unal.edu.co

Fecha de recepción:
18/01/05

Fecha de aceptación definitiva:
17/03/05