

**LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: UNA REVISIÓN DEL MARCO
NORMATIVO EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO REGIONAL Y
FRONTERIZO**

EDUARDO PLATA PÉREZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2005**

**LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: UNA REVISIÓN DEL MARCO
NORMATIVO EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO REGIONAL Y
FRONTERIZO**

EDUARDO PLATA PÉREZ

**Trabajo de grado presentado para optar al título de
Politólogo.**

**Directora:
SILVIA CRISTINA MANTILLA
Politóloga**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.**

2005

Nota de Aceptación

Firma Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Bogotá D.C., junio de 2005.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	6
1. MARCO CONTEXTUAL	12
1.1 CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL	12
1.2 CONTEXTO REGIONAL: COMUNIDAD ANDINA	14
1.2.1 Situación general de las fronteras andinas y el desarrollo fronterizo.	17
2. MARCO TEÓRICO	20
2.1 INTEGRACIÓN REGIONAL	20
2.2 PERSPECTIVA POLÍTICA DEL DESARROLLO REGIONAL	22
2.2.1 Crisis y transformación del Estado – nación	22
2.2.2 Los cuasi – Estados región	24
2.3 DESARROLLO FRONTERIZO	26
3. LAS DISPOSICIONES DE LA DECISIÓN 501 FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y FRONTERIZO, EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SU INTEGRACIÓN REGIONAL	30
3.1 DECISIÓN 501: ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	30
3.2 LA DECISIÓN 501 Y EL PROBLEMA DE LA CESIÓN DE SOBERANÍA PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	33

3.2.1 Ausencia de criterios obligatorios en la creación y formulación de las ZIF.	35
3.2.2 Ausencia de disposiciones para una institucionalidad supranacional frente al desarrollo de las ZIF	37
3.3 LA DECISIÓN 501 FRENTE AL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA.	39
3.3.1 Ausencia de disposiciones generales frente a las asimetrías fronterizas.	40
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	43
BIBLIOGRAFÍA	48
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las relaciones interestatales en el sistema internacional están enmarcadas en el contexto de la globalización. Como consecuencia, el papel del Estado-nación ha variado en su concepción y funciones tradicionales para insertarse dentro de las dinámicas propias de la integración subregional. Es así, que a partir la adopción de tratados y la consolidación de sistemas de integración, los Estados se ven obligados a ceder capacidades y competencias hacia entidades tanto supranacionales como regionales y locales, con el objetivo de alcanzar las metas en aquellos temas en donde ha perdido su capacidad de acción y a la vez, fortalecer los procesos de integración.

La Comunidad Andina como uno de estos esquemas de integración subregional, está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Dicho sistema, ha venido adelantado acciones que superan el área económica y comercial, para tratar temas en variados ámbitos que consoliden también una integración política y social. A través de la agenda multidimensional andina, se han podido establecer asuntos específicos para el trato diferenciado de dichos temas, y se ha dispuesto un amplio ordenamiento jurídico que contiene distintos mecanismos para desarrollarlos adecuadamente y dentro del objetivo integrador.

Es de esta manera, que desde 1987 la Comunidad Andina encontró pertinente tratar el tema específico del desarrollo fronterizo dentro de un contexto comunitario. Sin embargo, fue sólo hasta 1999 que los países miembros bajo la autoridad del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, estableció en la Decisión 501 unos lineamientos y aspectos fundamentales para el desarrollo de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); ámbitos territoriales fronterizos donde se adelantarán acciones tendientes a impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza¹.

Tal como quedó establecida, la Decisión 501 contempla varias disposiciones que abordan entre otros aspectos, la creación, soporte y financiamiento de las ZIF, las cuales son el reflejo del concepto de los países miembros y de la Comunidad con respecto al desarrollo de estos territorios. Es por esto, que las disposiciones de esta normativa se configuran como la base jurídica y funcional fundamental del mecanismo de las Zonas de Integración Fronteriza, y deberían así manifestar el deseo comunitario de los países miembros por ayudar y promover el desarrollo y la integración de estos espacios dentro del objetivo de la integración regional andina.

Sin embargo, la normativa actual sobre el desarrollo de las ZIF a través de sus disposiciones jurídicas, parece no contemplar una serie de lineamientos

¹ Cf. Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina. Artículo 1. Comunidad Andina. 1999.

necesarios para que se genere el desarrollo regional y fronterizo, al cual podría aspirar la Decisión. Tales disposiciones posiblemente no están reflejando por tanto, una voluntad política de los países miembros, en la medida en que no incorporan de manera clara criterios vinculantes referidos a la supranacionalidad y a la descentralización, como requerimientos indispensables en el objetivo de promover y consolidar el tema del desarrollo de las ZIF.

En esta medida, el propósito de promover y consolidar las Zonas de Integración Fronterizas en su fase actual, debería ser replanteado, o bien, en función de un respaldo institucional capaz de coordinar el proceso desde lo supranacional, o bien, a través de una normativa de carácter vinculante que obligue a los Estados a adelantar acciones comunitarias respecto al tema.

Si bien el tema del desarrollo de las ZIF le concierne de manera bilateral a los países que comparten dichos territorios, se requiere de unas disposiciones generales que aunque actualmente intentan materializarse en la Decisión 501, no son suficientes para la consolidación de las ZIF a partir de criterios verdaderamente comunitarios. Tales criterios o disposiciones, deben formularse frente a cuestiones generales que puedan servir de parámetro para el desarrollo y consolidación del conjunto de las Zonas de Integración Fronterizas en la Comunidad Andina.

Con base en esto, el presente trabajo tiene por objetivo principal, determinar si las disposiciones de la normativa andina sobre Zonas de Integración Fronteriza (Decisión 501), contemplan los criterios de la supranacionalidad y la descentralización, como requerimientos indispensables para la consolidación del desarrollo regional y fronterizo, en el marco de la integración de la Comunidad Andina.

Como forma de abordar la problemática planteada, el propósito de este trabajo será demostrar, por lo tanto, que las disposiciones de la Decisión 501 para la conformación y consolidación de las ZIF no establece lineamientos a partir de los cuales se contemplen mecanismos vinculantes o instituciones de carácter supranacional capaces de coordinar y regular el tema, a la vez que no especifica los criterios e instrumentos necesarios para que los países miembros adelanten un proceso de descentralización acorde con los requerimientos del desarrollo regional y fronterizo.

El presente análisis tiene una importancia específica por la forma en que se está desarrollando el tema en la Comunidad Andina, debido a que la Decisión 501 es relativamente reciente y la implementación de la figura de las Zonas de Integración Fronteriza, como mecanismo, se encuentra en una etapa inicial. Por lo anterior, es pertinente y adquiere valor el hecho de revisar y analizar los lineamientos jurídicos de las Zonas de Integración Fronteriza, con el fin de determinar su grado de

correspondencia con los requerimientos del desarrollo regional y fronterizo y con el objetivo mismo de la integración regional andina.

Sumado a esto, la realización del presente trabajo adquiere una importancia académica específica, al entrar a revisar un tema jurídico-político con la utilización de teorías y conceptos políticos de la mayor relevancia y actualidad. Es de esta manera, que se aspira a generar un aporte a la academia en el área de las relaciones internacionales y la ciencia política, al relacionar supuestos relevantes de distintas perspectivas teóricas, con un marco normativo vigente en un tema de trascendencia actual, como lo es la integración y el desarrollo regional en los países de la Comunidad Andina.

La metodología utilizada para la realización de este trabajo, se basó fundamentalmente en el análisis de la normativa andina sobre las Zonas de Integración Fronteriza (Decisión 501) así como en una revisión documental detallada en la que se identificaron fuentes de primera mano como libros y artículos de distintos autores especialistas en las teorías utilizadas, al igual que investigaciones e informes oficiales de la Comunidad Andina referentes al tema.

De esta manera y a partir de una revisión analítica de la normativa, confrontándola con los planteamientos de las fuentes que se consideraron pertinentes, se determinaron unas variables netamente políticas que fueron el objeto concreto del ejercicio de análisis.

El presente trabajo consta de tres capítulos fundamentales. En el primero, se busca contextualizar la problemática al hacer una breve referencia a la globalización y la integración regional como dinámicas interrelacionadas y determinantes en el tema a tratar. En el segundo, se desarrolla el marco teórico haciendo una revisión a las teorías de la integración regional, la perspectiva política del desarrollo regional y el desarrollo fronterizo. Por último, se realiza en el capítulo cuatro una breve referencia a la Decisión 501 para de esta manera abordar el análisis de la misma, confrontándola con los supuestos fundamentales de la revisión teórica.

1. MARCO CONTEXTUAL

1.1 CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

A partir de la década de los setenta, las relaciones económicas en el sistema internacional sufrieron cambios importantes que se inscribieron dentro de una nueva *ola globalizadora*, que si bien históricamente no ha sido la única (si se tienen en cuenta los procesos de colonización gracias al descubrimiento de América y los alcances de la primera Revolución Industrial), como proceso diferenciado, hace parte de un paradigma relativamente reciente.

En este sentido, el concepto de *globalización*, difícilmente establecido en toda su extensión, ha ido evolucionando y sobrepasando las áreas de lo comercial y lo económico, para permear una serie de procesos articulados en campos como las comunicaciones, la cultura, la política y el ámbito de lo social². Esta situación, ha complejizado la definición conceptual del término y el establecimiento de cierto consenso en la materia.

² Cf. Departamento de Investigación. Universidad de Belgrano. "Globalización, Gobernabilidad Global y Sociedad Civil". Buenos Aires. 2001. Pp.5

Sin embargo, algunos estudios mencionan características y consecuencias de la globalización que se han dado tanto en lo funcional como en lo espacial, y que van más allá del tema económico. Estas son, la creciente centralización de la estructura financiera; la creciente importancia de la estructura del conocimiento y habilidades técnicas; la transnacionalización de la tecnología; el surgimiento de oligopolios globales; la emergencia de una diplomacia económica transnacional y la globalización del poder estatal; el surgimiento de flujos culturales globales y símbolos relacionados a la comunidad global; y el surgimiento de nuevas geografías globales³.

Dentro de este panorama, se presenta el asunto del papel del Estado como algo trascendental. Frente a este tema tampoco existe una única postura académica, aunque se tiende a coincidir que el papel del Estado ha cambiado de la concepción tradicional que se tenía con anterioridad a esta etapa postindustrial del capitalismo. El cambio ha implicado una transición “entre un orden westfaliano cuya racionalidad asume que el Estado-nación es el garante tanto de la seguridad como del bienestar social (...), a un orden postwestfaliano, cuya lógica se apoya en la idea de que el Estado-nación ha perdido su utilidad y que la solución de los problemas emergentes debe ser encontrada en estructuras transnacionales”⁴.

³ Cf. Amin, A. y Thrift, N. En: WONG-GONZALEZ, Pablo. “Globalización Y Regionalización: Nuevas Estrategias Desarrollo Regional Transfronterizo”. En ONU.-UNCRD. “Planeamiento del Desarrollo Regional en el siglo XXI. 1998. Pp, 43

⁴ Hettne en: Departamento de Investigación. Universidad de Belgrano. “Globalización, Gobernabilidad Global y Sociedad Civil”. Buenos Aires. 2001 Pp. 17

Un aspecto fundamental en este sentido, ha sido la tendencia de los Estados a cooperar entre sí, haciendo tratados y acuerdos, coordinando políticas y creando y consolidando sistemas de integración. Esta configuración de sistemas de integración entre países, que remonta sus raíces a la década de los cincuenta en Europa, se convirtió en una dinámica que empezó a determinar las relaciones internacionales y ha logrado conformar distintos sistemas en todos los niveles, con resultados tanto positivos como negativos e inciertos.

1.2 CONTEXTO REGIONAL: COMUNIDAD ANDINA

En este contexto de globalización e integración, se enmarca la creación de lo que hoy en día se conoce como la Comunidad Andina. Este sistema de integración subregional creado en 1969 con el nombre de Pacto Andino, tiene desde su constitución el objetivo de alcanzar “la formación gradual de un mercado común latinoamericano”⁵.

Dicho objetivo a alcanzar ha pasado claramente por varias etapas, dificultades y logros. En 1976, pocos años después de firmado, Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena. Esta situación dejó como miembros de la Comunidad, a las actuales naciones que lo conforman: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Lo que se planteó en un comienzo como avance concreto para la integración, fue el establecimiento de una unión aduanera en un plazo de diez años; situación que no

puedo materializarse. Sólo fue hasta 1990 cuando nuevamente se planteó la necesidad de alcanzar un grado avanzado de integración y se adelantaron los plazos para crear lo que sería una zona de libre comercio. Su entrada en vigencia se dio tres años después entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, mientras que Perú se fue incorporando paulatinamente. En 1995, entró en vigor el arancel externo común con un nivel promedio de 13.6%⁶.

Sumado a esto, se han dado avances recientes entre la Comunidad y otros bloques, tendientes a alcanzar la integración latinoamericana. Por un lado, se suscribió a finales de 2003 un acuerdo de complementación económica para establecer una zona de libre comercio a partir de 2004, entre el MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur) y Colombia, Ecuador y Venezuela, miembros de la Comunidad Andina. También en este año, la Secretaría de la Comunidad estableció un acuerdo marco de cooperación con su similar del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), para propiciar una vinculación institucional más estrecha. Por último y a finales del mismo año, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (COSUNA), entre los bloques MERCOSUR y Comunidad Andina y los países Chile, Guyana y Surinam⁷.

Estos esfuerzos de tipo externo como interno, van de la mano con los avances institucionales que ha tenido la Comunidad. Las reformas y reestructuraciones la

⁵ COMUNIDAD ANDINA. Acuerdo de Cartagena. Artículo 1. 1969

⁶ Cf. COMUNIDAD ANDINA. Quiénes somos? Cronología y logros. www.comunidadandina.org

⁷ *Ibíd.*

han llevado hoy a tener un aparente completo esquema organizacional materializado en el Sistema Andino de Integración (SAI). Al interior de este y de los distintos organismos que lo conforman⁸, se emprenden acciones destinadas a “profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso”⁹.

En lo que tiene que ver con su normatividad, la Comunidad Andina dispuso por medio del Protocolo de Cochabamba un ordenamiento tendiente a darle seguridad jurídica. En su artículo primero, el texto establece como mecanismos del ordenamiento jurídico el Acuerdo de Cartagena, sus protocolos e instrumentos; el Tratado del Tribunal de Justicia y sus protocolos modificadores; las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina; las Resoluciones de la Secretaría General; y los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros entre sí.¹⁰

La utilización de estos instrumentos, sirve para dar soporte jurídico a las acciones emprendidas por la Comunidad dentro de una serie temáticas que sobrepasan las áreas económica y comercial, para avanzar en lo político y lo social. En este sentido, es posible distinguir temas claros como el Comercio de Bienes, Comercio

⁸ Se encuentran actualmente: el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión de la Comunidad Andina, Secretaría General, Tribunal de Justicia, Parlamento Andino, Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, Universidad Andina Simón Bolívar, los concejos consultivos que establezca la comisión y distintos convenios. COMUNIDAD ANDINA. Acuerdo de Cartagena. Artículo 6. 1969

⁹ COMUNIDAD ANDINA. Acuerdo de Cartagena. Artículo 7. 1969

¹⁰ Cf. Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (modificado por el Protocolo de Cochabamba). Artículo 1. Comunidad Andina. 1996.

de Servicios, Unión Aduanera, Circulación de Personas, Mercado Común, Política Exterior Común, Agenda Social, Desarrollo Sostenible y Desarrollo Fronterizo.

1.2.1 Situación general de las fronteras andinas y el desarrollo fronterizo.

Históricamente, las fronteras en los países de la CAN han sido tratadas de una manera excluyente, y casi se podrían considerar un asunto dejado al olvido por parte de los gobiernos. Esto se hace evidente al observar, que más allá de enfatizar en asuntos como el transporte transfronterizo por carretera, los gobiernos y la misma Comunidad no habían contemplado que la problemática fronteriza vincula varios componentes que hacen parte del desarrollo socioeconómico de estas regiones¹¹.

Esta realidad, sin embargo, parece estar fundamentada en la existencia de un modelo de desarrollo centralista presente con claridad hasta los últimos años de la década de los ochenta. En este sentido, durante la vigencia de dicho modelo, “las fronteras no merecieron, en la mayoría de los casos, una atención prioritaria como parte de las iniciativas de desarrollo, constituyéndose en espacios marginales, periféricos, débilmente integrados a la sociedad y economía de cada país”¹². Esto produjo que de alguna manera, los distintos actores locales en estas zonas fortalecieran sus vínculos sobretodo comerciales, con el fin de obtener los

¹¹Cf. FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo. En: AHUMADA, Consuelo y ANGARITA, Telma. Conflicto y Fronteras en la Región Andina. Observatorio Andino. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2004 Pp. 23

¹² Ibíd. Pp. 22

beneficios que en materia aduanera, tributaria, comercial y laboral, brindaban las diferencias en las normativas de los países que compartieran la frontera.

Sumado a esto, durante la década de los noventa se comenzaron a presentar nuevas dificultades que hacían del tema fronterizo un asunto que requería de atención tanto interna por parte de los gobiernos, como en el contexto regional a partir de la CAN. El narcotráfico, la violencia, el tráfico de armas y precursores químicos, la pobreza y las crisis sucesivas en las economías de frontera, resultaban argumentos suficientes para asumir de manera obligada y conjunta la problemática fronteriza¹³.

La entrada en vigencia de un modelo de desarrollo neoliberal determinado por factores claves del contexto global ya mencionados y otros específicos tales como la crisis de la deuda externa en América Latina y el surgimiento de las nuevas problemáticas referenciadas en el párrafo anterior, planteaba el cambio del modelo centralista para pasar a uno de apertura económica al mercado mundial, de privatización de empresas públicas y descentralización y de desregulación de ciertos aspectos en asuntos como el laboral.

Este nuevo panorama, agudizó en los países de la región los problemas sociales y económicos sobretudo en zonas y poblaciones apartadas donde la presencia del

¹³ Cf. *Ibíd.* Pp. 23

Estado se hizo cada vez menor para dar solución a las dificultades. Es de de esta manera, que las fronteras bajo este modelo, al menos en su primer decenio, siguieron siendo un tema secundario al interior de cada uno de los Estados.

En todo caso y como se mencionó con anterioridad, la agenda multidimensional de la CAN comienza a contemplar entre otros, el tema del desarrollo fronterizo como algo prioritario, que ha tenido en los últimos años un progreso importante en materia normativa

En este sentido, encontramos avances como la configuración de una política comunitaria (1999), con la instauración de un ordenamiento que establece los aspectos fundamentales y la creación de mecanismos en apariencia oportunos y adecuados para la implementación de acciones tendientes al desarrollo fronterizo. Entre estos encontramos los Centros Binacionales de Atención en Frontera y las Zonas de Integración Fronteriza, aprobados en 2001, como Decisiones del Consejo de Ministros Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Ambos elementos se encuentran actualmente en pruebas piloto y de formulación.

Este tipo de políticas y acciones, pueden ser revisadas a partir de una profundización en lo referente a la integración regional, desarrollo regional y los aspectos fundamentales del desarrollo fronterizo, que serán abordados a continuación desde algunas perspectivas teóricas.

2. MARCO TEÓRICO

Partiendo del contexto planteado y la caracterización dada a la Comunidad Andina, resulta pertinente dedicar un capítulo a revisar y entender la problemática desde planteamientos teóricos y conceptuales. Esto se hará partiendo de una breve referencia al tema de la integración regional, para posteriormente hacer especial énfasis en la teoría del desarrollo regional, específicamente desde su perspectiva política. Finalmente, se abordará la teoría sobre el desarrollo fronterizo.

2.1 INTEGRACIÓN REGIONAL

El término *integración* encuentra inicialmente diferencias conceptuales con nociones como la concertación y la cooperación. En este sentido, la integración, a diferencia de las anteriores, se presenta como “un proceso amplio, complejo y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas”¹⁴. Se debe pensar entonces, que la

¹⁴ TOKATLIAN, Juan. “Componentes Políticos de la Integración” en: ACOSTA, Jaime (comp.). Integración, Desarrollo Económico y Competitividad. CRESET. Bogotá. 1994 Pp. 54

integración es un asunto más estructurado, que incluye un reconocimiento de variados ámbitos del Estado y de la sociedad y que acepta, además, la existencia de actores distintos a los propios Estados.

Al respecto, existen distintos niveles o etapas de la integración. De acuerdo con algunas posiciones, la secuencia supone: (i) zona de libre comercio, (ii) unión aduanera y mercado común, (iii) unión económica y monetaria, y (iv) creación de instituciones comunes que desarrollen estas políticas¹⁵. A medida que se avanza en la secuencia, la integración requiere entonces, de la creación de un conjunto de instituciones de carácter supranacional, capaces de regular y coordinar aquellos temas y propósitos que le conciernen al proceso.

Lo anterior es, en todo caso, complementado a partir de una diferenciación en materia de integración, que está determinada por el grado de institucionalidad que tenga el sistema. En primer término, encontramos el tipo de integración *de hecho*, el cual carece de una estructura jurídica o institucional y representa únicamente una asociación informal para promover objetivos comunes. Un ejemplo de esto, fue la inicial integración liderada por Japón en el sudeste asiático¹⁶. Está también, en segundo lugar, la integración *por tratado* que se refiere a la adopción de un acuerdo (tratado) internacional, que delimita los parámetros de la integración a

¹⁵ Cf. TUGORES, Juan. "Economía Internacional, Globalización e Integración Regional". Mc Graw Hill. España. 2002

¹⁶ Cf. FRANCO, Andrés y ROBLES, Francisco. "Integración: Un Marco Teórico". Revista Colombia Internacional. Nº 30. Bogotá. 1995. pp. 20

temas muy concretos (el NAFTA, por ejemplo, que se enfoca en lo comercial)¹⁷. Por último, se encuentra la integración de tipo *formal*, la cual tiene que ver con la creación de entes supranacionales que coordinan el proceso, tal como ocurre con la Unión Europea y la misma Comunidad Andina.

2.2 PERSPECTIVA POLÍTICA DEL DESARROLLO REGIONAL.

La teoría del desarrollo regional parte, al igual que la integración regional, de algunos supuestos económicos que apuntan a crear mejores condiciones comerciales dentro de un mundo globalizado. Esta apreciación se hace más evidente al analizar la teoría y encontrar que hay un enfoque económico que aunque puede ser paralelo, si se diferencia de su perspectiva política.

Al respecto, se encuentra un estudio de Edgard Moncayo¹⁸ que se enmarca como una revisión a los nuevos enfoques de la teoría del desarrollo regional, en medio de una clara diferenciación entre la perspectiva económica y la política, abordando además las perspectivas neoinstitucional, del capital social y la ambiental.

2.2.1 Crisis y transformación del Estado-nación. El aspecto básico en lo que tiene que ver con la perspectiva política, es un asunto que ya se planteó con anterioridad pero que por su alcance e importancia, requiere de una revisión más

¹⁷ *Ibíd.*

profunda. Este, que se configura como la perspectiva teórica del desarrollo regional, es el asunto del papel del Estado y su nueva concepción dentro del contexto.

Al respecto, se ha planteado un cambio importante en lo que era la noción tradicional del *Estado-nación*, el cual, ha sufrido una crisis o vaciamiento que ha generado una nueva interpretación de lo territorial¹⁹. Ambas apreciaciones, aunque tienen una relación causal directa, serán tratadas por separado con el objetivo de tener mayor claridad conceptual.

Existen distintas visiones teóricas sobre la mencionada crisis del Estado-nación. El autor Kenichi Ohmae, por ejemplo, afirma que en un mundo sin fronteras, el Estado-nación se ha convertido en una unidad artificial y disfuncional. (...) Siguen existiendo y siguen siendo actores importantes en la escena mundial, pero en la mayoría de los casos han perdido la capacidad de utilizar la lógica mundial como criterio básico para la toma de decisiones²⁰.

Por otro lado, Peter Drucker sostiene que el nuevo Estado, el *Estado moderno*, el de la sociedad postcapitalista de la tercera ola globalizadora, es un Estado que ha sido superado en áreas cruciales en que la soberanía ha perdido todo significado. Las nuevas demandas que afrontan los gobiernos son retos que no pueden

¹⁸ MONCAYO, Edgard. "Nuevos Enfoques de Política Regional en América Latina". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2002.

¹⁹ *Ibid.*, Pp. 5

manejar por acción nacional ni internacional. Estas, requieren de entidades supranacionales que tengan soberanía propia²¹.

Este asunto de la soberanía dentro de los entes supranacionales, y concretamente en el tema de los esquemas de integración, es de trascendental importancia en la medida en que de su dinámica afecta y determina el desarrollo de la integración. Al respecto, la consolidación de un esquema de integración “implica siempre una transferencia concreta, aunque sea parcial, de la soberanía nacional de los países miembros a favor de la comunidad regional”²²

2.2.2 Los cuasi-Estados región. Por otro lado, la misma tendencia que se presenta en el contexto actual ya expuesto, ha dado pie para considerar una re-espacialización o nueva concepción de lo territorial. En este sentido, se han llegado a proponer planteamientos que han dado como resultado la utilización de términos como híbridos de dos dimensiones interconectadas. Neologismos como *glocalización*, que significa la valoración de lo local con respecto a lo global o *fragmegración*, que es la relación de los procesos tanto de fragmentación como integración²³, dan muestras de esta nueva noción de lo espacial.

²⁰Cf. OHMAE, Kenichi. “El Fin del Estado- Nación”. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 1997. pp. 109

²¹ Cf. DRUCKER, Peter. “La Sociedad Postcapitalista”. Editorial Norma. Bogotá. 1994. pp. 156

²² MOLS, Manfred. “La Integración Regional y el Sistema Internacional”. En: Shoji, Nishijima y Smith, Peter. “¿Cooperación o Rivalidad?: Integración Regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico”. CIDAC. México. 1997. pp. 41

²³ Cf. ROUSENAU, James. “Cambio y Complejidad: Desafíos para la Comprensión en el Campo de las Relaciones Internacionales”. En: Análisis Político # 32. Universidad Nacional. Bogotá. 1997. pp. 117

Dentro de esta idea, se desarrolla otro concepto de singular importancia que será tenido en cuenta por su pertinencia. Siguiendo con la línea del Estado moderno, se considera que este, desde el punto de vista de las regiones, es un Estado que se reconoce a sí mismo como una entidad desplegada en dos niveles: el Estado nacional y los *cuasi-Estados regionales*²⁴. Existe también, una versión planteada por Ohmae que contempla la existencia de Estados-región como tal, pero que en esencia son lo mismo. Estos, que se consolidan como agrupaciones y unidades geográficas naturales, tienen capacidad de acceder directamente a la economía mundial para buscar solución o recursos que ayuden a solucionar sus problemas, sin acudir ni contar prácticamente en nada con los gobiernos de los Estados-nación a los que pertenecen²⁵.

Lo importante en este sentido, es reconocer la existencia de una verdadera idea de *descentralización* que se configura como el factor determinante dentro de la perspectiva política del desarrollo regional que se ha estado revisando. De esta manera se entenderá por descentralización, una dinámica que contempla diversas formas de devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales a las *polis* regionales y locales que, en este caso, son concretamente los Estado-región o cuasi-Estados regionales²⁶.

²⁴ Cf. BOISIER, Sergio. "La Modernización del Estado: Una Mirada desde las Regiones". En: Medina, Javier y Varela, Edgar (comp.) "Globalización y Gestión del Desarrollo Regional". Editorial Universidad del Valle. Cali. 1997. pp. 87

²⁵ OHMAE, Kenichi. Op. cit., pp. 111

²⁶ Cf. MONCAYO, Edgard. Op. cit., pp. 43

Es posible afirmar entonces, que el Estado moderno es una unidad que por sus características y/o falencias, tiene una doble tendencia. Por un lado, apunta a buscar la supranacionalidad con el reconocimiento de un componente importante que es el tema de la cesión de soberanía y, por otro lado, contempla la necesidad de reconocer la existencia de unidades territoriales menores en extensión geográfica, que dependen para su consolidación como polos de desarrollo de un fuerte elemento de descentralización en variados niveles.

2.3 DESARROLLO FRONTERIZO

Inicialmente y para abordar los supuestos del desarrollo fronterizo, es necesario revisar brevemente el concepto de *frontera*, que se puede interpretar en dos sentidos. Se encuentra, por un lado, una visión unilateral que considera a las fronteras como “ámbitos territoriales particulares, cuyos procesos y relaciones son inherentes a la condición de vecindad que existe entre dos sociedades y Estados contiguos (...) Son los confines territoriales colindantes con el vecino, hasta donde llega el ejercicio de la soberanía por parte del poder nacional”²⁷.

Por otro lado, se plantea una definición que contempla la existencia de un manejo conjunto de estos escenarios, que va más allá de una concepción unilateral y que se acopla más a lo que es el desarrollo fronterizo. La frontera es, en este sentido,

²⁷ URDANETA, Alberto. “El Desarrollo Regional Fronterizo”. En: Revista Aldea Mundo. CEFI. Universidad de los Andes. Táchira. Año 2 # 3. 1997. pp. 31

una unidad conformada por territorio de dos países y donde los procesos y relaciones trascienden los límites político-administrativos; situación que obliga a un tratamiento conjunto²⁸. Esta segunda noción, por sus particularidades, será la que se tenga en cuenta para el presente trabajo.

Ya concretamente en lo que tiene que ver con el *desarrollo fronterizo*, este se presenta a partir de tres nociones afines. En este sentido, se establece la existencia de un desarrollo, integración y cooperación fronteriza, dentro una concepción de las fronteras como la planteada en el párrafo anterior.

Es así que, por un lado, la cooperación es entendida como una serie de iniciativas entre dos países limítrofes que sientan las bases de una integración y desarrollo futuros, a partir de acciones y proyectos. Esto se ve complementado con la idea de una integración fronteriza, que se refiere ya más a un proceso fundamentado en acuerdos o tratados específicos entre dos Estados, el cual implica la consolidación de un régimen fronterizo que ponga en vigencia los acuerdos. Finalmente, se encuentra el proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, concretado a través de un marco de normas y documentos que define una política nacional en la materia²⁹. Es así, que estos conceptos se complementan como estrategias que buscan un desarrollo fronterizo integral.

²⁸ Cf. CENDES-CIDER. "Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino". Publicaciones de CENDES. 1992.

²⁹ Cf. OLIVEROS, Luís. "La Integración de las Fronteras Andinas". Documento Secretaría General CAN. Lima. 31 de julio de 2002. Pp. 6-7

Por otro lado y desde la perspectiva de la *formalización de los procesos de integración de las regiones fronterizas*, algunos autores han considerado que dicha formalización “adquiere formas variadas como `regiones económicas binacionales`, `corredores comerciales` o `proyectos transfronterizos de gran visión`”³⁰. Pero lo realmente importante al respecto, si se interpretan los objetivos en el largo plazo, es que con este tipo de acciones, se están buscando esquemas que tienen como fin darle a estas regiones un carácter de *cuasi-Estados*, en la esfera político-administrativa³¹.

Finalmente, hay que recalcar que el desarrollo fronterizo se fundamenta en la importancia que deben tener las fronteras para países y bloques de integración, dentro del contexto internacional y regional. En este sentido, se concretan tres dimensiones específicas, tanto generales como directamente relacionadas con las Comunidad Andina. En primer lugar, su relevancia para la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo; consecuentemente, su valor dentro del afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica; y, por último, su importancia en la articulación de los países andinos con el contexto internacional³².

³⁰ WONG-GONZALEZ, Pablo. “Globalización Y Regionalización: Nuevas Estrategias Desarrollo Regional Transfronterizo”. En ONU.-UNCRD. “Planeamiento del Desarrollo Regional en el siglo XXI. 1998. Pp, 50

³¹ Cf. *Ibid.*

³² Cf. OLIVEROS, Luís. “La Integración de las Fronteras Andinas”. *Op. cit.*, pp. 3,4 y 5.

Las teorías anteriormente expuestas resultan de gran pertinencia para evaluar el tema del desarrollo regional y fronterizo de la CAN a través de un análisis de la normativa comunitaria respecto al tema. Partiendo del supuesto según el cual, para que la integración en todos sus ámbitos se pueda consolidar, los Estados deben transferir funciones hacia entidades supranacionales capaces de coordinar los aspectos específicos de la integración, a la vez que delegar funciones hacia las entidades locales a través de la descentralización, se podrá revisar el marco normativo de las ZIF en esta doble perspectiva.

3. LAS DISPOSICIONES DE LA DECISIÓN 501 FRENTE A LOS REQUERIMIENTOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y FRONTERIZO, EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA Y SU INTEGRACIÓN REGIONAL.

3.1 DECISIÓN 501: ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Para llegar a lo que es el marco normativo actual de las Zonas de Integración Fronteriza, la CAN ha tenido intentos que se remontan a 1987 que buscaban el desarrollo de las fronteras de los países de la Comunidad. El Protocolo de Quito, firmado en dicho año, dio una prioridad a las fronteras como uno de los medios para la integración andina, mencionando que “los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina”³³.

Con este nuevo postulado, se presentaron iniciativas impulsadas por algunos de los países miembros en sus respectivas zonas de frontera y se implementó el proyecto *Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina*, ejecutado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho

³³ Artículo 144 del texto oficial codificado del Acuerdo de Cartagena.

proyecto, que tuvo lugar entre 1990 y 1991, tenía como objetivos "definir una estrategia de desarrollo e integración fronteriza y la elaboración de planes de acción que contengan iniciativas comunitarias y nacionales que puedan ser las más pertinentes y eficaces para promover la integración fronteriza de los países del Grupo Andino"³⁴.

El proyecto no representó en la práctica un verdadero avance para dicha integración y desarrollo. Esto se debió, en parte, a dos razones fundamentales: por un lado, no se ofrecían alternativas claras para el financiamiento de las iniciativas en zonas de fronteras, y por otro, los gobiernos de los países miembros no hicieron realmente suyas las propuestas dadas por el programa.³⁵

El mayor avance normativo que se ha dado en esta materia se presentó en el año de 1999. En reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se adoptó la Decisión 459 que estableció los lineamientos generales para el tema de fronteras, en lo que se denominó la *Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo*³⁶. Este marco, que concreta de manera simplificada los principios, lineamientos, objetivos y financiamiento de la Política, plantea con claridad dos puntos importantes. En primer lugar, la Política Comunitaria "propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales

³⁴ OLIVEROS, Luis. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Comunidad Andina. Febrero de 2002. <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA13-2-02.htm>

³⁵ Cf. OLIVEROS, Luis. La Integración de las Fronteras Andinas. Op. cit. Presentación

³⁶ Anexo 1. Decisión 459 "Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo". Comunidad Andina. 1999

dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la subregión”; y, en segundo lugar, “delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial”³⁷.

Esta delimitación, diseño e instrumentación de las ZIF, se concreta y queda jurídicamente desarrollada en la Decisión 501³⁸; régimen aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, que compromete a los países miembros a establecer Zonas de Integración Fronteriza en sus fronteras comunes.

De esta manera y teniendo claridad sobre los conceptos y planteamientos teóricos pertinentes para realizar un análisis sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), y utilizando como base la Decisión 501, es imperativo establecer unas variables políticas que serán la estructura principal para el ejercicio de análisis. Dichas variables son, por un lado, el requerimiento de la *cesión de soberanía* en la figura de la supranacionalidad y por otro, *la descentralización* en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo dentro de la Comunidad Andina.

³⁷ Artículo 2, numerales 3 y 5. Decisión 459 “Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo”. Comunidad Andina. 1999

³⁸ Anexo 2. Decisión 501 “Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina”. Comunidad Andina. 2001.

3.2 LA DECISIÓN 501 Y EL PROBLEMA DE LA CESIÓN DE SOBERANÍA PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA.

No hay duda que el tema de la cesión de soberanía es un asunto recurrente y problemático. Esto se observa, al ver que la consolidación de los sistemas de integración por medio de las etapas determinadas, obliga a los Estados a ceder ciertas funciones y acciones para lograr el objetivo de la integración. También se puede observar que la misma concepción de frontera, elaborada desde algunas perspectivas teóricas, es una noción basada en el límite tanto geográfico como político-administrativo, que evidentemente plantea como fundamento la existencia de un comienzo y un fin de la soberanía de un Estado sobre su territorio.

Con respecto a ambas situaciones, es conveniente dejar establecidas unas posiciones dadas por autores ya referenciados, en donde se hace una clara alusión a la soberanía relacionada con la integración, por un lado, y a las fronteras como un asunto problemático para las funciones del Estado, por otro.

En este sentido, Manfred Mols asegura, que “todo proceso de integración regional requiere de una voluntad política acompañada de decisiones políticas. (...) De hecho, la integración regional entraña la adopción de una estrategia calculada, deliberada y discrecional por parte de elites políticas, con frecuencia asociadas a

una disposición explícita de cesión parcial de soberanía”³⁹. De esta manera, se entiende que los Estados deben adoptar decisiones políticas, que pueden ser materializadas en la creación de normativas y herramientas jurídicas de carácter comunitario que los obliguen a ceder soberanía, para de esta manera consolidar y promover cualquier aspecto de la integración regional.

Por otro lado y de manera similar a los planteamientos que se expusieron de Peter Drucker, Edgard Moncayo menciona que las presiones para una redistribución del poder hacia un ente supranacional, obedecen a que el Estado está perdiendo soberanía para el manejo de ciertos problemas⁴⁰.

Lo interesante en este sentido, al releer ambas posiciones, es que queda establecida la existencia de una respuesta o necesidad voluntaria del Estado, a ceder soberanía en la figura de una entidad supranacional, que puede llegar a tener una capacidad de acción y respuesta mayor que la del Estado-nación tradicional, en temas tan complicados como lo es el desarrollo de sus zonas de frontera.

Partiendo de esto, surge una pregunta: ¿Hasta que punto los Estados Miembros de la CAN, han reflejado en el marco normativo de las ZIF, su voluntad de ceder

³⁹ MOLS, Manfred. En: Departamento de Investigación. Universidad de Belgrano. “Globalización, Gobernabilidad Global y Sociedad Civil”. Buenos Aires. 2001. Pp. 18

⁴⁰ Cf. MONCAYO, Edgard. Op. cit. Pp. 6

cierto grado de soberanía frente al objetivo del desarrollo de sus regiones fronterizas?

Haciendo una revisión de lo que establece la Decisión 501, se pueden determinar unos puntos clave que ayudarían a clarificar dicho cuestionamiento. Para lo anterior, se realizará una evaluación frente al carácter vinculante u obligatorio de las disposiciones de la Decisión y se intentará determinar qué tanto campo de acción ha dado dicha normativa a las instituciones de la CAN, para que a través de ellas se coordinen y se establezcan los criterios generales y comunitarios referidos al desarrollo regional y fronterizo.

3.2.1 Ausencia de criterios obligatorios en la creación, formulación y financiación de las ZIF. Inicialmente, se observa una relación directa entre los artículos 2, 7, 8 y 13 de la Decisión. Esto es, que los Estados miembros acordarán la creación de ZIF y establecerán por medio de un acuerdo las competencias para la administración y ejecución de las acciones en ella, de manera bilateral. Únicamente, comunicarán a la Secretaría General de la CAN sobre el acuerdo, para que este sea publicado en la Gaceta del Acuerdo de Cartagena. Y por último, menciona que los países que hagan parte del acuerdo, podrán solicitar apoyo técnico de dicha entidad del Sistema Andino de Integración (SAI), tanto para la determinación de los mecanismos, como para la elaboración de los planes, programas y proyectos.

El tema de la financiación, también es tratado por la Decisión en su artículo 11. El primer numeral de dicho artículo, establece que los países miembros, con el fin de financiar los planes, programas y proyectos en las ZIF, gestionarán el establecimiento de fondos ante organismos subregionales, regionales y multilaterales, de manera binacional y de considerarlo conveniente, con la participación de la Secretaría General de la CAN.

Al revisar ambos aspectos tratados en el marco normativo, se manifiestan puntos relacionados con el desarrollo fronterizo pero referidos exclusivamente a la dinámica de lo binacional. Aunque la creación, formulación y financiación de las ZIF le concierne directamente a los países que comparten la frontera, en la Decisión 501 se evidencia sin embargo, la ausencia de disposiciones que busquen generar acciones específicas desde lo comunitario, lo cual, tiene su sustento en la idea misma de la integración. En este sentido, valdría la pena tener en cuenta, incluso para el asunto del desarrollo fronterizo, apreciaciones de autores que como Edgar Vieira, mencionan que “la existencia de posiciones autárquicas, de disposiciones nacionales aisladas, de búsqueda de articulaciones bilaterales, es la negación de la integración, pues integración es pensar comunitariamente (...)”⁴¹

La normativa así establece que la participación de la CAN en el desarrollo de las ZIF a través de alguno de sus órganos, como en el caso de la Secretaría General,

⁴¹ VIEIRA, Edgar. “Escenarios Alternativos para la Integración Andina”. En: Sanín, Javier (editor). Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y a MERCOSUR. Observatorio Andino. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2004. Pp. 42

es sólo una posibilidad que puede omitirse al realizar las gestiones bilateralmente. Esto deja a la Decisión como una normativa ausente de disposiciones vinculantes que se sustenten en conceptos comunitarios dirigidos a la consolidación general de la idea de la integración regional a partir de las zonas fronterizas.

3.2.2 Ausencia de disposiciones para una institucionalidad supranacional frente al desarrollo de las ZIF. La Decisión 501 no establece ni crea instituciones especiales de carácter supranacional que tengan por objetivo, el desarrollo y consolidación de las ZIF. De hecho, en un foro de expertos de las ZIF realizado en Cúcuta, Colombia en octubre de 2004, queda constancia sobre la posición de los países miembros al respecto, y se confirma en variadas ocasiones que “la Decisión 501 no hace referencia a la institucionalidad por que los países miembros de la CAN se opusieron a ello y la Secretaría General acogió el criterio”.⁴²

Frente a lo anterior, es necesario dejar constancia de dos puntos fundamentales relacionados con los artículos 10 y 15, respectivamente. En primer lugar, la Decisión dispone el establecimiento en la Secretaría General de la CAN del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), el cual, es sólo una unidad de gestión enfocada en asuntos específicos⁴³. Y en segundo lugar, queda

⁴² BUSTAMANTE, Ana Marleny (coord.) “Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela)”. Universidad de Los Andes (Centro de Estudios de Frontera). Táchira. Diciembre de 2004. Anexo C pp. 268

⁴³ El BPIF, quedó establecido como una unidad de gestión que de acuerdo a lo dispuesto por los países miembros, está orientada a: dar apoyo a los países apoyo a los países miembros en la priorización de los planes, programas y proyectos y en la identificación y consecución de recursos financieros, a continuación de la formulación de los mismos por los países; asesoría en la formulación de planes, programas y proyectos binacionales de integración y desarrollo fronterizo; asistencia en la priorización y en el logro de una adecuada financiación de los planes, programas y proyectos de interés binacional, identificados y priorizados por los sistemas nacionales de inversión pública y los entes planificadores para el desarrollo. Cf.

planteada en la Decisión la función que tiene la Secretaría General de convocar a reuniones dentro del desarrollo de las ZIF. En este sentido, el ya referenciado foro de expertos, deja constancia que en esta materia de la institucionalidad, “hay apenas un señalamiento en el artículo 15 que establece la reunión anual de los `mecanismos bilaterales` de las ZIF existentes”⁴⁴.

Estas situaciones, sin embargo, no son novedosas ni mucho menos extrañas al interior de la CAN y a la posición de sus Estados miembros. Al revisar la dinámica interna de la Comunidad pocos años después del Protocolo de Quito, que incluyó el tema del desarrollo fronterizo como tema comunitario, se observa el fracaso del proyecto de *Programación de Actividades de Desarrollo e Integración Fronteriza entre los Países de la Región Andina*, referenciado al comienzo de este capítulo.

Se ha entendido que este proyecto no tuvo resultados efectivos, al darse una posición negativa por parte de los países miembros a entregar poder de acción en sus territorios a un ente externo. Es así, que al ser este proyecto elaborado bajo el auspicio del órgano comunitario, “podía, eventualmente, entenderse que constituía una invitación a relevarlos del papel que siempre les correspondió cumplir de manera exclusiva en el pasado, respecto a la generación de propuestas de desarrollo e integración para sus territorios fronterizos”⁴⁵.

En: Informe de la Décima Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). Informe Secretaría General de la CAN. Lima. 30 de noviembre de 2004.

⁴⁴ BUSTAMANTE, Ana Marleny (coord.) Op. cit., pp. 269

⁴⁵ Cf. OLIVEROS, Luis. Op. cit., Presentación.

De esta manera, las posiciones de los países miembros con respecto a crear instituciones que manejen y/o coordinen la política de desarrollo de las ZIF o entregar a alguna de las instituciones del SAI dichas funciones, es algo que no se contempla y frente a lo cual, se tiene una reserva permanente. Así, la Decisión 501 evidencia en sus disposiciones una notoria ausencia de una estructura institucional de carácter vinculante, con lineamientos contundentes que respalden el desarrollo de las ZIF como política comunitaria. Por lo anterior, es evidente que en el marco normativo de las ZIF, no hay consideraciones para establecer la cesión de un grado importante de soberanía por parte de los Estados miembros, en busca del desarrollo comunitario de estos territorios.

3.3 LA DECISIÓN 501 FRENTE AL PROBLEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LAS ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA.

Al plantear el tema de descentralización en el marco teórico, se hizo una referencia a los supuestos de la perspectiva teórica del desarrollo regional y se dejó establecido que ésta se debe comprender como una dinámica de devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales, a los que se consolidarían como cuasi-Estados regionales. A continuación se revisará este asunto a luz de la normativa y la manera como en la práctica se está desarrollando dicha descentralización.

3.3.1 Ausencia de disposiciones generales frente a las asimetrías fronterizas.

El problema práctico con relación a la descentralización, se refiere a la manera como los países miembros tienen dispuesto el trato político, administrativo y fiscal al interior de su ordenamiento. Es de esta manera, que se ha podido observar la existencia en la actualidad de asimetrías en materia fronteriza. Para comprobar esto, se revisa el ejemplo de la situación de la ZIF colombo-venezolana que se encuentra en etapa de formulación (Norte de Santander-Táchira) y donde queda manifiesto que en el ordenamiento de Venezuela los asuntos fronterizos están centralizados y se manejan desde la Cancillería; situación diferente a la de Colombia, en donde los entes locales y territoriales pueden tratar directamente con sus homólogos del país vecino los asuntos fronterizos⁴⁶.

Esto, desde el punto de vista de la descentralización y la manera como debe tratarse el tema en el marco normativo de las ZIF plantea serias reservas, que pueden superarse logrando que los países de la Comunidad den a sus autoridades locales y regionales en las ZIF o posibles ZIF, una capacidad de acción e interlocución directa para un manejo conjunto entre similares. Esto resulta necesario y queda sustentado, si se considera que en el tema de las ZIF, son muchas las variables que se encuentran en juego en las relaciones de vecindad, que por su caracterización, tienen una clara connotación regional; razón por la cual, el tema no puede seguir manejándose con las concepciones centralistas de

⁴⁶ Cf. BUSTAMANTE, Ana Marlene. Op. cit., pp. 267

las capitales y más bien requieren que diferentes actores en las regiones se involucren⁴⁷

Al revisar la Decisión, se encuentran dos puntos interesantes relacionados con este asunto. En primer lugar, el artículo 4 en su numeral *d* (dimensión institucional), establece que debe promoverse la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en diferentes procesos, que ayuden a consolidar el desarrollo y a compartir obligaciones y responsabilidades. Y en segundo lugar, su artículo 5 sobre los objetivos de las ZIF, menciona el fin que tienen estas para contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización.

Sin embargo, desde los supuestos teóricos revisados en el capítulo dos, encontramos que si se quiere considerar a las ZIF como cuasi-Estado regionales, que como se ha visto es uno de los puntos que se intentan justificar en este trabajo, debería haber una conciencia de que esta promoción a la participación de entidades del orden fronterizo, se debe dar de manera clara y evidente, para que sea a partir de ellas, y no de los Estados-nación, que se promueva el desarrollo.

En este sentido, la Decisión no tiene un carácter vinculante que obligue o plantee estrategias a los países miembros de la Comunidad, para que sus gobiernos

⁴⁷ Cf. VIEIRA, Edgar. Op. cit., . Pp. 69

centrales deleguen funciones administrativas y políticas hacia las entidades regionales y locales a través del proceso de descentralización, y deja nuevamente al descubierto, que el criterio para el desarrollo de las ZIF es netamente binacional, basado en un manejo que puede ser exclusivo, tradicional y centralizado por parte de los Estados.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Estudios actuales sobre el desarrollo regional y fronterizo, y la existencia de la dinámica de integración regional inserta en el desenvolvimiento de la tercera ola globalizadora, corroboran un cambio en las funciones de los Estados-nación en tanto que su papel tradicional y su capacidad de acción en algunos temas problemáticos, se ha reducido notoriamente. Estos actores deben buscar por medio del objetivo de la integración, la manera de suplir sus vacíos de acción, a través de una voluntad política de cesión parcial de soberanía, en la figura de los organismos de carácter supranacional.

Al mismo tiempo, ha quedado evidenciada la indispensable existencia y el impulso de unidades territoriales del orden regional y local a través de la adopción de una política de descentralización clara y promovida por los Estados. En este contexto, la devolución de competencias políticas, administrativas y fiscales a dichas unidades, van encaminadas a consolidarlas como cuasi-Estados regionales, los cuales, deberán ser escenarios competitivos y modernos en el contexto internacional y escenarios equitativos y participantes en el contexto nacional.

La Comunidad Andina (CAN) como uno de los sistemas de integración subregional promueve, entre otros objetivos integradores, el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Este mecanismo comunitario con soporte jurídico,

busca consolidar las zonas de frontera como los ámbitos territoriales de orden regional donde se realizarán acciones tendientes a impulsar el desarrollo sostenible y la integración.

En el ejercicio de determinar si las disposiciones de la normativa andina sobre Zonas de Integración Fronteriza (Decisión 501), contemplan de manera vinculante los criterios de la supranacionalidad y descentralización, como requerimientos indispensables para la consolidación del desarrollo regional y fronterizo en el marco de la integración de la Comunidad Andina, se identificaron ciertos puntos críticos.

En primer lugar, se evidenció una ausencia notoria en la Decisión por establecer o identificar una estructura institucional de carácter supranacional capaz de coordinar el tema de las Zonas de Integración Fronteriza; lo que dejó en evidencia que la normativa concerniente al desarrollo de las ZIF no dispone de criterios orientadores y de coordinación comunitaria, reduciendo su manejo a una actividad netamente bilateral.

Lo anterior no debe llevar a pensar que el desarrollo fronterizo no pueda generarse desde los mismos Estados con sus similares de manera bilateral a través de planes y proyectos conjuntos. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la histórica dificultad para desarrollar estos territorios y las posiciones tradicionales de sus Estados-nación al mantener la centralidad para el manejo de políticas de

desarrollo fronterizo, plantean a la CAN un reto por coordinar y crear las condiciones e instituciones necesarias para el desarrollo de las fronteras a partir de criterios comunitarios de carácter general.

Es así, que las reservas constantes que se han observado con respecto a crear institucionalidad al interior de la CAN en el tema de las ZIF, bien sea por la posición de los Estados a mantener su soberanía tradicional sobre sus territorios o por la idea de evitar crear burocracias en el organismo supranacional, no deben constituirse en obstáculos para que la Comunidad Andina tenga capacidad de incidir directamente en el desarrollo fronterizo a partir de su institucionalidad y que sus decisiones y disposiciones respecto al tema, tengan un carácter vinculante. Esto supone replantear lo establecido en la Decisión 501, como la norma comunitaria existente y rectora en la materia.

En segundo lugar, se ha evidenciado la problemática en lo referente a la descentralización y las asimetrías entre los países miembros para el manejo de los asuntos fronterizos. En este sentido, la formulación de la ZIF colombo-venezolana (Norte de Santander-Táchira), que sirve como ejemplo, evidencia estas diferencias al presentarse, por un lado, un manejo centralizado en la política fronteriza por parte de Venezuela, y por otro, una capacidad de acción directa por parte de autoridades locales en el caso de Colombia.

Al ser confrontadas este tipo de problemáticas con las disposiciones de la Decisión 501 es evidente que como normativa no establece lineamientos específicos a través de los cuales se pueda dar de manera coordinada el proceso de delegación de funciones administrativas y políticas hacia las entidades regionales y locales a través del proceso de descentralización.

A pesar de que en la normativa se habla de la promoción a la participación de entes locales y tiene entre sus objetivos contribuir a profundizar los procesos de descentralización en los países miembros, lo cierto es que la Decisión no establece con precisión la manera en que el proceso se debe dar para el adecuado desarrollo de las ZIF. De algún modo, esta normativa se debería consolidar más que como un simple manual de expectativas u orientaciones muy generales, en un verdadero instrumento jurídico de tipo vinculante, que oriente a los países miembros a avanzar en este proceso.

Hay una dinámica concreta que se está presentado en la actualidad y que puede ser motivo de estudios exhaustivos enmarcados dentro de las temáticas, reservas y conclusiones planteadas. De acuerdo a como se ha venido adelantando el trabajo del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), la mayoría de los proyectos hasta ahora ejecutados en las ZIF nacientes responden a la tipología de *desarrollo fronterizo* más que a la de *integración fronteriza* (ver capítulo 2; desarrollo fronterizo). Es así, que a pesar de que ambos aspectos pueden ser concretados de modo paralelo y no discriminatorio, lo cierto es que al

priorizarse el de tipo *desarrollo*, se entiende que la dinámica se está generando de fronteras *hacia adentro*, más que de fronteras *hacia fuera*. Este segundo escenario, resulta ser el más adecuado en el largo plazo para el desarrollo de las ZIF, desde el punto de vista de los cuasi-Estados regionales de cara al mercado mundial.

De esta manera, y tal como se ha abordado la problemática, se podría pensar en la posibilidad de dar a una entidad del Sistema Andino de Integración, la función de ser la institución supranacional encargada de crear un marco general del desarrollo de las fronteras andinas de cara al mercado mundial, con criterios comunitarios orientadores y de carácter vinculante.

Parece claro, en este sentido, que dentro de las propuestas mencionadas, tanto la de crear o delegar funciones a un ente supranacional de la CAN, como la de establecer nuevas disposiciones en la Decisión para que la normativa sea realmente vinculante, deben generarse planteamientos propositivos a partir de un estudio detallado de las necesidades en esta materia. Esto, que resulta de la mayor relevancia, puede ser motivo de extensión del presente trabajo en el futuro o la realización de otras investigaciones que lleguen a conclusiones determinantes al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Jaime (comp.). Integración, Desarrollo Económico y Competitividad. CRESET. Bogotá. 1994

Acuerdo de Cartagena. Comunidad Andina. Artículo 1. 1969

AHUMADA, Consuelo y ANGARITA, Telma (edit.). Conflicto y Fronteras en la Región Andina. Observatorio Andino. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2004

BOISIER, Sergio. La Gestión del Desarrollo Regional en Economías de Mercado Abiertas y Descentralizadas. ILPES. Serie de Ensayos. Santiago de Chile. 1994.

BUSTAMANTE, Ana Marleny (coord.) Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). Universidad de Los Andes (Centro de Estudios de Frontera). Táchira. Diciembre de 2004.

CENDES-CIDER. Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino. Publicaciones de CENDES. 1992.

COMUNIDAD ANDINA. Quienes somos? Cronología y logros
www.comunidadandina.org

Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Comunidad Andina. 1999

Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina. Comunidad Andina. 1999.

Departamento de Investigación. Universidad de Belgrano. Globalización, Gobernabilidad Global y Sociedad Civil. Buenos Aires. 2001.

DRUKER, Peter. La Sociedad Postcapitalista. Editorial Norma. Bogotá. 1994.

FRANCO, Andrés y ROBLES, Francisco. "Integración: Un Marco Teórico". Revista Colombia Internacional. Nº 30. Bogotá. 1995

Informe de la XI Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF). Comunidad Andina. Informes. 30 de noviembre de 2004.

MEDINA, Javier y VARELA, Edgar (comp.) Globalización y Gestión del Desarrollo Regional. Editorial Universidad del Valle. Cali. 1997.

MONCAYO, Edgard. Nuevos Enfoques de Política Regional en América Latina. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2002.

OHMAE, Kenichi. El Fin del Estado- Nación. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 1997.

OLIVEROS, Luis. La Integración de las Fronteras Andinas. Documento Secretaría General CAN. Lima. 31 de julio de 2002.

_____. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Comunidad Andina. Febrero de 2002.

ONU.-UNCRD. Planeamiento del Desarrollo Regional en el siglo XXI. 1998.

ROUSENAU, James. "Cambio y Complejidad: Desafíos para la Comprensión en el Campo de las Relaciones Internacionales". En: Análisis Político # 32. Universidad Nacional. Bogotá. 1997.

SANIN, Javier (editor). Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y a MERCOSUR. Observatorio Andino. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 2004.

SHOJI, Nishijima y SMITH, Peter. ¿Cooperación o Rivalidad?: Integración Regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico. CIDAC. México. 1997.

Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (modificado por el Protocolo de Cochabamba). Comunidad Andina. 1996.

TUGORES, Juan. Economía Internacional, Globalización e Integración Regional. Mc Graw Hill. España. 2002

URDANETA, Alberto. "El Desarrollo Regional Fronterizo". En: Revista Aldea Mundo. CEFI. Universidad de los Andes. Táchira. Año 2 # 3. 1997.

ANEXOS

DECISION 459

Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: El Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Guayaquil (Ecuador), del X Consejo Presidencial Andino y las "Bases de una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo" adoptada el 16 de abril del año en curso, en la ciudad de Lima, por el Grupo de Alto Nivel en la materia;

CONSIDERANDO: Que, consecuente con la búsqueda del perfeccionamiento y el fortalecimiento del proceso de integración subregional, el Consejo Presidencial Andino ha instruido, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, profundizar la Integración y el Desarrollo Fronterizo;

Que la consolidación de este proceso en la Comunidad Andina exige el mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de sus pobladores y la modernización de las instituciones allí localizadas, en concordancia con el avance hacia el Mercado Común, la puesta en marcha de una Agenda Social y la aplicación de la Política Exterior Común;

Que la Comunidad Andina requiere de la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, como un componente esencial del fortalecimiento y consolidación del proceso de integración subregional y regional;

Que es conveniente contribuir con los órganos del Sistema Andino de Integración, conformando, de manera estable, un Grupo de Trabajo de Alto Nivel, integrado por las autoridades nacionales competentes en esta materia, de manera que éste contribuya con el impulso y el seguimiento de la instrumentación de esta Política Comunitaria;

DECIDE:

CAPITULO I

PRINCIPIOS

Artículo 1.- Los fines que busca alcanzar esta Política Comunitaria son los siguientes:

- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;
- Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio;
- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;
- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); y
- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

CAPITULO II

LINEAMIENTOS GENERALES

Artículo 2.- Los Lineamientos Generales que orientarán la ejecución de esta Política Comunitaria serán los que se indican a continuación:

- Forma parte de la Agenda fundamental de la Integración Andina;
- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes, y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional;
- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión;
- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas;
- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

CAPITULO III

OBJETIVOS

Artículo 3.- El objetivo fundamental de esta Política Comunitaria es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión.

Artículo 4.- Son objetivos específicos de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo:

- Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros.
- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza.
- Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

CAPITULO IV

INSTITUCIONALIDAD Y MECANISMOS

Artículo 5.- La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y, según corresponda, contará para ello con los aportes de la Comisión, del Consejo Asesor de Ministros de Economía y Finanzas y de los órganos comunitarios que corresponda.

Créase el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, que estará coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los Países Miembros

asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Dada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve

DECISIÓN 501

Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: Los Artículos 3, 16, 144 y 155 y el Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena, el Acta de Cartagena, el Acta de Lima, la Decisión 459 y la Propuesta 49 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que el Acuerdo de Cartagena establece que los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andina;

Que, en el Acta de Cartagena de la XI Reunión del Consejo Presidencial Andino se determinó que, entre las tareas prioritarias para profundizar la integración se encuentra el establecimiento del Mercado Común y la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo;

Que, en el Acta de Lima de la XII Reunión del Consejo Presidencial Andino se establece que, con base en los lineamientos y en la normativa establecidos por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, deben ejecutarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza, y que en el marco del programa de acción para el establecimiento del mercado común, en el tema de Integración y Desarrollo Fronterizo se determina la aprobación de una Norma Comunitaria sobre Zonas de Integración Fronteriza;

Que, en el Acta de Lima se señala que se establecerá, en la Secretaría General, el Banco de Proyectos de Desarrollo Fronterizo con el apoyo del BID y la CAF;

Que, la mencionada Política Comunitaria adoptada mediante Decisión 459 establece que, para el desarrollo de sus lineamientos y objetivos generales, los Países Miembros definirán y delimitarán Zonas de Integración Fronteriza (ZIF);

Que el desarrollo sostenible para ámbitos fronterizos binacionales y particularmente para las zonas de integración fronteriza implica la responsabilidad compartida de los Países Miembros para asegurar la conservación y uso sostenible de sus ecosistemas y recursos naturales de interés común, así como el bienestar armónico de sus poblaciones; conlleva el fortalecimiento de una cultura de paz en dichos ámbitos; demanda poner en práctica los mecanismos más avanzados del proceso de integración andino; y, requiere transformar los espacios fronterizos en áreas dinamizadoras del desarrollo compartido;

Que el perfeccionamiento y profundización de la acción bilateral y del apoyo comunitario debe propiciar que las áreas fronterizas se constituyan en porciones territoriales que potencien la interacción de la Comunidad Andina con terceros países, para lograr una mayor y mejor inserción en la economía internacional;

Que la acción bilateral y el apoyo comunitario en las zonas de frontera debe propiciar e incentivar el respeto y la preservación de la identidad étnica y cultural de los habitantes de esas porciones territoriales y promover su desarrollo económico y social;

Que el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, creado por Decisión 459, en su Cuarta Reunión revisó el correspondiente Proyecto de Decisión y recomendó su aprobación dada la importancia de las ZIF para el desarrollo e integración fronterizo;

DECIDE:

Artículo 1.- A los efectos de esta Decisión, se entiende por "Zona de Integración Fronteriza" (ZIF) los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Artículo 2.- Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí y, de considerarlo conveniente, con terceros países.

Artículo 3.- Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la presente Decisión.

Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,
- e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

Artículo 5.- Son objetivos de las ZIF:

- a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los Países Miembros;
- b) Contribuir a la creación y la puesta en vigencia, a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes, de los mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y la interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;
- c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados;

- d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;
- e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;
- f) Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;
- g) Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;
- h) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;
- i) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;
- j) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;
- k) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica;
- l) Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre Países Miembros o regiones fronterizas, encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y,
- m) Otros que se acuerden bilateralmente.

Artículo 6.- En la identificación y delimitación de las ZIF, los Países Miembros tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Que sean áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales que se promuevan sirvan para flexibilizar, liberalizar, dinamizar, potenciar y formalizar la capacidad productiva y comercial; la creatividad y la riqueza cultural de la población en las fronteras entre los Países Miembros;
- b) Que comprendan, en ambos países, ciudades actualmente o potencialmente dinamizadoras del desarrollo con miras a constituirse en soporte de la integración, así como ejes de articulación vial existentes o cuya construcción esté prevista en el corto plazo;
- c) Que incorporen, en ambos países, áreas económica y socialmente deprimidas, que requieran de la conjugación de esfuerzos a fin de revertir la situación de atraso y prepararlas para desempeñar un papel activo en los procesos de integración;
- d) Que propicien la articulación de zonas fronterizas con alto potencial de recursos, que en la actualidad no formen parte de la frontera activa;
- e) Que coadyuven al desarrollo de cuencas hidrográficas binacionales en las que se localicen proyectos y actividades de interés compartido, y que propicien la gestión coordinada de áreas naturales protegidas.

Artículo 7.- Para el establecimiento de las ZIF, a que se refiere el artículo 2, los países participantes acordarán los mecanismos bilaterales apropiados, y podrán solicitar el apoyo técnico de la Secretaría General. Los Acuerdos resultantes serán comunicados por los Países Miembros que los acuerden a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su respectiva publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 8.- Los Países participantes elaborarán en forma conjunta los planes, programas y proyectos de Desarrollo Fronterizo a ser ejecutados dentro de las ZIF, bajo criterios de sostenibilidad, para lo cual podrán solicitar apoyo técnico a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Artículo 9.- En las ZIF que se establezcan, los Países Miembros procurarán emprender, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Comprometer la participación de los actores sociales, empresarios, trabajadores, fundaciones privadas y asociaciones civiles, con el proyecto integracionista andino, y con el fortalecimiento de las relaciones vecinales, estimulando su esfuerzo en la promoción del desarrollo de las ZIF;
- b) Estimular la inversión privada local, nacional, binacional y extranjera, teniendo en cuenta la vocación propia de cada ZIF, orientándola hacia nuevas actividades de carácter regional, a fin de abrir espacios o ampliar los existentes para el crecimiento sistemático del sector empresarial local y binacional, con estrechos vínculos con las economías de los demás Países Miembros;
- c) Promover iniciativas dirigidas a la generación en las ZIF de alianzas estratégicas empresariales y a la creación de Empresas Multinacionales Andinas (EMAs);
- d) Establecer o perfeccionar, según sea el caso, regímenes de tránsito de personas, vehículos y mercancías a fin de dinamizar los procesos de integración fronteriza y contribuir a generar mercados fronterizos;
- e) Promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural;
- f) Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos;
- g) Desarrollar programas turísticos conjuntos, que conduzcan a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos fronterizos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;
- h) Emprender programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común;
- i) Fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos de tal manera que permitan a los Países Miembros establecer un fluido intercambio de información y compatibilizar objetivos de interés mutuo;
- j) Promover el encuentro e intercambio de puntos de vista e iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los Países Miembros, sin menoscabo de las políticas nacionales existentes;
- k) Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo, entre otros; y,
- 1) Promover la configuración de una estructura urbano - regional que favorezca el crecimiento y la diversificación de los roles y funciones de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a la consolidación de las iniciativas de desarrollo e integración fronteriza.

Artículo 10.- Se establece en la Secretaría General de la Comunidad Andina el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, el cual contará, entre otros, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Artículo 11.- Para la financiación de planes, programas y proyectos en las ZIF, los Países Miembros:

a) Gestionarán en forma binacional y, de considerarlo conveniente, con la participación de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ante organismos financieros subregionales, regionales y multilaterales, el establecimiento de fondos destinados a la ejecución de los planes, programas y proyectos para las ZIF; y

b) Estudiarán y acordarán esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios que permitan la recuperación financiera, administrativa y tecnológica de aquellas inversiones de desarrollo regional, públicas y/o privadas, que se encuentren paralizadas y/o en proceso de deterioro.

Artículo 12.- Los Países Miembros adoptarán las provisiones necesarias para incorporar en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión, y como parte de sus Políticas Nacionales de Fronteras, los planes, programas y proyectos de desarrollo que acuerden para las ZIF.

Artículo 13.- En los acuerdos bilaterales de establecimiento de las ZIF a que se refiere el artículo 2, se establecerán las competencias para la administración y ejecución de los planes, programas y proyectos identificados o convenidos.

Artículo 14.- Los Países Miembros acordarán dentro de las ZIF tratamientos más favorables que los establecidos en los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico andino para el resto del territorio subregional, siempre que dichos tratamientos no vulneren tal ordenamiento.

Artículo 15.- La Secretaría General de la Comunidad Andina convocará anualmente a los mecanismos bilaterales de las ZIF existentes, a una Reunión de Evaluación y Coordinación de las ZIF, en la cual se analizará el funcionamiento de las mismas, se intercambiará información sobre los planes, programas y proyectos diseñados y/o en ejecución, y se verificará los logros y dificultades existentes. Las conclusiones y recomendaciones de estas Reuniones serán comunicadas a los Países Miembros y a los órganos subregionales competentes.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Los Países Miembros establecerán o adecuarán a los términos de la presente Decisión, por lo menos una ZIF en cada una de sus fronteras comunes, dentro del año siguiente al de la entrada en vigencia de la presente Decisión.

Segunda.- Los Países Miembros que a la fecha de la aprobación de la presente Decisión ejecuten planes, programas o proyectos de desarrollo e integración fronterizo, podrán adecuarlos, de considerarlo conveniente, al esquema de las Zonas de Integración Fronteriza contenida en esta Decisión.

Dada en la ciudad de Valencia, Venezuela, a los veintidós días del mes de junio del año dos mil uno.