



Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales  
Universidad Central de Venezuela  
revociso@facss.ucv.ve  
ISSN (Versión impresa): 1315-6411  
VENEZUELA

2003  
Edgar C. Otálvora  
FRONTERA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN. EL PROYECTO ZIF  
*Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, enero-abril,  
año/vol. 9, número 001  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas, Venezuela  
pp. 85-113



*Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales*, 2003, vol. 9, nº 1 (ener.-abr.), pp. 85-113

## FRONTERA EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN EL PROYECTO ZIF

Edgar C. Otálvora

### Presentación\*

Este es un texto referido a la frontera venezolano-colombiana, desde una óptica local, nacional y extranacional, enmarcado en los debates contemporáneos sobre globalización. Un texto sobre la frontera, entendida como el espacio donde la contigüidad, la proximidad espacial, permite el contacto a las comunidades nacionales de dos países.

La globalización, entendida como un proceso orientado hacia la globalidad, que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales (Beck, 1998, 30) y está fuertemente atada a conceptos de tipo espacial o territorial. En primer lugar, la globalización como tendencia pareciera conllevar a una desterritorialización del concepto de Estado-nación, dando lugar a una segunda modernidad que rompe con el supuesto fundamental de la primera modernidad, es decir, con la identificación simultánea de sociedad y Estado-nación en tanto unidades territoriales (Beck, 1998, 43). En segundo lugar, la globalización pareciera estar vinculada de alguna forma al surgimiento de organizaciones supranacionales, entre otras las de tipo regional para finalidades comerciales integracionistas. Esas organizaciones, al tender a la desaparición de fronteras económicas nacionales, pueden hacer aparecer o reaparecer zonas económicas regionales territorialmente contiguas (Kennedy, 1993, 130).

Al tiempo que los esquemas de integración regional procuran la inserción de las economías participantes a la economía globalizada, se estarían destacando una serie de iniciativas con el mismo propósito, que provienen de espacios más delimitados, los espacios locales, en lo que constituiría una nueva estrategia de desarrollo que adquiere perfil propio al operar desde lo local y al desprenderse de lo nacional (Arenas, 1999, 99).

\* El autor agradece las recomendaciones recibidas de la doctora Nelly Arenas, durante la preparación del presente papel. Como fueron de estilo, la eximo de toda responsabilidad sobre los defectos que el documento pueda presentar.

En ambos casos, en la conformación de las organizaciones supranacionales (Unión Europea, Nafta, Mercosur, Comunidad Andina, v.g.) y en los esquemas integracionistas de inspiración local, el aspecto común es la contigüidad territorial, ya sea de los países o de las regiones locales.

La reaparición de zonas económicas regionales, tal como lo plantea Kennedy, lleva implícita la preexistencia de comunidades fronterizas cuyas vinculaciones cooperativas o conflictivas de carácter histórico han podido permanecer latentes ante las barreras que los límites nacionales han podido significar para su desenvolvimiento. Asimismo, las fronteras, al ser entendidas como áreas de contacto entre comunidades localizadas en los bordes nacionales, presuponen la existencia de vínculos particulares entre dichas comunidades, en ocasiones ajenas y contradictorias con los intereses de sus respectivos Estados nacionales. Esta perspectiva hace pensar en la existencia de elementos de la cotidianidad en las comunidades fronterizas que las pudieran individualizar en contraste con sus correspondientes comunidades nacionales.

A la dicotomía metrópoli-provincia fronteriza, se agregan las nuevas tensiones causadas por el establecimiento de normas de funcionamiento extranacionales, de impacto fronterizo, emanadas de las organizaciones supranacionales a las cuales el Estado-nación se suscribe en su proceso hacia la globalidad. En consecuencia, la expresión "glocalización", basada en la idea según la cual lo local y lo global no se excluyen mutuamente (Roland Robertson citado en Beck, 1998, 79), pareciera tener en lo fronterizo un espacio natural de análisis y contraste. Esa glocalización, en términos operativos, estaría íntimamente asociada a las tendencias hacia la descentralización tanto político-administrativa como económica (Pérez, 1999, 17).

Las tendencias hacia la modificación conceptual del Estado-nación, las redes de alcance mundial de relaciones entre actores estatales y no estatales, la globalización en sus distintas variantes, no parecerían significar la desaparición del Estado nacional, el cual se mantiene como centro primario de identidad para la mayoría de las personas e instancia última de apelación ante efectos negativos de la globalización (Kennedy, 1993, 130). La supervivencia del Estado-nación acarrea visiones geoestratégicas de las relaciones exteriores de los países, en ocasiones de carácter conflictivistas, coexistiendo con otras de carácter cooperativistas centradas en la acción bilateral o multilateral dentro de las organizaciones supranacionales arriba mencionadas. Sostiene Beck que en la edad de la globalización la alternativa en las relaciones entre los Estados nacionales sería la pérdida de soberanía o la colaboración transnacional (Beck, 1998, 156). Sin embargo, en la realidad de la política internacional, las valoraciones geoestratégicas siguen jugando un rol central, máxime cuando se refieren a los linderos territoriales nacionales. Por lo tanto, allí donde se produce el contacto natural entre comunidades nacionales de dos países, en aquel espacio de natural realización de las tendencias transnacionales globalizado-

ras, allí también actúan significativamente las visiones de seguridad y defensa nacionales.

En las siguientes páginas se pasará revista a diversos aspectos definitorios de lo fronterizo. Se describirá el proceso mediante el cual los gobiernos de Venezuela y Colombia actuaron bilateralmente para diseñar un programa de desarrollo fronterizo previo a la creación de la zona de libre comercio y a la unión aduanera, programa que luego se convertiría en parte del esquema multilateral integracionista andino. Finalmente, se pasará revista a las fuerzas que incidieron en la suerte corrida por la idea de fortalecer bilateralmente a las comunidades fronterizas del estado Táchira (Venezuela) y el departamento Norte de Santander (Colombia). He aquí un ejemplo práctico de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global, que metafóricamente calificamos como una realidad tricéptica.

## 1. Temas de frontera

### a) *Protegédmenos*

Durante 1987, Venezuela y Colombia estuvieron ante un eventual conflicto armado. El gobierno colombiano, presidido desde 1986 por el ingeniero cucuteño Virgilio Barco Vargas, había incluido entre sus líneas de acción exterior el lograr una solución en el asunto de la delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela<sup>1</sup>. En ese contexto, en agosto de 1987 se produce el "incidente del Caldas" (Bendeck Olivilla, 1994, 92-121; Romero, 1991, 60), cuando la presencia en aguas del golfo de Venezuela del buque de la armada colombiana ARC Caldas desató una crisis diplomática y militar entre ambos países. El deterioro en las relaciones entre los gobiernos no sólo atendía al tema limítrofe, sino a una larga lista de incidentes previos referidos a la seguridad y el orden público en la zona fronteriza.

Superado el incidente del Caldas sin que se produjera un enfrentamiento armado, las comunidades nacionales de ambos países permanecieron altamente sensibilizadas por discursos nacionalistas, en ocasiones abiertamente guerreristas, a la par que se iniciaba una intensa política de incremento del gasto militar en ambos países (Vivas Gallardo, 1999, 242).

Por otra parte, la frontera era y sigue siendo un escenario privilegiado donde confluyen impactos de las circunstancias económicas internas de cada uno de los países vecinos, lo que se denomina "efectos de derrame" (SELA, 1996, 41). Desde la devaluación de 1983 en Venezuela, los gobiernos de este país

<sup>1</sup> El tema limítrofe venezolano-colombiano ha sido tratado en innumerables publicaciones desde las perspectivas nacionales respectivas. Un arqueo bastante completo de la literatura disponible sobre el tema puede encontrarse en Parker (1999).

mantuvieron un sistema de control de cambios, así como una política de subsidios a productos de consumo masivo. Los cargamentos de leche en polvo o aceite comestible ofrecidos en el mercado interno venezolano con precios subsidiados no sólo atendían la demanda nacional, sino que llegaban incluso hasta lejanos lugares de la geografía andina suramericana, dado el importante diferencial de precio con respecto a los vigentes en países vecinos. Este fenómeno fue denominado en el discurso popular y oficial venezolano como "contrabando de extracción", el cual se producía a través de las fronteras, y de forma resaltante en los límites con Colombia. "La devaluación del bolívar en 1983 generó un cambio radical en la orientación del comercio fronterizo, por la pérdida de valor progresivo de la moneda venezolana en los mercados oficiales y libres. La economía fronteriza colombiana, especializada en comercio de exportación, se vio tan afectada que las autoridades se esforzaron en reorientarla hacia el sector productivo. Del lado venezolano el proceso devaluacionista generó una fuerte progresión del comercio en el área fronteriza, reorientándose éste desde la tradicional reexportación de productos electrodomésticos hacia la venta de bienes considerados como de primera necesidad, como consecuencia de una política de subsidios masivos que no fue sustancialmente modificada entre 1983 y 1988" (Martens, 1992, 382).

Como parte del ambiente bilateral posterior al incidente del Caldas, el gobierno venezolano decidió frenar la exportación de productos subsidiados, primero, con medidas policiales por parte del resguardo aduanero a cargo de la Guardia Nacional. Luego, mediante dos decretos presidenciales que prohibían la apertura de nuevos establecimientos comerciales en una franja fronteriza de 20 kilómetros en una primera versión, y de cuatro kilómetros en su normativa definitiva. Los decretos presidenciales y la mano dura de la Guardia Nacional no lograban controlar el flujo comercial, no sólo de los productos con subsidios directos del Estado sino de la más amplia gama de bienes de consumo de fabricación venezolana. Esta situación variaría a partir de 1989, cuando el programa de ajuste económico del nuevo gobierno venezolano haría variar el sentido del comercio fronterizo. De hecho, la economía fronteriza y la economía nacional actuaron en direcciones radicalmente opuestas en cuanto al comercio con Colombia, a raíz del programa de apertura comercial iniciado aquel año. Venezuela, con precios más atractivos, incrementó sus ventas globales a Colombia y redujo sus importaciones desde ese país, mientras el comercio de la frontera venezolana redujo sus ventas (basadas en bienes anteriormente subsidiados en el mercado venezolano) e incrementó sus compras de bienes esenciales de origen colombiano (Otlávora, 1992, 175).

Las relaciones con Colombia y la política fronteriza fueron tema de debate en la campaña electoral venezolana de 1988. El tachirense Carlos Andrés Pérez, quien ya había ejercido la presidencia en el período 1974-1979, en su procura por un segundo mandato obtuvo apoyo entre sus paisanos fronterizos

ofreciendo dar un vuelco al tratamiento del comercio y las relaciones fronterizas en la zona Táchira-Norte de Santander.

El 3 de febrero de 1989, a pocas horas de su toma de posesión, Pérez suscribió con Virgilio Barco Vargas el Acuerdo de Caracas, modificándose el estatus de las negociaciones entre los dos países. Pérez y Barco acordaron crear un mecanismo para atender los asuntos pendientes, en obvia referencia al tema de la delimitación territorial. A su vez, anunciaron la constitución de otro mecanismo bilateral el cual trabajaría sobre los aspectos "relativos al desarrollo económico y social de las áreas fronterizas". El Acuerdo de Caracas se plasmó en la Declaración de Ureña del 28 de marzo de aquel mismo año, mediante la cual se designaron los integrantes de las comisiones, señalándoles un temario básico y un mandato amplio en cuanto a iniciativas<sup>2</sup>.

La creación del mecanismo de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, amén de su propia composición<sup>3</sup>, buscaba ser una instancia de vocería regional binacional, especialmente para atender las presiones políticas de las comunidades de Táchira y Norte de Santander.

#### b) Enfoques de lo fronterizo

La aproximación al estudio del esfuerzo binacional para la definición de un proyecto de acción fronteriza exige una previa revisión del contexto del tema fronterizo. La frontera, por contraste con el concepto de "límite", posee un componente definitorio esencial en su condición de medio geográfico y humano (Morales Paúl, 1989, 281). Una primera aproximación a la frontera debe hacerse, en consecuencia, procurando una descripción de las comunidades humanas en ella asentadas. Un segundo aspecto es el relativo a las relaciones

<sup>2</sup> Los textos integrales del Acuerdo de Caracas y de la Declaración de Ureña se encuentran en MRE-Colombia (1993).

<sup>3</sup> Las comisiones creadas en 1989 quedaron integradas por personalidades que participaban a título personal, sin ser funcionarios gubernamentales. En la composición de ambas comisiones, los gobiernos aplicaron criterios de representación de todos los estados y departamentos fronterizos, manteniendo a su vez un equilibrio en la militancia partidista de sus integrantes. La comisión venezolana fue presidida por el entonces senador Ramón J. Velásquez, nacido en el estado Táchira y electo al parlamento en las planchas de Acción Democrática, en ese momento en el gobierno. La comisión colombiana tuvo como presidente a Enrique Vargas Ramírez, nacido en el Norte de Santander, de vinculación partidista liberal, quien para el momento ejercía la Presidencia de la Flota Mercante Grancolombiana. La comisión venezolana incluía personalidades vinculadas a los partidos AD, Copel y el MAS. Además del gubernamental Partido Liberal, tanto el Partido Conservador como la Unión Patriótica formaban parte de la comisión colombiana. La comisión venezolana de acuerdo con el decreto de creación tenía no sólo el carácter de contraparte en el mecanismo binacional, sino que adicionalmente era una instancia asesora de la Presidencia de la República en materia de desarrollo fronterizo nacional.

entre la región de frontera con el resto del país, esencialmente en cuanto a las definiciones normativas que particularizan a la región del resto de la comunidad nacional. El tercer elemento a analizar se refiere a la dimensión de política exterior que adquiere la acción nacional sobre su frontera.

#### *Frontera: comunidad humana*

Las relaciones entre las comunidades de Táchira y Norte de Santander han sido objeto de especial atención desde perspectivas históricas, económicas, políticas y más recientemente con revisiones sociológicas, existiendo una percepción generalizada sobre la existencia de una vinculación especial entre ambos grupos humanos.

La relativamente tardía incorporación del actual estado Táchira al territorio de lo que ahora es Venezuela, mediante Real Cédula de erección de la Capitanía General de Venezuela de 1777 (Briceño, 1982, 22-25); los fuertes lazos económicos del Táchira con mercados extranjeros a finales del siglo *xx* (Muñoz, 1985, 158); las dificultades de integración física orgánica del Táchira y el Norte de Santander con el resto del territorio de sus respectivos países hasta bien entrado el siglo *xx* (Martens, 1992, 85-88); la existencia de circuitos comerciales entre Táchira y Norte de Santander y de ambos con el extranjero (Gutiérrez, 1988, 133); las influencias de las luchas partidistas de un país en el vecino (Velásquez, 1990, 31-33), entre otros aspectos, hacen que los intercambios entre las comunidades fronterizas sean considerados una "constante geohistórica" (Cunill Grau, 1992, 21). Tal caracterización pudiera ser base para calificarla como una región nodal (Richardson, 1973, 243) dada la estrecha interconexión funcional que pareciera estar presente en el área Táchira-Norte de Santander<sup>4</sup>.

Pese al relativo aislamiento regional con respecto al territorio venezolano y a la fuerte vinculación con el extranjero (el inmediato colombiano y el lejano europeo o estadounidense), los pobladores fronterizos al igual que el resto de las regiones venezolanas no desarrollan tendencias separatistas (González, 1998,

<sup>4</sup> El texto de Richardson, típico de las escuelas anglosajonas de planificación regional de los años 70, describe las regiones nodales como "compuestas por unidades heterogéneas estrechamente interrelacionadas funcionalmente. Estas interconexiones funcionales se entienden más claramente si se las considera como fenómenos de flujos de población, de bienes y servicios, de comunicaciones y de tráfico. Tales flujos no se distribuyen aleatoriamente dentro de la región, ni con intensidades uniformes. Por el contrario, los flujos más importantes tienden a orientarse hacia y desde uno o dos centros predominantes que suelen ser grandes ciudades". Según Richardson, los autores partidarios del enfoque nodal como definitorio de región realizan en su análisis elementos tales como el orden jerárquico de los centros urbanos y las áreas de influencia metropolitanas. Si bien el texto de Richardson se refiere a regiones al interior de un país, su generalización resultaría trasladable a un ámbito fronterizo.

287). En general, diversos autores coinciden en la existencia de una definición del *fronterizo* en tanto actor de la vida fronteriza, asociada a sentimientos que los unen a sus propias comunidades nacionales. Una apreciación en ese sentido, referida al siglo XIX, sostiene que "las mismas dificultades que confrontaba el Táchira para comunicarse con el resto del país avivaba el sentimiento de integridad nacional. Ellos trataban de contrarrestar la influencia económica, cultural y política de Colombia exaltando a toda hora los valores venezolanos y fomentando el nacionalismo", adjudicando a los tachirenses una "síntesis peculiar de regionalismo y cosmopolitismo" (Muñoz, 1985, 165-181).

El modo de vida fronterizo estaría referido a las facilidades que la colindancia territorial permite para los flujos físicos o intangibles entre los habitantes de ambos lados del límite político. Dentro de esos flujos, que darían cuerpo a una "identidad cultural de frontera", estarían los vínculos de parentesco, la homogeneidad de cosmovisiones, de prácticas religiosas y alimentarias, de hábitos de vestir, la cercanía de los pueblos y el intercambio económico (Zamora Cardozo, 2001, 179). A lo cual se debe agregar el aprendizaje dual de legislaciones, sistemas monetarios, husos horarios y las diversas reglamentaciones propias de cada una de las vecinas sociedades nacionales, no siempre coincidentes y en ocasiones contradictorios.

Una visión actual señala que "los colombianos y venezolanos de la frontera no se identifican con las acepciones que se les adjudican desde fuera. Se definen como ciudadanos iguales a cualquier otro del país. No son ni "centinelas de la patria", ni corren el riesgo de perder su "identidad nacional". Se saben colombianos y venezolanos dentro de un "modo de vida de frontera" implícito a una dinámica cultural particularizada" (ibid., 2001, 166). Lo cual pareciera coincidir con observaciones de otras zonas fronterizas, de las cuales se puede desprender que la interacción derivada del ámbito cotidiano no implica de manera automática la aculturación, pues también involucra diferencias, resistencias y conflictos, asociados a diferencias culturales, de lenguaje, prejuicios, estereotipos, racismo, adscripciones imaginarias y diferencias de poder entre otros (Valenzuela, 1996, 236). De hecho, entre las percepciones que venezolanos y colombianos poseen en relación con el otro, una de las cualidades resaltantes es el nacionalismo. Mediciones de autopercepción indican que el porcentaje de quienes se perciben como nacionalistas se incrementa en las ciudades fronterizas de ambos países (Salazar y Rey, 1999, 39-43).

Un elemento que pareciera tener efecto cohesivo cultural entre los *fronterizos* es el juego de percepciones entre el centro y las provincias, entre la unidad y la diversidad (Kennedy, 1993, 131), entre los "metropolitanos" y los "fronterizos". Tal como lo comenta Zamora, el habitante de la frontera se siente compelido desde el exterior fronterizo, es decir desde las capitales nacionales, a tomar la decisión dicotómica de ser guardián de la nacionalidad o mostrarse como un ente mixto cuya identidad cultural estaría en peligro. Cuando el

fronterizo acepta-asume la existencia de una visión metropolitana que evalúa su conducta y actitud ante el hecho nacional, simultáneamente está incorporando en su discurso la confrontación entre lo fronterizo y lo metropolitano. Esa construcción está asociada a usuales percepciones del fronterizo que se reconoce al margen, aislado de los canales de participación en la vida social de su correspondiente sociedad nacional, víctima de mecanismos mediante los cuales la metrópoli (Caracas o Bogotá) tiende a monopolizar los recursos fiscales sin permitir que fluyan hacia las regiones interioranas (Fals Borda, 1996, 17-18; Martens, 1992, 116). En sociedades con alta incidencia de la actividad del Estado, la lejanía fronteriza es sentida como una ausencia de la protección de las capitales y como señales de un centralismo metropolitano indolente y poco interesado en conciliar las políticas nacionales (proyectos de desarrollo nacionales, política exterior, v.g.) con las aspiraciones regionales fronterizas. Este tipo de percepciones pareciera estar presente en otras realidades y queda especialmente patente cuando se debaten los temas integracionistas (Achúgar y Bustamante, 1996, 136-137).

#### *Frontera: espacio normativo*

La percepción de los fronterizos, en cuanto a su diferenciación del resto de los habitantes de sus comunidades nacionales, no sólo se sustenta en un imaginario local. Las comunidades fronterizas son sujeto de legislaciones particulares que definen ámbitos espaciales de aplicación y crean reglas de funcionamiento diferentes a las aplicables en el restante territorio del Estado respectivo. Esas legislaciones suelen responder a visiones teóricas y políticas sobre el papel de la frontera en los esquemas de protección de la integridad territorial nacional.

Diversas teorías enfocan el tema de fronteras hacia los aspectos geoestratégicos, cuya visión extrema sostiene que la frontera más cierta y duradera será aquella que rechaza actividades humanas significativas (Morales Paúl, 1989, 280). Esta visión que prioriza el control territorial del Estado sobre sus linderos mediante la existencia de vacíos poblacionales coexiste con posiciones que coincidiendo en el objetivo varían en cuanto al método: consideran que el control territorial se garantiza mediante la concentración de fuerzas de los Estados colindantes (ibid., 1998, 183). Ambas posiciones conciben la frontera desde un punto de vista confrontacional y conducen al fortalecimiento militar, lo cual coloca las relaciones bilaterales con un sesgo marcadamente estratégico, es decir, en el plano de una marcada competitividad. Esta visión ha sido particularmente sostenida por el Estado venezolano en razón de la influencia del estamento militar en la política venezolana (Müller Rojas y Vivas Gallardo, 1992, 197), y por Colombia país que no ha sido ajeno al fenómeno de lo que Vivas llama "actorialismo militar" (Vivas Gallardo, 1999, 244). La visión confrontacional ha estado presente en la interacción de Venezuela y Colombia, siendo según autores colombianos "la dimensión dominante de las

relaciones, en franco desmedro de una maximización de la cooperación bilateral" (Obregón y Nasi, 1990, 17), y, según el venezolano Ramón León, "dominando la preeminencia de lo limítrofe (entendido como la definición de límites entre los dos países) sobre lo fronterizo (entendido como la atención a la problemática común de las poblaciones asentadas en cercanías de las delimitaciones)" (citado en Obregón y Nasi, 1990, 17).

Dos posiciones extremas quedan al descubierto, una que propugna la confrontación como método, y la preservación del control territorial y de la soberanía nacional como objetivo. Esta óptica privilegiaría la esfera de lo militar. Otra posición, de tipo cooperacionista, se expresa en la promoción de la acción binacional fronteriza buscando optimizar el factor localizacional de la frontera como método, tras el objetivo de mejorar el nivel de vida de las comunidades allí asentadas. Esta última óptica coloca el objetivo de la preservación de la soberanía sobre una base no exclusivamente territorial. Desde una visión militar venezolana, las dos ópticas "pueden ser antagónicas en tiempos de conflicto o coincidentes en una variedad de grados, culminando en la integración" (Rodríguez Ochoa, 1991, 160).

Entre estas dos ópticas extremas se encuentran posiciones que aceptan el objetivo prioritario de la defensa de la soberanía territorial y auspician como método el fortalecimiento de la presencia nacional en la zona de frontera impulsando el "desarrollo, el poblamiento y la presencia institucional" (Martens, 1992, 207). Esta última perspectiva en los casos de Venezuela y Colombia se inscribe dentro de tendencias latinoamericanas usuales en la década de los 60 que daban alta prioridad a la planificación estatal del desarrollo nacional y a la regionalización, teniendo como usual referencia la experiencia estadounidense de la Autoridad del Valle del Tennessee (Quero Morales, 1978, 584-588; Fals Borda, 1996, 29). La visión sobre el desarrollo nacional de las áreas de frontera, en el caso del Estado colombiano, fue objeto de legislación específica mediante la Ley Básica 10 de 1963 y la Ley por Medio de la cual se Dictan Disposiciones sobre Zonas de Frontera de 1994, esta última amparada en principios favorables a la integración binacional incluidos en la Constitución colombiana de 1991 (Lizarazo, 1995, 5-6).

Las visiones confrontacionales en el caso de la frontera de Venezuela con Colombia han cobrado cuerpo en la disposición de la estructura de seguridad fronteriza venezolana, convertida en un asunto militar sustentado argumentalmente en el litigio territorial. Por ello el tratamiento de problemas relacionados con actos ilegales realizados por grupos humanos en las zonas fronterizas –comunes en todas las áreas de ese tipo– tiende a ser atendido con mecanismos propios de la acción militar frente a conflictos bélicos (Müller Rojas y Vivas Gallardo, 1992, 217-218).

En 1976 fue promulgada la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, inspirada por la doctrina militar desarrollada por el gobierno estadounidense en la

segunda posguerra bajo la denominación de "Seguridad Nacional" (Varela, 1986, 16). Mediante dicha ley, el Estado venezolano procedió a crear las "zonas de seguridad" entendidas como franjas de territorio adyacentes a la línea fronteriza, declaradas de utilidad pública y cuya anchura sería establecida mediante decreto presidencial oída la opinión del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. En el ámbito de dicha zona, una vez delimitada, estarían vigentes diversas restricciones a la propiedad y al tránsito de personas bajo el control administrativo del Ministerio de Defensa. Algunas de esas restricciones incluso fueron consideradas como inconstitucionales en el marco de los derechos consagrados por la Constitución de 1961, vigente a la fecha de emisión de la ley (Gabaldón, 1992, 385-387). Los decretos con la determinación de los límites de la zona de seguridad fronteriza fueron emitidos en 1993, con aplicación sólo en los estados Zulia, Táchira y Apure, todos ellos fronterizos con Colombia (Otálvora, 1994, 49).

A juicio del ahora extinto Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la zona de seguridad, salvo en lo atinente a la actividad asignada al Ministerio de la Defensa, no puede considerarse como una zona militar. La argumentación usualmente esgrimida por el sector militar venezolano apelaba al concepto holístico de la seguridad nacional, según el cual seguridad implica desarrollo, existiendo una correlación funcional entre la zona de seguridad fronteriza y la zona fronteriza, entendiéndose esta última como espacio para el desarrollo nacional (Rodríguez Ochoa, 1991, 163). Visiones críticas respecto a la relación directa entre "seguridad" y "desarrollo" la consideran axiomática, dogmática, carente de comprobación y de validez como principio universal (Romero, 1986, 305).

Si bien la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa no es la única de aplicación en las zonas fronterizas (Gabaldón, 1992, 394-409), es muestra de una de las tendencias que han ganado cuerpo dentro del Estado venezolano en su tratamiento de lo fronterizo, en este caso priorizando el concepto confrontacional de seguridad.

#### *Frontera: tema internacional*

Enmarcado dentro de ópticas confrontacionales, cooperacionistas o en una combinación de ambas, el tratamiento que el Estado da a sus áreas de frontera posee impactos tanto de carácter interno como externo. Así, las decisiones nacionales referidas a sus fronteras forman parte integral de la política exterior del Estado "en cuanto esas acciones aceleran o retrasan procesos de acercamiento con el país vecino en su propia frontera" (Otálvora citado en MRE-Colombia, 1993, 42).

El tratamiento de lo fronterizo como parte del temario de política exterior dirigida al país vecino hace que, de alguna forma, la política fronteriza interna comience a formar parte de la lógica propia de las relaciones generales entre

los dos Estados colindantes, adquiriendo características resultantes de la diversidad de instancias institucionales (o no-institucionales) y áreas temáticas que dan cuerpo a las relaciones binacionales. La dinámica de la agenda bilateral, la intensidad en su ejecución, los conflictos y el impacto de los mismos, los mecanismos bilaterales y las coyunturas en las relaciones entre los dos países serán condicionantes de la política fronteriza, y probablemente en algún grado condicionados por ella.

En cuanto a las instancias institucionales (o no institucionales) en las cuales se genera la política exterior venezolana, se trataría de un sistema complicado, difícil de movilizar y coordinar (Cardozo de Da Silva, 1992, 107), con una fragmentación organizacional caracterizada por la proliferación de actores estatales como respuestas *ad hoc* a la necesidad de adaptarse espontáneamente a cambios profundos en la agenda global (Romero, 1992, 209). En el caso específico de las definiciones de la política fronteriza, el esquema institucional mostraba una dispersión y segmentación en la asignación de competencias, que hacía fallar diversos intentos para coordinar la acción pública de fronteras (Gabaldón, 1992, 416).

La agenda binacional ha estado marcada (como vimos en el punto anterior) por los temas de seguridad y de soberanía territorial, los cuales han incidido en el tratamiento del potencial temario binacional. Durante el siglo XX, los temas de delimitación de la frontera terrestre, hasta la década de los 40, y de delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela a partir de los años 60, "constituyeron el eje central de la agenda de relaciones entre los dos países" (Ramírez, et. al., 1999, 161). Pareciera existir un movimiento pendular que se expresa en el predominio alternativo de visiones confrontacionales o cooperacionistas, de enfoques pragmáticos o realistas en cuanto a la materia de seguridad entre los dos países, pudiéndose identificar lapsos de estabilidad o de tensión en las relaciones bilaterales (Vivas Gallardo, 1999, 240-242).

Amén de los temas limítrofes con su alta capacidad inhibitoria en cuanto al desarrollo de otros asuntos, la agenda bilateral fue enriqueciéndose a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Es posible identificar tres momentos de ampliación de la agenda bilateral: uno, en 1942, cuando se firma el estatuto fronterizo constituyéndose en un programa multisectorial de acción bilateral; dos, a principios de la década de los 60, con la definición de una agenda de acción bilateral común; y, tres, en 1989, cuando se inician negociaciones globales que evidenciaron una amplia agenda de temas a cargo de las Comisiones de Asuntos Fronterizos tratados mediante la participación de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales (Cardozo de Da Silva, 1992, 99). Conceptualmente, la amplia agenda de 1989 tenía tras de sí la decisión de "desgolfizar" las relaciones bilaterales (Obregón y Nasí, 1990, 100), mediante un mecanismo que se denominó como de "globalidad" (Rey, 1988, 177), en

tanto procuraba ampliar la agenda, descentrarla del tema limítrofe, asumiendo la existencia de asuntos de interés mutuo cuyo tratamiento no debía estar condicionado a la resolución de la discrepancia sobre el golfo de Venezuela.

## 2. Concepción del proyecto

El general reconocimiento de la existencia de una realidad social específica, con alta capacidad de movilización en procura de sus intereses regionales, situada en la zona fronteriza que forman el estado Táchira y el departamento Norte de Santander, dio la pauta para que en 1989 se iniciara un proceso de definiciones de políticas para transformar esas condiciones previas en elementos de estímulo económico regional. Ese proceso tenía sus antecedentes en la normativa binacional que se había ido generando en el transcurso del siglo XX para regular la dinámica de poblaciones fronterizas.

A principios de la década de los 40, y tras la suscripción del tratado que declaró terminadas todas las diferencias sobre materias de límites<sup>5</sup>, ambos países se abocaron a normar el flujo de sus nacionales en la zona fronteriza. Así, en 1942 fue suscrito el Estatuto de Régimen Fronterizo, el cual entró en vigencia tras el correspondiente canje de ratificaciones en 1944. Mediante el Estatuto fue creada y delimitada una región fronteriza, definida como una franja a ambos lados de la línea limítrofe, siendo la primera señal de una política fronteriza bilateral. En su parte argumental, el Estatuto señala que dicho instrumento es producto del convencimiento de ambos gobiernos sobre las ventajas que "habrán de obtenerse facilitando las relaciones que forma el frecuente tránsito en las regiones limítrofes de ambos países". Para ello, mediante ese instrumento se estableció una normativa de aplicación especial en la región fronteriza, creando un documento de identidad con validez local, facilitando el flujo de personas con fines laborales y empresariales, y dando a las autoridades nacionales de la frontera potestades para actuar en temas de cooperación educativa, sanitaria, policial y ambiental.

### a) Informe BID

Los primeros años de la década de los 60 marcan el segundo antecedente relevante, en cuanto al tratamiento binacional del tema fronterizo. En visita realizada a la zona fronteriza venezolana, el presidente colombiano Guillermo León Valencia suscribió con su homólogo venezolano Rómulo Betancourt el Acta de San Cristóbal, "que se constituyó en la explicitación de una alianza económica colombo-venezolana" (Ardilla, 1991, 156). Los gobiernos de ambos

<sup>5</sup> El Tratado de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes entre Venezuela y Colombia fue suscrito el 5 de abril de 1941 y el canje de ratificaciones se cumplió el 12 de septiembre de ese mismo año. El texto del tratado, una reseña de los debates acontecidos en el parlamento venezolano al ser considerado el tratado, así como el Estatuto de Régimen Fronterizo pueden encontrarse en Nicolás Perazzo (1981).

países, en medio de una línea de trabajo enfocada en la promoción del desarrollo fronterizo bajo el mandato del Acta de San Cristóbal, adelantaron gestiones en procura de apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la realización de un estudio sobre la realidad fronteriza que generara propuestas para la integración binacional. Con ese objeto fue designada por el BID una comisión técnica mixta. "El BID entregó un estudio en 1964, en el que diferencia de manera clara diversos segmentos de la frontera común y destaca la necesidad de atender las especificidades de cada segmento, de cada región de confluencia con características propias. El estudio en mención se constituyó en el intento más elaborado y serio realizado hasta ese entonces para la formulación de una agenda de desarrollo binacional y fronterizo" (García y Urdaneta, 1999, 293).

El diagnóstico elaborado por el BID encontró que "la integración espontánea de las poblaciones que ocupaban la zona fronteriza común mantenían un grado tal de organicidad histórica que sus relaciones se superponían y hasta obviaban cualquier restricción que pretendiera obstaculizar sus vínculos. Esta profunda articulación, en la que se definía la coexistencia cultural y la subsistencia socioeconómica de ambos grupos humanos, tenía una dinámica propia que debía ser interpretada por las políticas de desarrollo fronterizo" (Cendes-Cider, 1991, 25).

A los efectos del diseño de un programa de acción integracionista, el documento BID realizó el ejercicio pionero de dividir la línea limitrofe en segmentos (lo llamaron "zonificación"), atendiendo a características geográficas, económicas y culturales, declarando la no homogeneidad de dicha frontera y propiciando, en consecuencia, tratamiento diferenciado para cada espacio. Para determinar cuándo se estaba en presencia de una "zona fronteriza en el sentido socioeconómico", los técnicos del BID visitaron 40 centros poblados localizados en ambos países, desde la península de la Guajira hasta la confluencia de los ríos Orinoco y Meta, en los cuales realizaron mediciones de la movilidad de los factores de la producción. Cuando las mediciones indicaban que en determinado segmento de la frontera se producía un fenómeno de interdependencia y que la movilidad de factores parecía más pronunciada hacia el país, los técnicos del BID llegaron a la conclusión de estar en presencia de una "zona fronteriza en el sentido socioeconómico" (citado en Gabaldón, 1992, 380).

El programa de acción para las zonas fronterizas, a juicio de los autores del informe BID, presuponia la decisión de ambos países de conciliar y hacer coincidir sus criterios nacionales de desarrollo fronterizo, los cuales deberían quedar plasmados en un plan conjunto de desarrollo fronterizo que considerara las articulaciones de carácter histórico existentes entre las comunidades de la zona de frontera. Asimismo, el informe BID proponía adelantar un esquema normativo que desarrollara el contenido del Estatuto fronterizo de 1942.

La presentación del informe BID, a consideración de los gobiernos, coincidió con la creación en Venezuela de la Corporación de los Andes (Corpoandes), la cual fue no sólo una decisión gubernamental para atender a los estados interioranos, sino fundamentalmente la conclusión de un movimiento promovido por las élites andinas y acogido con vigor por sus comunidades (Rincón, 1987, 36; Velásquez, 1993, 44). Corpoandes inauguraba el esquema de división regional del país, y tenía como objetivo la planificación y promoción del desarrollo económico de la región andina, de la cual formaba parte el estado Táchira. "Aunque presentado cinco meses antes del nombramiento de la primera junta directiva de Corpoandes, dicha junta no lo tomó en cuenta; el enfoque dado al desarrollo del Táchira nada tuvo que ver con la estrategia propuesta por el organismo internacional" (Martens, 1992, 107). Algunas de las recomendaciones del BID, básicamente en el campo de las obras civiles, fueron atendidas bilateral o unilateralmente, pero sin que formaran parte de un plan de acción coordinada de los gobiernos.

El tratamiento bilateral de las especificidades fronterizas intentó ser adelantado mediante la creación de mecanismos *ad hoc*. En 1965 fue creada la comisión permanente colombo-venezolana de integración fronteriza, y 10 años después fueron designados, con rango de embajadores especiales, y ajenos a la estructura formal de las cancillerías, dos representantes personales de los presidentes Carlos Andrés Pérez y Alfonso López Michelsen. Ambas iniciativas resultaron infecundas.

#### b) Decisión política binacional

La Declaración de Ureña de marzo de 1989 contiene un listado específico de temas a ser tratados por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, las cuales "en colaboración de los Ministerios competentes y demás entidades nacionales que sean del caso se ocuparán de los estudios y convenios relacionados con el tránsito de personas, de bienes y de vehículos, la integración económica fronteriza, la planificación conjunta del desarrollo urbano y el uso y preservación de los recursos naturales". Las comisiones deberían dar prioridad a cinco enunciados, uno de ellos expresamente dirigido a la zona de frontera Táchira-Norte de Santander: "El relativo al crecimiento e interconexión de las áreas urbanas de Cúcuta y Villa de Rosario en Colombia y de San Antonio y Ureña en Venezuela, con el objeto de ordenar su desarrollo dentro de un Plan Maestro de Infraestructura de Servicios Públicos y Sociales. El estudio comprenderá la conformación de un área metropolitana binacional para el desarrollo industrial y comercial, y podrá incluir otros municipios".

En octubre de 1989, los presidentes Pérez y Barco, reunidos para conocer los avances de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, suscribieron una declaración que extendió indefinidamente la existencia legal de las comisiones. Igualmente los presidentes enunciaron una serie de proyectos ya

identificados por las comisiones y que comenzarían a ser objeto de tratamiento operativo por parte de los respectivos gobiernos. La declaración suscrita por Pérez y Barco expresaba que: "Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos han iniciado el estudio conceptual de las Zonas de Integración Fronteriza Progresiva (ZIFP), y de la planificación conjunta de áreas metropolitanas binacionales, y consideran que las comisiones deben continuar profundizándolo" (MRE-Colombia, 1993).

En noviembre de 1990, Carlos Andrés Pérez se encuentra en San Cristóbal, Venezuela, con el recién posesionado presidente de Colombia, César Gaviria Trujillo. En la Declaración de San Cristóbal, los mandatarios encomendaron a las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos continuar los estudios y la elaboración de proyectos para el diseño e instrumentación de la ZIFP correspondiente al estado Táchira y el departamento Norte de Santander, pidiendo prioridad para los aspectos de saneamiento de la cuenca hidrográfica del río Táchira, al programa azucarero fronterizo y la construcción de una autopista entre la línea fronteriza y la capital del estado Táchira. Los presidentes calificaron la creación de la ZIFP Táchira-Norte de Santander como "proyecto piloto aplicable, en el futuro, a otras áreas de frontera común", a la vez precisaron de forma expresa que la ZIFP incorporaría no sólo a las poblaciones directamente situadas sobre la línea limítrofe sino que debería abarcar la zona metropolitana de San Cristóbal<sup>6</sup>.

El interés de los gobiernos de ambos países sobre la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) siguió expresándose reiteradamente, e incluso fue introducido dentro de las líneas de trabajo de la Comunidad Andina.

#### c) Inclusión en el temario andino

En 1989 se inicia un proceso de reactivación organizativa y temática del Acuerdo de Cartagena<sup>7</sup>. Los presidentes de los países miembros acordaron en febrero de aquel año reunirse semestralmente con el propósito de "examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino" (Junac, 1991, 11). La novedad de los consejos presidenciales semestrales trajo una aceleración de las negociaciones buscando la redefinición del mecanismo de integración andino. Venezuela procuraba ajustar su inserción en la comunidad andina con los programas de liberalización económica y apertura comercial del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Al poco tiempo Colombia asumiría una línea

<sup>6</sup> La ciudad de San Cristóbal, capital del estado Táchira, se encuentra localizada a 31 kms del paso fronterizo más cercano, al contrario de Cúcuta, la capital departamental colombiana, cuya área urbana se expande hasta la línea limítrofe.

<sup>7</sup> El Acuerdo de Cartagena, documento base del Grupo Andino y de la actual Comunidad Andina de Naciones, fue suscrito en mayo de 1969 por representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Pese a que Venezuela había sido parte sustancial en la iniciativa, sólo se adhirió al Acuerdo en 1973. Chile se retiró del grupo en 1976.

análoga cuando César Gaviria Trujillo tomó posesión de la presidencia de su país.

Lo que se denominó oficialmente como el proceso de Profundización de la Integración Andina, se concretó en las declaraciones emanadas de los consejos presidenciales, mediante las cuales se emitieron instrucciones sobre los aspectos componentes del nuevo "diseño estratégico" para la región. El tratamiento del tema fronterizo vivió una acelerada transformación como reflejo del proceso que Venezuela y Colombia adelantaban bilateralmente.

El Manifiesto de Cartagena de Indias, correspondiente al primero de los Consejos Presidenciales Andinos (Cartagena de Indias, mayo de 1989), abordó el tema fronterizo dentro del esquema tradicional dado por la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac), órgano técnico del para entonces Grupo Andino. "Fronteras" figuraba como parte del enunciado de "integración física, frontera, turismo y comunicaciones". Salvo la propuesta genérica de "acelerar la integración fronteriza, en beneficio de las poblaciones y territorios de frontera común", el documento no daba lineamientos específicos sobre el tema (Junac, 1991, 15).

El segundo encuentro presidencial (Galápagos, diciembre de 1989) conoció y aprobó el documento elaborado por la Junac, bajo el título de Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino (Junac, 1991, 35). Allí se incluyó la "integración fronteriza" como una de las nuevas áreas de actuación a corto, mediano y largo plazo, orientadas a áreas binacionales fronterizas. Se proponía, incluso, la constitución de nuevas "comisiones de vecindad"<sup>8</sup> en seguimiento de la experiencia venezolano-colombiana.

El quinto encuentro presidencial (La Paz, noviembre de 1990) aprobó las Acciones para la Profundización del Diseño Estratégico. Los presidentes acordaron "institucionalizar" la integración fronteriza (Junac, 1991, 130), con lo cual el proyecto de creación de una ZIF en la frontera Táchira-Norte de Santander adquirió carácter de mandato multilateral. El documento presidencial ordenaba "delimitar las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como el escenario principal para la instrumentación de las políticas específicas de integración fronteriza, antes del 31 de diciembre de 1991". Igualmente la máxima instancia política andina acordó realizar perentorios estudios sobre la armonización del marco jurídico fronterizo, la definición de criterios sobre emplazamiento de controles aduaneros, migratorios, policiales y sanitarios, la planificación urbano-regional, el comercio fronterizo, la infraestructura, los proyectos productivos

<sup>8</sup> Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, nombre asignado en la Declaración de Ureña, comenzaron a ser denominadas por la prensa colombiana como Comisiones de Vecindad. Este último nombre fue incorporado por los técnicos de la Junac en sus documentos. Referencias a las comisiones de vecindad y al derecho vecinal se encuentran en Sainz (1994).

y de servicios. Los documentos de la Junac comenzaban a reflejar la experiencia bilateral que se desarrollaba entre Venezuela y Colombia, tanto en el mecanismo de las comisiones<sup>9</sup> como en el enfoque hacia una ZIF. Sin embargo, existía un contraste en cuanto a la zona que podría ser declarada ZIF. Mientras en Junac se pensaba en una zona situada sobre el límite político que sólo incluiría a Cúcuta (capital del colombiano departamento Norte de Santander) y a la población limítrofe venezolana de San Antonio, en Caracas y Bogotá se pensaba en un área mayor.

d) *Proyecto binacional*

Desde 1989, poco tiempo después de la creación de las Comisiones de Asuntos Fronterizos, la Corporación Venezolana para el Desarrollo de la Región Suroeste (Corposuroeste), inició un trabajo de diagnóstico regional procurando la definición de una microrregión fronteriza. Al poco tiempo, Corposuroeste junto a su homóloga nortesantandereana Corponor conformarían un equipo de trabajo técnico binacional, cuyo objetivo sería el proyecto ZIF, trabajando juntamente con las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos.

Julio Esteves, coordinador del equipo venezolano, expuso ante un escenario público en Caracas, en abril de 1990, el estado del trabajo realizado por un equipo binacional, integrado casi exclusivamente por profesionales nativos y residenciados en la zona fronteriza (Esteves, 1991, 172-185). El informe de Esteves adelantó resultados del diagnóstico realizado en cuanto a los flujos comerciales y laborales, la infraestructura de transporte, productiva, energética, el sistema jerárquico de ciudades, el equilibrio entre las zonas metropolitanas, la legislación vigente, en los cuales subyacía un enfoque analítico del tipo asociado a las regiones nodales. Señaló una propuesta de delimitación del perímetro que debería ser declarado como una ZIF, en la cual se establecería un "régimen aduanero especial" con libre comercio al detal para los residentes, y funcionaría como el centro del intercambio de bienes entre los dos países. Liberalizar el flujo de personas y bienes en el área propuesta equivaldría, según el informe, a la conformación de un mercado de un millón de personas, y a la creación de condiciones para un incremento notorio del comercio, la industria, el turismo, lo cual permitiría atenuar las crisis cíclicas en la economía fronteriza asociadas a los vaivenes cambiarios de ambos lados de la frontera.

A medida que los trabajos binacionales se adelantaban, sus resultados eran expuestos en las periódicas reuniones plenarias que realizaban las Co-

<sup>9</sup> Basándose en el esquema de la comisión venezolano-colombiana, Colombia creó comisiones de vecindad junto con Ecuador (1989), Panamá (1992), Brasil (1993) y Perú (1993). Al respecto ver MRE-Colombia (1994).

misiones Nacionales de Asuntos Fronterizos<sup>10</sup>, a la vez que el tema comenzaba a ser debatido tanto en la prensa regional fronteriza como en los medios capitalinos. En 1991, con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las comisiones nacionales solicitaron al venezolano Ramón León (investigador del Centro de Estudios del Desarrollo de la UCV-Cendes) y al colombiano Rodolfo Villamizar (funcionario de Corponorte) la redacción de una versión final del proyecto binacional de las ZIF, basaba en los múltiples debates escenificados en las comisiones, los avances hechos por las corporaciones de desarrollo, los aportes teóricos procedentes del Cendes<sup>11</sup>, así como las conclusiones de un proceso de consultas institucionales realizadas por los consultores contratados.

Los bocetos elaborados por ambos consultores, los cuales eran propuestas de carácter técnico, no obligante ni vinculante para ninguno de los dos países, incluían los siguientes aspectos (León y Villamizar, 1991):

- (i) Propuesta de delimitación de la ZIF.
- (ii) Propuesta de estructura organizativa que debería crearse para la administración y gerencia de la ZIF. Dicha estructura contemplaba la creación de un Consejo de la ZIF, un Directorio Binacional de Integración Fronteriza, un Comité Ejecutivo Binacional y una Coordinación Técnica Binacional. Las diversas instancias estarían constituidas por representaciones paritarias de ambos países y tendrían funciones de planificación, promoción, coordinación, enmarcadas en criterios de "planificación conjunta", "ejecución compartida" y "coordinación administrativa". Estos criterios se correspondían con definiciones promovidas por la Junac.
- (iii) A los efectos de la organización territorial de la ZIF, los autores proponían la necesidad de planificar y administrar "el sistema vial binacional" y planificar una redistribución de las actividades de cada centro poblado dentro de la ZIF.
- (iv) Propuestas de acciones de promoción de sectores económicos específicos.
- (v) Propuestas para una normativa que regulara y promoviera la actividad económica fronteriza.

<sup>10</sup> Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos realizaron 19 reuniones plenas en el lapso desde su creación en 1989 hasta la finalización del periodo constitucional 1989-1994, amén de promover reuniones intergubernamentales técnicas sobre temarios específicos.

<sup>11</sup> Institucionalmente y mediante la participación de Alberto Urdaneta, Director de ese Instituto, y de Ramón León, el Cendes formó parte activa de los debates sobre el tema fronterizo iniciados en 1989. Su experiencia previa en el abordaje de la temática fronteriza mediante trabajos con contrapartes académicas colombianas, quedó reflejado en: León y Urdaneta (1991). Junto al Cendes, la Universidad de los Andes (Núcleo Táchira) y la Universidad Experimental del Táchira UNET, se hicieron presentes mediante la participación de profesores e investigadores involucrados en los temas fronterizos.

#### e) Proyecto andino

Como respuesta a las directrices presidenciales andinas, la Junac con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contrató un grupo de consultores para definir una "programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la región andina". El estudio referido a la frontera venezolano-colombiana fue encomendado al ingeniero venezolano Alberto Urdaneta del Cendes y al arquitecto colombiano Edgar Forero. El documento en cuestión presentó un diagnóstico de los distintos segmentos de la frontera, centrando su atención en la sección Táchira-Norte de Santander. La estrategia propuesta para esa región fronteriza incluía: reestructuración de la organización territorial; dinamización, diversificación e internacionalización del comercio y las actividades productivas; mejoramiento de las condiciones y ampliación del mercado laboral; mejoramiento de la oferta pública de servicios y de las condiciones ambientales; adecuación institucional para la gestión de integración fronteriza y compatibilización de las políticas territoriales, económicas y migratorias. Los autores propusieron instrumentar las directrices expuestas a través de la "inmediata definición, conformación, estructuración y posterior consolidación" de la ZIF Táchira-Norte de Santander. Incluyeron además una definición operativa de la ZIF, al caracterizarla como "el contexto territorial colombo-venezolano, establecido por consenso político entre los dos Estados, donde la confluencia de intereses fronterizos, binacionales y multilaterales encuentran respuesta institucional coordinada y sistemática". Una precisión adicional específica que la ZIF "será un área en la cual cada Estado tendrá que hacer los arreglos políticos, jurídicos, administrativos y operativos necesarios para compartir responsabilidades con su homólogo vecino en el ejercicio cotidiano de las actividades de control y regulación de los procesos fronterizos comunes" (Forero y Urdaneta, 1990, 146-180).

### 3. Muerte del proyecto

El proyecto para crear una ZIF en el segmento Táchira-Norte de Santander de la frontera venezolano-colombiana no se realizó. Luego del intenso trabajo de definición y promoción del proyecto, con la participación de múltiples actores nacionales, bilaterales y multilaterales, el interés por el mismo fue menguando como consecuencia de una diversidad de hechos regionales y nacionales.

#### a) Opiniones y crisis política

##### *Fronterizos en contra*

Diversas apreciaciones sobre la forma como las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos abordaron su trabajo coinciden al resaltar la participación dentro del mecanismo no sólo de los despachos ministeriales sino de actores privados, locales y nacionales (Cardozo de Da Silva, 1992, 99), la inclusión de

distintos sectores políticos, la divulgación de sus labores, la coordinación entre las comisiones de ambos países (Obregón y Nasi, 1991, 100-101), la concesión de relevancia a los temas de contenido social (Zamora Cardozo, 2001, 178), entre otros. Sin embargo, el trabajo de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos se produjo en un escenario donde confluyeron presiones en contra, por parte de actores locales y nacionales de ambos países.

Localmente, entre las comunidades políticas de la zona fronteriza se produjo una reacción contraria a la implantación de una ZIF, a pesar de que en los trabajos técnicos para su diseño participaron las corporaciones de desarrollo regional Corposuroeste de Venezuela y Corponor de Colombia y que los consultores cumplieron un dilatado (en el tiempo) y amplio (en cuanto a los participantes) proceso de consultas locales. La prensa tachireña fue escenario de un intenso intercambio de opiniones que centraban los ataques al proyecto ZIF con base en tres argumentos: la falta de consulta a las fuerzas vivas de la región, la elaboración del proyecto bajo la coordinación de "gente de Caracas" y la inminencia de una migración masiva de colombianos hacia el estado Táchira, valiéndose de la facilidades de tránsito de personas que imperaría en la hipotética ZIF, lo cual dejó en evidencia un discurso "chovinista" entre diversos voceros regionales (Martens, 1992, 392-398).

Como consecuencia de la falta de consensos mínimos a escala local sobre la conveniencia del proyecto ZIF, el gobierno venezolano planteó en el ámbito de la Comunidad Andina la paralización del tratamiento multilateral de este asunto. Como resultado de los trabajos de diagnóstico sobre las fronteras andinas, la Junac presentó a consideración de los países miembros un proyecto de resolución mediante la cual se elevaría el proyecto para la creación de ZIF a la condición de normativa multilateral andina. Venezuela expuso en septiembre de 1992, en la Reunión de Autoridades Fronterizas del Acuerdo de Cartagena, su interés de mantener el tema de la definición de zonas de integración fronteriza como un asunto de orden bilateral, sin adquirir compromisos multilaterales que pudieran limitar las negociaciones que seguía con Colombia (Copa, 1993, 275). La posición contraria de Venezuela aceptada por Colombia y el poco interés por parte de los restantes países miembros frenaron el avance del tema ZIF dentro de la agenda multilateral andina<sup>12</sup>.

#### *Visiones conflictivistas y fin de gobierno*

Los mecanismos creados en 1989 por Venezuela y Colombia y el enfoque cooperacionista del temario acordado generaron algunas reacciones contrarias

<sup>12</sup> El tema de la creación de zonas de integración fronteriza sólo regresó a la agenda andina en 1999, cuando con el voto favorable del gobierno de Venezuela se aprobó la Decisión 459 sobre política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, la cual sirvió de base a la Decisión 501 del 2000, mediante la cual los gobiernos andinos acordaron definiciones y características para la creación de ZIF en la región.

en ambos países. Personalidades colombianas tradicionalmente interesadas en el tema limítrofe con Venezuela expresaron dudas o rechazo a la política iniciada en 1989, al considerar que se trataba de un triunfo de la diplomacia venezolana al prorrogar indefinidamente las negociaciones para la delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela (Obregón y Nasi, 1991, 67). Simultáneamente en Venezuela, sectores de la opinión pública expresaban cautela y hasta rechazo ante la política cooperativa binacional. Dos elementos estaban presentes: el diferendo sobre el golfo de Venezuela y los problemas de seguridad y de orden público en las zonas de frontera (Cardozo de Da Silva, 1992a, 346). Finalmente, la crisis política que se produce en Venezuela como consecuencia de los intentos de golpe de Estado de febrero y noviembre de 1992, determinó cambios en la intensidad de las acciones de política exterior venezolana y muy especialmente en la dirigida hacia Colombia.

El tema de las relaciones con Colombia formó parte del discurso expuesto por los militares insurrectos de febrero de 1992 quienes exigían la renuncia de las comisiones negociadoras con aquel país, acusaban al presidente Carlos Andrés Pérez de "traición a la patria" y denunciaban, entre otros aspectos, la creación solapada de "condominios" sobre el territorio venezolano bajo la forma de áreas y ciudades binacionales, en clara alusión al proyecto de ZIF (citado en Garrido, 2000, 75-84). Por otra parte, el Consejo Consultivo designado por Pérez luego del intento de golpe del 4 de febrero, incluyó, entre el cuerpo de sus recomendaciones, aspectos específicos al tratamiento de las relaciones con Colombia, resaltando la necesidad de someter a la más amplia consulta nacional la eventual solución a que pudieran arribar las comisiones en materia limítrofe entre los dos países<sup>13</sup>.

Tras la decisión del Congreso de la República, en junio de 1993, de autorizar el enjuiciamiento a Carlos Andrés Pérez, el parlamento venezolano designó a Ramón J. Velásquez para ejercer la Presidencia de la República hasta finalizar el período de gobierno. Las instrucciones presidenciales de quien hasta ese momento presidió por Venezuela la Comisión Nacional de Asuntos Fronterizos fue la de posponer nuevas gestiones en relación con el golfo de Venezuela, y sólo adelantar la elaboración de informes de actividades cumplidas por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, para su entrega al gobierno que sería electo en diciembre de 1993 (Otárvora, 1994, 80).

Con la llegada en 1994 de Rafael Caldera a la Presidencia de la República, el papel de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos se modificaría sustancialmente, en tanto que la agenda bilateral comenzó a estar determinan-

<sup>13</sup> El Consejo Consultivo fue una instancia *ad hoc* cuyas recomendaciones fueron hechas públicas en abril de 1992. Al respecto ver Consejo Consultivo de la Presidencia de la República (1992), Recomendaciones, Talleres Gráficos del Congreso de la República, Caracas.

temente atada a los aspectos de seguridad fronteriza. No sería sino hasta 1997 cuando una nueva etapa de actividad bilateral desde una perspectiva cooperacionista se activaría, gestándose un nuevo programa de desarrollo integral fronterizo elaborado con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Corporación Andina de Fomento (García y Urdaneta, 1999, 287). El plan de desarrollo de 1997, en cuya elaboración participaron técnicos que ya habían formado parte de los equipos que intentaron diseñar la ZIF, no incluyó entre sus recomendaciones la creación de alguna definición territorial de aplicación privilegiada para las acciones fronterizas (BID-Intal-CAF, 1997).

#### b) Apertura andina

Tal como se comentara previamente, los países andinos en el marco del Acuerdo de Cartagena iniciaron en 1989 un proceso de cambios en sus relaciones comunitarias que fue denominado como la "profundización de la integración andina". Esos cambios se correspondían con "un nuevo paradigma de política económica" con acento liberal, que en el caso venezolano fue impulsado por el gobierno de Carlos Andrés Pérez propugnando la eliminación de restricciones comerciales y el libre flujo de capitales, dándole especial significación al éxito exportador (Bello Rodríguez, 2000, 413-414). Una "atmósfera aperturista" análoga a la venezolana fue impulsada en Colombia por el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) quien lanzó un programa de internacionalización de la economía (MCE-Colombia, 1993, 11).

El Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino fue aprobado en la Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en 1989, como parte de la Declaración de Galápagos (Junac, 1991, 37-78). Dicho diseño incorporó la ejecución de un programa para la consolidación del "espacio económico andino", que incluía acciones a corto plazo para la liberación comercial. Después, el consejo presidencial reunido en Cartagena en diciembre de 1991, aprobó la liberación de gravámenes y restricciones en el comercio intrarregional andino y la entrada en vigencia de un arancel externo común, ambos a partir del 1 de enero de 1992 (ICE, 1992, 8). Estas decisiones sólo fueron implementadas por Venezuela y Colombia, con lo cual a principios de 1992 comenzó a funcionar una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera entre los dos países.

En los tres años que siguieron a la implantación de la Zona de Libre Comercio, el flujo comercial entre Venezuela y Colombia se incrementó a una tasa interanual promedio de 33,76%, mientras las exportaciones venezolanas hacia Colombia aumentaron en promedio 59,95% interanual (cálculos propios basados en CAF, 2001). La relevancia del comercio bilateral venezolano-colombiano, dentro del contexto de la comunidad andina, quedaba patente en las exportaciones venezolanas que representaron 37,9% de todo el comercio interandino en el lapso 1993-1998. El creciente comercio venezolano-

colombiano, que equivalía a 44% del comercio total interandino en 1999, transitaba por la zona fronteriza entre los dos países, y básicamente a través del segmento Táchira-Norte de Santander (CAF, 2001, 21).

En 1990 la Junac aprobó la Decisión 271 referida a un sistema andino de carreteras, lo cual fue seguido por la iniciativa de la CAF de financiar un estudio sobre los requerimientos de infraestructura vial para la zona de libre comercio interandino (CAF, 1993). Sin embargo, al menos en el caso de la frontera venezolano-colombiana no fueron ejecutadas las obras consideradas necesarias. Dentro del temario de las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, el tema de la infraestructura vial era uno de los más tratados en los diversos encuentros y su análisis había sido incorporado al macro tema de la ZIF. Los diagnósticos sobre la infraestructura carretera señalaban que el proceso de integración se estaba realizando con francas deficiencias en los sistemas de transporte, en virtud de los innumerables obstáculos geográficos que las carreteras tienen que salvar, por lo que resultaba urgente identificar nuevos corredores internacionales de transporte o el mejoramiento de los existentes (Colmenares, 1993, 133).

El marco normativo andino para la liberalización de los flujos comerciales contempló medidas de liberalización del transporte de carga por carreteras, con lo cual las empresas transportistas con sede en el estado Táchira, de baja capacidad técnica y financiera, "pasaron a convertirse en meros espectadores del paso de vehículos" (CAF, 2001, 151). Como aparente consecuencia de esa situación, se produjeron en la frontera venezolana acciones de protesta en abril de 1998 y mayo de 1999 exigiendo el cierre de la frontera a las empresas de transporte extranjeras.

La no ejecución del plan de obras de infraestructura de transporte fronteriza con el adicional deterioro de la ya existente, y la incapacidad del sector de empresarios de transporte de la frontera venezolana para vincularse con provecho a las nuevas realidades comerciales, son dos de los aspectos usualmente más resaltantes del impacto fronterizo de la apertura comercial puesta en vigencia por Venezuela y Colombia en enero de 1992.

#### **Epílogo**

Una primera interpretación del material expuesto pareciera llevar a la necesidad de someter a escrutinio empírico cualquier discurso sobre globalización (ya sea favorable o en contra) que obvie los elementos de territorialidad asociados al Estado nacional, a las comunidades nacionales, e incluso a las comunidades de alto contacto externo como lo son las fronteras.

En segundo lugar, pareciera posible afirmar que las políticas de desarrollo fronterizo, ya sean nacionales o cooperativas binacionales, están influenciadas

por circunstancias locales, nacionales y extranacionales, en lo que hemos calificado como una realidad tricépite. Así, las reacciones de sectores de la sociedad fronteriza, rechazando el proyecto ZIF que se producía localmente, contrastaban con una general aceptación o indiferencia ante los lineamientos que a escala extranacional coetáneamente se estaban emitiendo e instrumentando sobre el mismo tema. Este hecho pareciera corresponder con un fenómeno ya observado en otras realidades. Las comunidades nacionales se sienten en ocasiones, y por algún motivo, más cómodas o mejor representadas con decisiones de política generadas en las instancias multilaterales (como la Unión Europea, la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Corte de Derechos Humanos de la OEA, por ejemplo) antes que con decisiones emanadas del centro político nacional (Savater, 1995; Parejo, 1998, 168). Las instancias extranacionales entran a formar parte de las instituciones que emiten normas de aplicación nacional, por lo cual se convierten en objeto de presión política para influir en sus decisiones. A su vez, como parte del esquema de relaciones locales, nacionales y globales, pareciera estarse practicando un esquema mediante el cual las comunidades nacionales buscan protección en sus gobiernos nacionales ante decisiones de las instancias extranacionales, o viceversa, dependiendo de cuál sea el emisor de las medidas causantes del malestar.

Las complejas relaciones entre los *fronterizos* y sus respectivos gobiernos nacionales, en la pugna centralismo-descentralización, pudieran responder a distintos roles que asume el *fronterizo*: venezolano; venezolano *fronterizo*; venezolano con relaciones históricas, culturales, familiares, económicas, vecinales, etcétera, con los *fronterizos* colombianos; venezolano defensor de la nacionalidad venezolana; venezolano víctima de los intereses nacionales colombianos; venezolano *fronterizo* aliado con colombianos *fronterizos* en defensa de intereses regionales. Las combinatorias posibles son múltiples y adquieren mayor complejidad cuando se incorporan las nuevas realidades extranacionales, por lo que el *fronterizo* cumple nuevos roles ya sea como agente de la globalización o víctima de la misma. Esta multiplicidad de roles asumibles y asumidos por los *fronterizos* incide en cualquier intento para la creación de consensos regionales alrededor de programas, planes o políticas dirigidos a la frontera.

Desde una perspectiva nacional, lo *fronterizo* continúa siendo percibido como parte de las políticas de seguridad y defensa, con fuerte acento conflictivista, que procuran determinar o influir en las políticas de desarrollo *fronterizo* nacional y en la política exterior del país. En el caso de la frontera con Colombia, esta percepción se ve reforzada en razón de la existencia de asuntos limítrofes no resueltos, los cuales son objeto de alta sensibilidad y de atención permanente por determinados sectores nacionales. En no pocas ocasiones, grupos de opinión interesados en el tema limítrofe tienden a exigir soluciones del tipo "single undertaking", rechazando cualquier aproximación cooperativa con Colombia calificándola de cesiones de activos en la negociación limítrofe.

La influencia del discurso conflictivista es alta en ambos países, por lo cual tiende a ser incorporado en los programas políticos de forma demagógica. Quizás el ejemplo más reciente se encuentre en la acción de los militares que intentaron derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992, quienes presentaron los temas limítrofes y fronterizos con Colombia como argumentos para su fallido golpe de Estado. Ya como presidente de la República desde 1999 bajo el llamado gobierno "bolivariano", Hugo Chávez, líder del fracasado golpe de Estado de febrero de 1992, actuaría en los temas fronterizos y limítrofes ante Colombia dentro del mismo esquema de negociación bilateral creado en 1989 y que antes había censurado. Incluso, en mayo de 1999, el gobierno venezolano aprobó en el seno de la Comunidad Andina la implementación de la misma ZIF que en 1992 había sido calificada por los actuales gobernantes como la creación solapada de condominios sobre el territorio venezolano, y, en consecuencia, delito de lesa patria por parte del gobierno que intentaron derribar.

La sensibilidad política nacional sobre el tema fronterizo convive con percepciones diferenciadas acerca la participación en los esquemas extranacionales integracionistas. Eso explicaría que mientras algunos sectores rechazaban los planes bilaterales en la frontera, coetáneamente se percibía positivamente la alianza comercial con Colombia que entró en vigencia en enero de 1992. Lo fronterizo, como espacio de tránsito del comercio liberalizado por la integración, pareciera verse desde una perspectiva nacional como disociado, no relacionado o independiente de la propia integración. Así, mientras en medio de la crisis política de 1992 lo fronterizo formaba parte del debate nacional originando que el proyecto de ZIF desapareciera de la agenda binacional, la apertura económica andaba con una dinámica propia que le permitió demostrar sus bondades mediante un crecimiento sin precedentes del flujo comercial binacional.

Después que en 1999 el gobierno venezolano, oyendo las presiones regionales tachirenses, estableció un sistema de trasbordo fronterizo para la carga procedente de Colombia, el comercio entre los dos países obvió esa situación mediante un incremento en la utilización de opciones marítimas o la creación de empresas venezolanas de capital colombiano. Una medida típica de control soberano del territorio (prohibir el ingreso de camiones de propiedad extranjera) quedaba así sin efecto práctico ante la dinámica transnacional entre dos países cuyos aparatos productivos procuran expandir su comercio exterior, entre otras vías, mediante los acuerdos de integración. Este ejemplo, sin ser concluyente, pareciera reiterar el papel marginal que las comunidades fronterizas poseen en el esquema de definiciones de las políticas aplicables en su propio espacio.

El entramado de vínculos globales, nacionales y locales, así como las diversas esferas donde operan las relaciones entre las comunidades fronterizas con sus entornos próximos y lejanos, pareciera ratificar la necesidad de una visión que coloque el estudio y las formulaciones políticas fronterizas dentro de una perspectiva amplia que asimile los conceptos y valoraciones de lo local y lo global, sin desoir las fuerzas nacionales preexistentes.

La glocalización como intento de superar el conflicto conceptual entre lo global y lo local requiere considerar e incorporar la esfera de lo nacional, cuyas referencias siguen aún vigentes.

#### Bibliografía

- Achúgar, Hugo y Francisco Bustamante (1996): "Mercosur, intercambio cultural y perfiles de un imaginario" en Néstor García Ganclini (coord.), *Culturas y Globalización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Ardila, Martha (1991): *¿Cambio de Norte?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Arenas, Nelly (1999): "Globalización, integración e identidad: América Latina en las nuevas perspectivas" en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Caracas, vol. V, n° 1.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- Bello Rodríguez, Omar (2000): "Pagar sin darse el vuelta: socios y rivales" en Asdrúbal Baptista (coord.), *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios*, Caracas, Fundación Polar.
- Bendeck Olivilla, Jorge (1994): *La corbeta solitaria*, Bogotá, Grijalbo.
- BID-Intal-CAF (1997): *Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo-Venezolano*, Caracas, (xerox).
- Briceño Monzillo, José Manuel (1982): *Nuestras fronteras con Colombia*, Mérida, Apula.
- Cardozo de Da Silva, Elsa (1992): "El proceso de toma de decisiones en la política exterior de Venezuela" en Carlos A. Romero (coord.), *Reforma y política exterior en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1992 a): "La frontera y la política exterior hacia Colombia" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Colmenares Finol, Guillermo (1993): "Venezuela. Proyectos viales de integración" en CAF, *Proyectos viales de integración fronteriza*, Caracas, Corporación Andina de Fomento.
- Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (Copaf) (1993): *Informe de actividades cumplidas. 1989-1993*, Caracas (xerox).
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (1993): *Proyectos viales de integración fronteriza*, Caracas, CAF.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Transporte sin fronteras*, Caracas, CAF.

- Consejo Consultivo de la Presidencia de la República (1992): *Recomendaciones*, Caracas, Talleres Gráficos del Congreso de la República.
- Cunill Grau, Pedro (1992): "Política y organización territorial y ocupación del espacio fronterizo occidental venezolano" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Esteves, Julio (1991): "Zona de integración fronteriza. El caso Táchira-Norte de Santander" en Copaf, *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.
- Fals Borda, Orlando (1996): *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Forero, Edgar y Alberto Urdaneta (1990): *Programa de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana. Informe Binacional*, Caracas, Junac-BID (xerox).
- Gabaldón Domínguez, Armando (1992): "Aspectos jurídicos de la cuestión fronteriza venezolana" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- García, Andolfo y Alberto Urdaneta (1999) "Desarrollo fronterizo: imperativo binacional" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Garrido, Alberto (2000): *De la guerrilla al militarismo*, Mérida, edición del autor.
- González de Luca, María Elena (1998): "La economía durante el guzmancismo" en Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, *Repaso de la historia de Venezuela*, Caracas.
- Gutiérrez, José Murguey (1988): *Controversia Colombo-Venezolana en la construcción del gran ferrocarril del Táchira*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- Junac (1991): *Profundización de la integración andina. Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino en 1989 y 1990*, Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena.
- Kennedy, Paúl (1993): *Preparando para o século XXI*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- León, Ramón y Alberto Urdaneta (1991): *Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia (desde la perspectiva venezolana)*, Caracas, Cendes.
- León, Ramón y Rodolfo Villamizar (1991): *Zona de integración fronteriza Norte de Santander-Táchira. Delimitación, diseño e instrumentación*, Caracas, Segunda revisión (xerox).
- Lizarazo Ocampo, Antonio (1995): *Ley de Fronteras*, Cúcuta, lelaf "Luis Carlos Galán".
- Martens, Juan Claudio (1992): *El espacio regional tachireño. Historia y desarrollo*, San Cristóbal, Universidad Experimental Nacional del Táchira.
- MCE-Colombia (1993): *Colombia y Venezuela. La integración*, Bogotá, Ministerio de Comercio Exterior.

- Morales Paúl, Isidro (1989): *Política exterior y relaciones internacionales*, Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- MRE-Colombia (1993): *Colombia-Venezuela. Un nuevo esquema bilateral*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Comisiones Binacionales de Vecindad* (cinco tomos), Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Müller Rojas, Alberto y Freddy Vivas Gallardo (1992): "Política de seguridad y defensa de la soberanía" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- Muñoz, Arturo Guillermo (1985): *El Táchira fronterizo. El aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899)*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- Obregón, Liliana y Carlos Nasí (1990): *Colombia Venezuela: conflicto o integración*, Bogotá, Fescol-Uniandes.
- Otalvora, Edgar C. (1992): "La frontera occidental venezolana: una visión tendencial" en Copaf, *La frontera occidental venezolana: propuestas de política*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos.
- \_\_\_\_\_ (1994): *La paz armónica*, Caracas, Pomaire.
- Parejo Alfonso, Luciano (1998): "La descentralización española" en Carlos Mascareño (coord.), *Descentralización, gobierno y democracia*, Caracas, Cendes-Glocal.
- Parker, Dick (1999): "Arqueo Bibliográfico" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Perazzo, Nicolás (1981): *Historia de las relaciones diplomáticas entre Venezuela y Colombia*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Pérez, Carlota (1999): "Cambios de patrón tecnológico y oportunidades para el desarrollo sustentable" en Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, *El hombre venezolano y el siglo XXI. Memorias de las jornadas geográficas*, Caracas.
- Quero Morales, Constantino (1978): *Imagen-Objetivo de Venezuela. Reformas y fundamentos para su desarrollo*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Ramírez V., Socorro, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Ángel Hernández y Angelina Jaffé (1999): "Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Rey, Juan Carlos (1988): *Los desafíos de la democracia*, Caracas, Tierra de Gracia Editores.
- Romero, Anibal (1986): *La miseria del populismo*, Caracas, Centauro.
- \_\_\_\_\_ (1991): "Política exterior hacia Colombia" en *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.

- Romero, Carlos A. (1992): "La complejidad organizacional en el sector externo de Venezuela" en Carlos A. Romero (coord.), *Reforma y política exterior en Venezuela*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Richardson, Harry W. (1973): *Economía regional. Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional*, Barcelona, Vicens-Vives.
- Rincón Noriega, Freddy (1987): *Ramón J. Velásquez. Un venezolano que hace historia*, Caracas, Centauro.
- Rodríguez Ochoa, Arnoldo (1991): "Definición de la zona fronteriza" en Copaf, *Hacia una política para la frontera con Colombia*, Caracas, Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos.
- Sainz, Juan Carlos (1994): *Las Comisiones de Asuntos Fronterizos como herramientas de política exterior*, tomado de <http://www.celir.org.uy/docs/d08/16sainz.htm>, bajado en octubre 2001.
- Salazar, José Miguel y Germán Rey (1999): "Imágenes, opinión y consumo cultural: visiones mutuas de colombianos y venezolanos" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Savater, Fernando (1995): "La universalidad y sus enemigos" en *Claves*, n° 49, Madrid.
- SELA (1996): "Riesgos y oportunidades de la globalización" en *América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización*, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano.
- Valenzuela Arce, José Manuel (1996): "Etnia y nación en la frontera México-Estados Unidos" en Néstor García Ganclini (coord.), *Culturas y globalización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Varela, Antonio (1986): *Elementos de análisis. De una teoría de seguridad para la democracia venezolana*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Velásquez, Ramón J. (1990): *Con segunda intención*, Caracas, Centauro.
- \_\_\_\_\_ (1993): "El Táchira en la dinámica fronteriza" en Copaf, *La frontera y la integración económica*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos.
- Vivas Gallardo, Freddy (1999): "La seguridad en el contexto de las relaciones fronterizas colombo-venezolanas: estado de la cuestión y tendencias futuras" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *Colombia Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Zamora Cardozo, Elizabeth (2001): *Tramas de vida. La frontera colombo-venezolana*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos.