



Participación de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira-Norte de Santander y en la integración andina*

*Ana Marleny Bustamente***

Resumen

El propósito de este trabajo es presentar algunas hipótesis acerca de las particularidades que la integración regional andina adquiere en las fronteras donde tiende a confundirse con la integración fronteriza o vecinal. También se expone la aceptación que la experiencia de integración andina tiene en la frontera de Táchira y Norte de Santander entre Colombia y Venezuela, los dos países más activos de la Comunidad Andina. Además se persigue explicar el aparente rechazo de los actores sociales y políticos de la frontera hacia la integración regional, a partir de la última década del siglo XX. El trabajo es el resultado de consultas bibliohemerográficas, observación directa y entrevistas a representantes políticos y sociales de cada lado de la frontera. Consta de cinco partes en las cuales se ubica geográficamente la zona en estudio, se presenta una aproximación teórica sobre actores políticos y sociales, sus percepciones respecto a la integración regional y fronteriza, los actores proclives a una opinión favorable o contraria a la integración y finalmente se discuten algunas razones a la aparentemente tradicional aceptación de la integración regional y las recientes posiciones de recelo ante la misma en esta frontera.

Palabras clave: Actor social, actor político, integración regional, integración fronteriza, frontera.

* Ponencia presentada en el Tercer Congreso Europeo de Latinoamericanistas "Cruzando fronteras en América Latina" del 3 al 6 de julio de 2002, en Ámsterdam, Holanda gracias al aporte financiero del CDCHT-ULA.

** Centro de Estudios de Frontera e Integración. Universidad de Los Andes. Núcleo Táchira. San Cristóbal, Venezuela. E-mail: apemia@tach.ula. ve

Participation of Political and Social Agents in the Border Regions of Tachira-North of Santander and in Andean Integration

Abstract

The purpose of this paper is to present certain hypotheses about aspects that regional integration has acquired in the border regions, where it tends to be confused with frontier or neighbourly integration. It also presents the acceptance of the Andean integration experience in the frontier region of Táchira and North of Santander on the border between Colombia and Venezuela; the two most active countries the Andean Community. In addition it attempts to explain the apparent rejection of regional integration over the last decade of the XX Century on the part of these agents. This paper is the result of biblio-hemerographic consultation as well as direct observation and interviews with political and social representatives on each side of the border. It consists of five parts in which there is a geographical location of the area under study, a theoretical approximation in relation to political and social actors, their perceptions towards regional and frontier integration, the actors who are more inclined to show a positive and a negative opinion towards regional integration, and finally and there is a discussion of some of the reasons that explain the findings of acceptance or rejection towards regional integration in this border region.

Key words: Social actor, political actor, regional integration, border integration, border region.

Introducción

Hablar de actores políticos y sociales en la integración subregional andina, conlleva necesariamente a una delimitación conceptual sobre lo que se ha de entender por actor social y/o político. Situación que se torna difícil al abordar el caso específico de la frontera y muy particularmente en la frontera de Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia) donde tal separación se torna imperceptible al encontrar actores sociales participando políticamente y viceversa. Donde, además, las relaciones sociales entre los distintos actores de estas entidades político-administrativas han sido históricamente intensas. El propósito se complica aún más cuando se trata de identi-

ficar allí a los actores "sociales y políticos" actuando en favor o en contra de la *integración regional* y/o andina, ya que la idea de "la integración" ha animado la vida social y política de esta región desde finales de siglo XIX y la separación de percepciones o actuaciones a favor o en contra de la *integración regional* no era manifiestamente visible como para estimular debates públicos o para diferenciarla de la comúnmente destacada *integración fronteriza*. En virtud de lo anterior, se hará referencia preferiblemente a los actores sociales haciendo sólo la necesaria referencia a su actuación en el ámbito público o político.

El propósito de este trabajo es presentar algunas hipótesis o ideas que se han venido formando a partir del interés por la integración regional y por las particularidades que ésta adquiere en las fronteras, particularmente en la frontera de Colombia y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina. Además se persigue, en esencia, explicar la actitud actual de aparente rechazo a la integración regional de los actores en esta frontera a partir de la última década del siglo XX. También se explorará las posiciones respecto al desarrollo regional y la integración fronteriza. Se presentarán algunas opiniones predominantes respecto a la integración: ¿Qué ha pasado con las opiniones o percepciones que se han oído tradicionalmente respecto a la vocación integracionista de la frontera Táchira - Norte de Santander?, ¿Existió o existe realmente integración y hacia dónde?, ¿Se mantienen las opiniones?, ¿Han disminuido o aumentado? ¿A qué integración se referían y referen los diferentes actores al hablar de la integración en la frontera?, ¿Quiénes o cuáles eran los sectores más proclives a una opinión favorable o desfavorable hacia la integración? Las respuestas presentadas son el resultado de consultas bibliohemerográficas y entrevistas a representantes políticos y sociales de cada lado de la frontera; las cuales se irán confirmando o desechando a medida que se sometan al debate, la comparación y se profundice en la investigación.

Esta presentación estará dividida en cinco partes. En la primera hay una sucinta ubicación del espacio de la zona en estudio, para en la segunda, ofrecer una aproximación teórica sobre los actores políticos y sociales en la zona en estudio. A continuación se hará una exploración de las percepciones respecto a la integración en la frontera Táchira-Norte de Santander y se tratará de profundizar en las razones explicativas de las posiciones de los diferentes actores, así como también al significado que se le otorga a los términos integración fronteriza e integración regional. En la cuarta parte se intenta identificar los sectores proclives a una opinión favorable o contraria a la integración. Finalmente, se discuten algunas razones a la aparentemente tradicional aceptación de la integración y se discute sobre las necesarias respuestas que aún no se vislumbran.

I. Ubicación Geográfico-Espacial de la frontera en estudio

El espacio fronterizo en estudio se ubica en la Depresión del Táchira, una de las dos fosas tectónicas que divide la Cordillera de los Andes. Esta depresión se encuentra en la región suroccidental de Venezuela en el estado Táchira y el nororiente colombiano, especialmente en el Departamento de Norte de Santander (ver mapa). La Depresión del Táchira permitió la movilización de personas entre Colombia y Venezuela y tiene desde épocas remotas una importancia estratégica y geopolítica fundamental tanto por las relaciones entre el sur y el noroeste del país como por la exportación de los productos colombianos hacia el resto del mundo. Al respecto se relata en la génesis y poblamiento de Cúcuta, que estos valles y el Táchira tenían una producción que se dirigía hacia el mercado de Santafé y los reinos del Perú. Su ímpetu comercial se debió al aprovechamiento estratégico del valle de Cúcuta en el cruce de caminos reales (entre Mérida, Pamplona y Ocaña) (Pabón, 2001: 100). San Cristóbal también debe al cruce de caminos reales su existencia y consolidación. Éste es el paso de frontera más desarrollado y activo de los países de la Comunidad Andina (CAN) (Oliveros, 1991). Igualmente es, al inicio, el área articuladora de la integración colombo-venezolana y de estos con el resto de los países de la CAN y con América del Sur.



II. Revisión de la Literatura: Fronteras, Integración Regional, Grupos de Presión y Elites de Poder

El lugar que ocupan las fronteras en la integración regional no ha sido suficientemente estudiado, aunque desde áreas como la geografía, economía, historia, relaciones internacionales y la ciencia política se menciona y asume a las fronteras como parte de la explicación a fenómenos específicos, como por ejemplo la formación de “Estado-regiones”, regiones y microregiones económicas, las cuales se gestan alrededor o no de los límites o las fronteras entre Estados. Desde este punto de vista, estudiar el papel que desempeñan los actores sociales y/o políticos a favor o en contra de la integración regional en espacios de frontera, como en el caso de la frontera Táchira – Norte de Santander, constituye una de las primeras incursiones. Es por ello que se requiere precisar términos que a primera vista pueden parecer dispersos: frontera, integración regional, actores sociales y políticos y su actuación como grupos de presión o élites en la frontera de países que adelantan experiencias de integración.

La frontera ha sido tradicionalmente asumida y aceptada como un espacio periférico que cierra o protege al territorio y la población de una determinada comunidad, imperio o nación. Las fronteras de cooperación y aproximación son de reciente data. En Latinoamérica los límites y las fronteras se crearon y fijaron a partir de las costas con una extensión, tierra adentro, de un título colonial. El límite se estableció a partir de negociaciones jurídico-internacionales y no porque hubiesen núcleos humanos preexistentes que manifestaran su deseo de acogerse a un Estado. Desde mediados del siglo XX las fronteras empezaron a ser espacios con un papel articulador fundamental en los procesos de integración. La experiencia europea ha venido evidenciando la desaparición de las fronteras “muralla” para dar paso a una mayor porosidad e incluso se habla de una Europa sin fronteras.

Sin embargo, a pesar de la “periferalidad” característica de las fronteras, la historia latinoamericana muestra que el caso de la frontera en estudio escapó a esta construcción debido a que el factor geográfico influyó para que en la zona existiesen núcleos humanos que transitaran de un lado a otro de la cordillera. La zona de estudio se cuenta como una de las primeras fronteras pobladas alrededor de los límites administrativos de la corona española durante la colonia. En este sentido, esta frontera no sólo estaba poblada al separarse los dos países sino que además se ha resistido históricamente a asumir pasivamente la condición de periferia geográfica y socio-económica y se ha convertido en factor revolucionario o de reacción contra el centro. Así por ejemplo, en 1898 la Revolución Restauradora dirigida por Cipriano Castro y más tarde por el General Juan Gómez no sólo significó un movimiento hacia la unificación y pacificación de Venezuela sino que también evidencia

la disposición de esta región por formar parte del proceso de toma de decisiones centrales para dejar de ser un espacio alejado de Caracas al cual se le imponían gobernantes, impuestos, aduana y policía, entre otros. En este espacio fronterizo coincidieron y coinciden las fronteras de poblamiento, las fronteras políticas con sus respectivos hitos limítrofes internacionales y allí se encuentran dos países con grados de fortaleza y desarrollo similares (Prescot, 1975), además de poseer un desarrollo bastante avanzado comparativamente con las otras regiones de frontera entre estos dos países. Aunado a lo anterior, la CAN, desde 1989 decidió otorgarle a las fronteras el papel de espacios articuladores para facilitar la construcción del espacio económico subregional ampliado.

El papel de los actores sociales y políticos actuando en la integración ha sido estudiado desde distintas perspectivas. Giacalone (1999: 52-60) en su trabajo sobre los actores sociales en la integración regional, presenta las distintas manifestaciones que adquieren en Europa y Estados Unidos. Ubica a los actores sociales como grupos de interés que buscan tener acceso a los actores políticos o decisores. La diferencia entre "búsqueda de acceso" y "toma de decisión" se convierte en el separador entre actor social y político, aunque en la búsqueda de una decisión, en la práctica, el actor social opta por distintas alternativas, inclusive la de convertirse en "decisor". Desde el punto de vista de la teoría de la integración regional, la participación de actores, distintos al Estado, en el proceso de integración es incorporada por el enfoque neofuncionalista, que prevé que en la medida que los individuos y los grupos de interés juegan un papel dinámico en el proceso de integrar comunidades, de igual manera la integración regional tendrá posibilidades de éxito (Bustamante, 1999: 62).

En esencia, a pesar que la separación entre lo público y lo privado conduce conceptualmente a hablar de actores sociales y políticos respectivamente, la separación entre unos y otros a veces se torna imperceptible. Sin embargo, una definición y una separación aproximada permiten detectar que los actores sociales se comportan como "organizaciones no gubernamentales" aunque no necesariamente estén legalmente constituidas. Tal identificación obedece a que representan sectores de la población (Ramírez, 2001: 175) y además no ejercen funciones gubernamentales. En este sentido son sinónimos de sociedad civil (Jácome, 2001: 216) al no incluir al Estado y representar intereses de la sociedad. Desde el punto de vista político se definirían y comportarían como grupos de presión o de interés. Por su parte, los actores políticos son, en este caso, los representantes del gobierno en ejercicio de funciones de gobierno sin actuar como ciudadanos miembros de una comunidad de intereses. Es allí donde la separación se vuelve imperceptible, ya que, para un ciudadano, tal distinción de roles en la práctica cotidiana es sumamente difícil.

III. Percepciones respecto a la integración en la frontera Táchira-Norte de Santander

Predomina en los círculos sociales, económicos y políticos de estas unidades territoriales la idea que esta región ha sido tradicionalmente integracionista e integradora tanto al país nacional, como al país vecino. Se destaca a la integración como un proceso y un hecho bueno y favorable para la frontera. Esta opinión es sustentada por el estudio realizado por José Mestas en 1998 (Mestas, 1998) cuando seleccionó al estado Táchira como área de estudio para revisar la participación de la sociedad civil en los procesos de integración. El trabajo de Mestas muestra los resultados de veinte entrevistas realizadas en Caracas (5), San Cristóbal (10) y San Antonio-Ureña (5). Él encontró que el 94% de las instituciones y organizaciones consultadas (públicas y privadas, nacionales y locales) manifestó conocerla. Aún más, el 90,47% dice conocer el proceso de integración fronteriza (Mestas: 1998: 26-29). Igualmente, el 52,38% de los entrevistados ven en la integración un proceso bueno y necesario, principalmente para la ampliación de mercados. Este hallazgo es coherente con las opiniones recogidas en las visitas de observación realizada a la frontera, donde los sectores productivos tienen como primera manifestación, al hablar al respecto, un gran entusiasmo con la integración y con la vecindad (Pedro Sayazo; Jaime Pérez, 2002, entrevista en San José de Cúcuta).

No obstante tal reconocimiento y percepción positiva de la integración no implica que efectivamente los entrevistados conozcan la esencia del proceso de integración o que estén hablando de *integración regional* como una acepción distinta de *integración fronteriza* porque, en el mismo estudio, cuando se intentó profundizar y obtener una definición concreta sobre integración, el 42% de los entrevistados, el sector de pequeños y medianos empresarios, no supo definirla ni precisar los alcances y consecuencias que la integración regional produce en la frontera (Mestas, 1998: 29).

¿A qué se debe este aparente desconocimiento de los alcances de la integración regional? Son diversas las razones y muchas de ellas se encuentran fuera del proceso de integración mismo; como lo son la falta de divulgación sobre las ventajas y desventajas de la integración regional y la aparente satisfacción de los habitantes de la frontera con la forma que el proceso se ha presentado tradicionalmente. Sin embargo, si se considera que el porcentaje de respuestas que señaló desconocer el significado real del proceso de integración es significativo y se obtuvo en 1998 cuando la CAN estaba empezando a evidenciar sus primeros efectos en la zona, entonces se puede lógicamente inferir que para este sector se ha producido un cuestionamiento serio sobre este proceso que ellos tradicionalmente han considerado positivo.

Para ese momento los reclamos de los transportistas venezolanos de mercancía pesada, en la frontera de Táchira – Norte de Santander, habían cuestionado y protestado sobre lo que se percibía como los efectos negativos de la integración andina debido a que el libre tránsito de bienes y transportistas los estaba desplazando de su actividad localizada en la frontera. A partir de 1995 había entrado en vigencia la Unión Aduanera y en 1997 se había aprobado la Decisión 399 de la CAN para abrir las fronteras al transporte de bienes. Se observa que las opiniones favorables a la integración andina y fronteriza dejan de ser coherentes y la opinión general tiende a matizarse con la de quienes exhiben una especie de cuestionamiento a la integración andina.

En este sentido se coincide con la opinión del Ingeniero Colmenares Finol quien al preguntársele al respecto señaló que en el estado Táchira y en la frontera “no se entiende el proceso de integración regional global” y lo fronterizo pasa a ser “algo muy pequeño, muy de corto plazo”. Para él, la población de la frontera e incluso estatal “no entienden, ni tienen claro” lo que está involucrado en la integración que pasa por una evaluación de costos y beneficios; y al no haber tal claridad se reduce la percepción del desarrollo regional a una situación muy de corto plazo (entrevista personal, abril de 2002).

A. El concepto de Integración en la Frontera

El concepto de integración en la frontera se ha elaborado en cada momento histórico que le ha correspondido vivir en la frontera oscilando entre una integración extraterritorial, al resto del mundo y una nacional, al resto del país. También se ubica en distintos niveles entre los que se incluyen los profesionales y burócratas de la integración, el gobierno y los comerciantes e industriales tanto en el país como en la frontera.

La opinión favorable sobre la integración en el área en estudio estaba asociada a dos ideas básicas: La vecindad e intercomunicación entre las poblaciones fronterizas del estado Táchira y el Departamento de Norte de Santander. En este sentido, la población de la frontera tenía certidumbre de su privilegio estratégico y geopolítico como paso transfronterizo obligado entre Venezuela y Colombia. La *integración regional* empieza a retar tal circunstancia histórica y da lugar a otros ejes transfronterizos, como lo son el eje Paraguachón – Maicao en el estado Zulia y Departamento de la Guajira en la frontera nor-occidental de Venezuela. La característica fronteriza de la región suroeste de Venezuela muestra que en esta región se encuentran ocho de los nueve pasos oficiales hacia Colombia (Martens, 1992: 113). Al vislumbrarse la consolidación de nuevos pasos como los que generarían la Marginal de la Selva y Paraguachón, los actores de los pasos obligados temen por una redistribución del comercio, transporte y consecuentemente del desarrollo.

En esencia el concepto de integración regional y la proclamada vocación integracionista de la frontera se restringe a lo local; es decir a la integración fronteriza.

A la *integración* esbozada someramente se empezó a asociar la idea de que la compenetración entre los habitantes de la frontera sería mayor si los gobiernos nacionales aliviaban sus respectivas cargas interventoras, pues se intuye que la existencia, relativamente próspera, de esta región se debe a la veacidad e intercomunicación bastante localizada y a la escasa intervención estatal. La frontera tiene una dinámica propia que actúa y cambia independientemente y algunas veces en contra del Estado-nación. Aún más significativos son los continuos lazos económicos que se dan entre las poblaciones a ambos lados del límite, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por controlarlos. Las actividades económicas y comerciales han seguido siendo importantes y generalmente se basan en redes de parentesco, amistad y asociaciones empresariales que se extienden a ambos lados de la frontera.

La compenetración entre las élites de Táchira y Norte de Santander se fue asociando también a los vínculos familiares y culturales históricos entre los habitantes de Zulia, Táchira y Norte de Santander, a la localización en estos espacios de un circuito agroexportador, alrededor del café y otros productos que tenían mercado directo en Europa, con escasa participación de los respectivos centros de poder nacional. Tal independencia les creó un sentido de autonomía y de gestión local que se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX (Entrevista con el Sr. Pedro Sayago y el Dr. Jaime Pérez, Cúcuta, mayo 2002). Después de la Segunda Guerra Mundial este circuito económico quedó finalmente roto y la región pareció perder parte importante de su autonomía.

Ante tal aislamiento los distintos actores regionales y locales recurrieron a reclamar la atención de los respectivos centros de poder nacional utilizando el recurso del "abandono de los gobiernos centrales" y el consecuente reclamo por una mayor atención para el desarrollo de estos espacios. Obviamente el mismo no perseguía que los gobiernos obstruyeran o intervinieran en la forma como se había venido desarrollando la actividad económica propia de la zona, sino que se ha apelado constantemente al supuesto abandono del Estado, el cual se ha presentado en oposición al perfil integracionista de la zona, bien sea para canalizar más recursos hacia ella o para veladamente retar a los gobiernos para que cumplan su función de control del territorio y población, ya que implícitamente se deja traslucir la idea del riesgo que envuelve una pérdida territorial. Hacia los años sesenta las poblaciones de frontera estaban ansiosas por incorporarse al centro de poder, debido a que sus vínculos independientes con el mundo exterior se habían perdido significativamente después de la Segunda Guerra Mundial, la aparición del

petróleo y la construcción de caminos y carreteras. Las ideas de abandono del Estado y de buena vecindad con el país vecino se fueron entretejiendo para dar lugar a lo que empezó a llamarse la "integración fronteriza". Ello era posible porque, fundamentalmente entre los pequeños y medianos productores y comerciantes de las poblaciones más próximas al límite internacional, se asoció límite y frontera a "controles excesivos", tráfico de influencias, extorsión, maltrato y abuso de poder; es decir, todo lo negativo asociado a la fuerza represiva y militar del Estado y menos a su aporte al desarrollo económico local. En general, en esta frontera las ideas negativas sobre el papel del Estado han girado alrededor del rechazo a los controles que obstaculizan el desarrollo de ciertas "ilegalidades" jurídicas, pero que para el habitante de la región son bastante naturales. Por lo que se destacaba en lo local (o regional-local) la necesidad del retiro del mismo de la actividad económica individual, aunque, paradójicamente, se reclama al Estado la protección económica, de infraestructura, servicios, y seguridad política y fiscal, entre otras.

Aunado a lo anterior, la falta de armonía en las políticas macroeconómicas facilitó, en estos espacios, la creación de una dinámica propia que manejaba con propiedad las diferencias cambiarias, de precios, de exoneraciones y de créditos a la industria y a la agricultura, la atención y los servicios a cada lado del límite. Esta dinámica contribuyó a hacer de esta frontera la más exitosa entre los dos países y de Suramérica.

En definitiva, pareciera que la percepción predominante en la frontera sobre integración se circunscribía a la integración vecinal, o entre pueblos vecinos, porque como ya se mencionó, se evidenció desconocimiento de lo que realmente significa y está envuelto en la integración regional, o integración subregional andina. Se ignora que éste es un proceso en el que se producen necesariamente sacrificios de las partes. Y uno de los primeros sacrificios o cambios que necesariamente deben producirse se ubican en las fronteras. Al disminuirse el efecto "barrera" o protección que ejerce el límite por la eliminación de aranceles y otras barreras no arancelarias entre los países miembros de la Unión Aduanera, empieza a descubrirse la duplicidad de unidades de producción y de controles que se habían producido a ambos lados del límite y que empiezan a ser revisados porque, en ese espacio, la actividad económica ha de requerir de menos duplicidad. En consecuencia, con el éxito de la integración andina, se empieza a generar desplazamiento de industrias y la consecuente obsolescencia industrial al producirse la reestructuración de la actividad económica. El límite internacional deja de ser obstáculo para el desarrollo de actividades conjuntas entre los países, por lo que las actividades en frontera empiezan a perder vigencia.

En este sentido, es significativo que sean los sindicatos de transporte de volteo y de la construcción, (9%) los que manifiestan explícitamente des-

conocer el proceso de integración andina y que, además, ignoren el significado del término integración (Mestas, 1998: 28). Es destacable, porque el sector transporte fue el grupo que se opuso más activamente al avance de la integración andina, debido al impacto negativo que la Decisión 399 sobre el libre tránsito de transporte de carga pesada por las carreteras de los países miembros de la CAN. Para ellos era una sorpresa que este proceso que habían defendido como habitantes de frontera y que creían conocer y vivir cambiara abrupta y negativamente sus vidas.

La experiencia europea y actualmente la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) demuestra que cuando dos o más países inician un proceso de integración regional con miras a construir un mercado común, se producen, desde las tempranas etapas del mismo, desequilibrios espaciales y cambios en la localización de actividades económicas en los espacios de frontera. En la Comunidad Europea desde los sesenta, los papeles de trabajo más sustanciados para justificar el establecimiento de la Política de Desarrollo Regional, consideraron los efectos que los cambios en las barreras de comercio producirían en las fronteras intracomunitarias con la entrada en vigencia de la Unión Aduanera (Comisión EC, 1961). Se hacía necesario eliminar la duplicidad de industrias y servicios a cada lado del límite internacional y para ello se establecieron mecanismos transfronterizos de cooperación e intercambio. En el TLCAN, en la frontera entre Estados Unidos y Canadá se está evidenciando que el Tratado está produciendo reajustes en la dinámica espacial y de microcircuitos económicos que no existían antes del mismo. Las comunidades y los Estados están sintiendo el impacto en el ámbito regional, pues la integración producirá un reajuste regional dentro de cada uno de los tres países, y las regiones seguramente competirán entre ellas, ganando o perdiendo importancia dentro de ese nuevo proceso micro-regionalizador. En general, los países deberán adaptar sus estructuras económicas y sociales a esta realidad (Duquette y Laflamme, 2002).

IV. Los sectores más proclives a una opinión favorable/desfavorable hacia la integración regional

Como ya se señaló arriba, en la frontera en estudio se había consolidado un sentido de cooperación o unidad vecinal transfronteriza desde la colonia y se mantuvo hasta bien avanzado el siglo XX. Los líderes de la región estuvieron durante buena parte de este período laxamente integrados a las redes del poder del Estado. Los distintos actores regionales mantenían cierta independencia o neutralidad frente al poder nacional. Ejemplo extremo de ello lo constituyen el intento separatista de finales del siglo XIX con la República del Zulia y el circuito agroexportador independiente constituido por Zu-

lia, Norte de Santander, Táchira y parte de Mérida ya mencionado y que finalmente desapareció con la Segunda Guerra Mundial.

Si bien es cierto que el aislamiento relativo de los centros de poder y la proximidad vecinal transfronteriza propiciaron la creación de una especie de conciencia de "integración fronteriza", también es cierto que, después de los años cincuenta del siglo XX, fueron las élites intelectuales, políticas y económicas las que articularon un proyecto de desarrollo regional, nacional y hasta cierto punto binacional que convertía la desventaja de ser frontera (si se piensa en la relación centro-periferia) en el "pivot" o en ventaja articuladora de desarrollo. Con ello los distintos actores civiles iniciaron deliberadamente su incorporación a las redes de poder nacional para destacar las alianzas importantes con el Estado, pero fundamentalmente para convertirse en una fuerza que pudiera contrarrestar el avance de las tendencias centralizadoras con sus políticas de urbanización acelerada en las proximidades de los centros industriales y petroleros.

En un documento publicado por la Fundación Pro-desarrollo del Táchira y sus áreas de influencia (1973) se señala que "desde la independencia, las relaciones del Táchira fueron estrechas con los llanos suroccidentales... y con las zonas adyacentes de Colombia". Hacia finales del siglo XIX se desarrolló cierta afinidad política en el sentido de ser Táchira y Norte de Santander estados esencialmente liberales. Las dos revoluciones: la Restauradora en Venezuela y el movimiento revolucionario de base liberal en Colombia, tenían objetivos similares y las dos se iniciaron en esta frontera. El fracaso del movimiento liberal en Colombia, hizo que líderes como Uribe-Uribe se residenciaran en el Estado Táchira y luego en 1902 desempeñaran un papel importante en la defensa de San Cristóbal cuando grupos conservadores intentaron invadir a Venezuela por esta frontera.

Parte de las amistades iniciadas en este tiempo se consolidaron durante la dictadura del General Gómez cuando el gobierno de Eustoquio Gómez desterró a gran parte de la familia tachirense a vivir en el exilio: Cúcuta o Pamplona. En 1925 se produjo el "retorno de la familia tachirense" tal como lo revela el Archivo Histórico de Miraflores para evidenciar el júbilo por la remoción de Eustoquio Gómez del gobierno del estado Táchira (Secretaría de la Presidencia de la República, 1925). También hubo vínculos surgidos por el estudio. Muchas familias enviaban a sus hijos a estudiar a Pamplona o Mérida y en ese contacto se creaban y fortalecían vínculos que se mantenían durante el desempeño profesional. Muchos de estos jóvenes llegaron a ocupar cargos políticos.

Ya bien entrado el siglo XX, un grupo de profesionales se reúnen alrededor del Bloque Económico de los Andes (Blocandes), a saber: Luis Enrique Mogollón (Presidente del Bloque), Sergio Colmenares (Presidente de la Cá-

mara de Comercio), el Coronel Nieto Bastos; Tomás Contreras (Presidente del Colegio de Ingenieros) y Eduardo Santos Castillo (Presidente del Colegio de Arquitectos), José Duarte Balsa (Presidente del Colegio de Médicos), Guillermo Márquez Angulo (Asociación de Ganaderos) y José Suárez, entre otros. Estos profesionales deciden hacer bandera para el Táchira y optan por construir un grupo político mas no partidista y con la ayuda de políticos que se habían instalado en Caracas como, lo son el Dr. Ramón J. Velásquez, Teofila Camargo, Valmore Acevedo y Carlos Andrés Pérez. Alrededor de ellos han circulado grupos y personas que buscan rescatar para el Táchira y para la frontera una "conciencia fronteriza" que resalta las oportunidades de desarrollo y proyección futura de la frontera. Sin embargo, es de subrayar que éste no era un grupo totalmente homogéneo y en algunas personas predominaba más la idea defensiva respecto a Colombia (Martens, 1992: 108) que la de integración para aprovechar las complementariedades fronterizas.

Con el mismo objetivo de acceder a los centros de poder nacional desde donde se podría adelantar algunos proyectos de desarrollo regional y de integración binacional, siempre y cuando éste pasara por el estado Táchira, en los setenta el ingeniero Tomás Contreras, Guillermo Márquez Angulo, Eduardo Santos Castillo y Enrique Colmenares Finol se organizan en Fundasueroeste. Enrique Colmenares propició la integración de los organismos de planificación tanto de Táchira como de Norte de Santander para avanzar un proyecto que al potenciar al Táchira como el nudo articulador de dos ejes de desarrollo (norte –sur y Orinoco-atlántico) podría igualmente favorecer al Norte de Santander. La idea básica era planificar a futuro un desarrollo regional que veía al Táchira–Norte de Santander como el enlace o "tapón" de Sur América en el Norte del subcontinente (Entrevista personal, abril 2002).

En Colombia, por esa misma fecha, oriundos del Norte de Santander adquirieron amplia figuración y poder político nacional. Entre ellos destacan Virgilio Barco, los hermanos Villamizar y Enrique Vargas, Jaime Pérez y Pedro Sayago entre otros. Los doctores Enrique Lobo y Antonio Lizarazo pueden considerarse seguidores de esta generación que se encargó de colocar a los problemas regionales de la frontera nortesantandereana como bandera para alcanzar poder político nacional y drenar recursos para su Departamento. Entre los esfuerzos y logros de este grupo se encuentran en primer lugar la Ley 10 de 1985 que crea el Estatuto Fronterizo, donde se define por primera vez qué es frontera y qué es una Unidad Especial de Desarrollo y más adelante la promulgación de la Ley de fronteras. Éstas le permitirán a las regiones de frontera garantizar y exigir del Estado el cumplimiento de las funciones que no podía garantizar por la vía institucional. Este logro en Colombia inspiró a los tachirenses para iniciar en los ochenta un movimiento similar en Venezuela que seguramente concluirá en una ley de Fronteras, aunque ésta se aparte bastante de lo originalmente pensado en la región.

Al darse pasos claros hacia la integración andina y binacional, la idea de "integración fronteriza" que venían manejando parte de los actores sociales y políticos mencionados en el Táchira, pierde vigencia y aceptación en la población de las comunidades más próximas al límite y todo el andamiaje que sustentaba el discurso "integracionista" empieza a desdibujarse. La población de la frontera ve que la integración binacional y regional no aumenta su capacidad de negociación sino que por el contrario los margina aún más, ya que la dinámica económica de la zona empieza a decaer al mismo tiempo que los flujos de comercio entre los países aumentan (www.comunidadandina.org. Consulta en línea, julio 2001).

No obstante lo anterior es de destacar que, en el caso de Venezuela, a partir de 1998, con el cambio de gobierno y de viraje respecto al modelo de desarrollo político y social del país, se produjo un cambio de actores políticos y sociales dejando al Táchira sin representantes económicos locales con empatía en el poder político central.

Otra variable importante que explica el cambio de opinión respecto a la integración en la frontera es la entrada en vigencia de la Unión Aduanera entre Venezuela y Colombia a partir de 1995. Los espacios de frontera son microregiones de un nuevo espacio o mercado integrado que empieza a constituirse en la CAN. El Táchira se siente desplazado y percibe amenazas en la integración regional. Con la excepción del desplazado proyecto de desarrollo sustentado por Fundasuroeste y luego la desaparecida Corposuroeste, no se perciben propuestas que al aceptar estos cambios, que tendrán que darse para facilitar la integración binacional, ofrezcan alternativas de desarrollo para la frontera y más específicamente para el eje Cúcuta - San Antonio - Ureña - San Cristóbal a partir de un mercado integrado.

¿Qué pasa con los líderes? A partir de los años setenta los líderes más destacados de la idea que promovía el desarrollo del Táchira y del Norte de Santander habían logrado incorporar la opinión favorable sobre la frontera y sobre la integración regional en el país político nacional. La frontera empezó a asociarse con oportunidades de desarrollo nacional antes que como un área periférica y problemática donde la seguridad y defensa del país estaban en juego. Esto fue posible a pesar que en el seno del movimiento regional existían visiones encontradas respecto a la frontera y a Colombia. Sin embargo, cuando la actividad del movimiento regional se centró alrededor de Corposuroeste tales ideas perdieron fuerza en amplios sectores de poder nacional y en los actores políticos y sociales más próximos al límite internacional. El proyecto de desarrollo regional avanzó hacia una "región binacional" (Táchira - Norte de Santander), el eje fluvial Apure Orinoco, Puerto América y la interconexión ferrocarrilera hacia el lago de Maracaibo, la propuesta de una ciudad binacional integrada por Cúcuta, Villa del Rosario, en el lado

Colombiano y el eje San Antonio – Ureña en Táchira entre otras propuestas que se esbozaron a partir del liderazgo que asumieron los líderes del proyecto de desarrollo regional fronterizo en los respectivos países. Se pensaba que si tales proyectos eran asumidos como parte de un proyecto nacional y binacional, habría mayores probabilidades de éxito y concreción de recursos hacia la región pues se podría, incluso, lograr financiamiento internacional para planes conjuntos entre países. Todas las propuestas tenían al Táchira como eje articulador. Sólo así el Táchira podía reinsertarse en la dinámica de desarrollo nacional e internacional, se pensó.

En lo regional y local hubo poca comprensión de la propuesta en parte porque los autores de la misma se dirigieron hacia los centros de poder nacional (Caracas) y subregional (Lima) y descuidaron, en cierta forma, el necesario trabajo local de otros actores de poder y la sociedad en general. En Venezuela el proyecto de desarrollo se convirtió en el Proyecto de los “Colmenares Fínel”, quienes no sólo se trasladaron a Caracas sino que delegaron su operacionalización a personas y expertos que tenían escasa comprensión de la importancia geoestratégica que el éxito del mismo tendría para la región en lo particular. Las ideas y proyectos esbozados por estos actores se fueron separando del proyecto regional y se empezó a cuestionar la vigencia de una Corporación para el Desarrollo, entre otras cosas por su burocratización, su incapacidad para adelantar obras concretas de desarrollo e incluso se llegó a manifestar en algunos sectores la existencia de actos de corrupción administrativa.

Adicionalmente, la identificación de estos actores, que empezaron siendo civiles, con la política partidista fue restringiendo la aceptación de las ideas y los proyectos de desarrollo regional a esas agrupaciones políticas que, además, empezaron a mostrar debilidad y fragmentación ante el inminente cambio político que condujo a la desmembración de la cuarta república y su sustitución por un nuevo proyecto político a partir de 1999. A partir de 1998, Venezuela se encuentra en un clima de cambio y transformación política y, si bien es cierto que hay una disposición constitucional a favor del desarrollo de la frontera, también es cierto que no han surgido actores regionales con un proyecto de desarrollo regional, nacional y/o binacional o andino como para poner a andar la maquinaria gubernamental a favor de recursos para la frontera. Por el contrario, los actores que han tenido una participación más activa se han manifestado a favor de un proyecto más localista alrededor de San Antonio – Ureña. Hay incompreensión tanto de los cambios políticos nacionales como de los asociados a la CAN y de los grandes cambios que procesos más amplios como el de la globalización producen en cualquier espacio geográfico. Para los actores locales importa que se mantenga el status quo de la frontera en franca oposición al avance de la integración andina. Y en esta empresa se ha contado, voluntaria o involuntariamente, con el gobierno nacional aunque el mismo se encuentra ante el dilema de

adelantar una política andina común hacia las fronteras y promover el desarrollo de Zonas de Integración Fronteriza (decisión 459 y 501) de la CAN.

En lo relativo al impacto de la integración regional en la frontera es de destacar que la escasa divulgación sobre los cambios que ella produciría en la zona o en los pasos fronterizos obligados entre Venezuela y Colombia incidió para que al darse los primeros pasos visibles hacia ella, con la Unión Aduanera los sectores vinculados al comercio y transporte en la frontera manifestaran su rechazo abiertamente a la misma. El Ingeniero Colmenares Finol señaló que los "comerciantes de la frontera", específicamente de San Antonio, tenían una visión muy de corto plazo del proceso y del proyecto y que en su oportunidad, muchas veces actuaron en contra del mismo (Entrevista personal, abril, 2002).

Al fortalecerse la integración binacional entre Colombia y Venezuela, los líderes emergentes, de la sociedad civil, de las localidades fronterizas o los actores civiles no parecen tener una idea clara sobre el impacto de la integración regional en la frontera, por lo que han optado por oponerla en primera instancia antes que intentar adaptarse a los cambios que necesariamente se producirán. Esta percepción se fundamenta no sólo en las posiciones asumidas por los transportistas al oponerse a la Decisión 399 de la CAN sino que se capta también en los comerciantes y habitantes en general que han empezado a destacar, muchas veces a exagerar, las primeras manifestaciones negativas de la eliminación de las barreras comerciales generadas por la integración y a señalar que aunque sea muy buena para los países, la "integración no deja nada en la frontera".

Los actores locales emergentes (Cámara de Comercio, Alcaldías) no parecen tener una visión clara sobre la frontera y la integración fronteriza, binacional o regional. Se debaten entre el chauvinismo, y la integración latinoamericana como argumentos que siguen siendo un buen recurso para movilizar la población, especialmente cuando se desconoce la esencia de la misma. También se vuelven a utilizar los mismos argumentos que se presentan en situaciones de crisis: abandono del Estado, la necesidad de destinar recursos para la región mientras que al mismo tiempo rechaza todo lo que sea controles y normas de seguridad nacional. La inexistencia de un proyecto coherente se capta cuando se asiste a eventos en los cuales los distintos representantes políticos (Alcaldías y gobernación) y sociales (cámaras de comercio locales y estatales, pequeños y medianos productores e industriales) se encuentran. Allí se expresan desde una enumeración puntual de los problemas locales y cotidianos de las comunidades hasta propuestas macro de desarrollo, como el corredor interoceánico entre Colombia y Venezuela, pasando por centros internacionales de atención en carretera, centros nacionales de atención en Frontera, centros binacionales de Atención en Fron-

tera, zonas libres, zonas francas y zonas culturales entre otras. Se torna necesario esperar que el nuevo discurso y la nueva idea del desarrollo regional y fronterizo que ciertamente deben poseer los actores políticos del Estado, pueda ofrecer alternativas a un espacio que tendrá necesariamente que redefinir su función y revisar sus proyectos de desarrollo considerando el impacto del fortalecimiento de la integración regional binacional y andina.

V. Discusión y Conclusiones

La investigación adelantada hasta ahora evidencia que la percepción favorable de la integración en la región en estudio y particularmente en el eje San Antonio –Ureña– Cúcuta Villa del Rosario se sustentaba en una visión ideologizada de la misma. Cuando se hablaba de desarrollo regional fronterizo, integración fronteriza e integración en general, lo que preocupaba y movía, eran unos líderes que animaban a la población de las comunidades locales más próximas al límite, a las cuales se le ofrecía la integración como algo bueno.

Sin embargo no está muy claro si, entre los sesenta e inicios de los noventa, se debatía, en todos los sectores y por todos los actores, sobre el reacomodo espacial, económico y social que inexorablemente se produce en la frontera al eliminarse el efecto barrera del límite y de la frontera. Es decir, al permitirse el libre tránsito de bienes, mercancías y personas en las fronteras. Probablemente se conocía muy poco, siendo que la única experiencia que se tenía en ese momento era la de la Comunidad Europea, pero que para ese entonces se estudiaba desde América Latina, a partir de indicadores macros y escasamente se detallaba el impacto que ella estaba produciendo en las fronteras de la unión aduanera, para dar paso al mercado interno de lo que posteriormente sería la Unión Europea. Pero en esencia hay un divorcio entre los actores sociales y políticos del país con los de la frontera quienes están más sujetos a responder coyunturalmente y con visiones de corto plazo.

En realidad, al darse pasos claros hacia la Unión Aduanera cobran visibilidad sectores inconformes. Los actores más próximos al límite internacional dudan sobre “lo bueno” de la integración regional andina debido a que el efecto real e inicial que se está produciendo en la frontera tiende a producir cambios sociales y económicos entre los países y reacomodos espaciales tanto en la CAN como en espacios tan pequeños como lo es la frontera Táchira – Norte de Santander. El impacto negativo se destaca y publica porque esta frontera no sólo ha sido tradicionalmente periferia exitosa entre Colombia y Venezuela, sino porque sus comunidades y sus líderes han tenido una historia de reclamos y lucha ante los poderes centrales de los respectivos países. Hasta tanto se produzca el efecto “spillover” o “desparramamiento”, previsto por el neofuncionalismo, en la frontera podrán los múltiples actores

conocerse, descubrir los reajustes necesarios, elaborar proyectos comunes que a mediano y largo plazo muestre que los beneficios de la integración son mayores que los sacrificios. Para mantener un compromiso a largo plazo con la integración y con la nueva forma de vida por crearse se requiere de élites mutuamente actuantes en los muchos y diversos escenarios nacionales y canales de comunicación adecuados y suficientes.

Finalmente, los actores sociales y políticos (o sociales actuando políticamente) y sus líderes han sido los que mejor han comprendido el proceso de integración subregional y fronteriza en la región en estudio. Lo anterior no significa que hayan tenido la capacidad para hacer llegar tal comprensión a los actores locales o de las poblaciones más próximas al límite; las cuales han pretendido obstaculizar en diversos momentos el avance de la integración regional. En este sentido, los distintos actores se han comportado como élites intelectuales y políticos sin hacer llegar su comprensión al resto de los actores, particularmente a los de la frontera que, en última instancia, son los que tienen un verdadero potencial de movilización tanto social como político. Esto se ha evidenciado en las manifestaciones en contra del libre tránsito de mercancías. Siendo los espacios de frontera los puntos de encuentro entre los países miembros del proyecto de integración, es en ellas donde se debe tener especial cuidado para hacer de éstas los puntos de encuentro. Los gobiernos nacionales y los órganos comunitarios están en la necesidad de buscar respuestas a los cambios que empiezan a manifestarse en las fronteras de la Comunidad, antes que los sentimientos de temor y rechazo al proceso se fortalezcan.

Referencias bibliográficas

- BUSTAMANTE, M. (1999) "Relaciones Sociedad Civil-Estado-integración en la Comunidad Andina de naciones como tentativa de análisis: caso de los empresarios y sindicatos" **Aldea Mundo**, Año 2, No.6, octubre 1998/Abril, pp.61-70.
- COLMENARES F. E. (2002) Entrevista personal sostenida en «la Colmena», San Cristóbal, abril.
- COMISIÓN E.C. (1961) **Documents de la Conference sur les Economies Regionales**, Brussels.
- COMUNIDAD ANDINA (2001) "Indicadores Macroeconómicos de la Comunidad Andina", documento en línea disponible: Hipervínculo [HTTP://www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org). (Consulta: Mayo 31, 2001).
- DUQUETTE, M. y LAFLAMME, S. (2002) "Del pensamiento mágico al realismo global. El TLCAN y las nuevas tendencias en el desarrollo regional norteamericano" en José Briceño Ruiz y Ana Marleny Bustamante (compiladores), **La integración regional Latinoamericana. Entre el nuevo regionalismo y la globalización**. Mérida: Consejo de Publicaciones ULA-Grupo CEFI.

- GIACALONE, R. (1999) "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur", **Aldea Mundo**, Año 2, No.6, octubre 1998/Abril, pp.52-60.
- JACOME, F. (2001) "La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?" en Francine Jácome, Antonio Romero y Andrés Serbín (coordinadores), **Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001**, pp.194-217. Caracas: Cries.Invesp-CIEI-Nueva Sociedad.
- MARTENS, J. C. (1992) **El espacio regional tachirenses. Historia y desarrollo**, San Cristóbal.
- MESTAS, J. (1998) "Participación de la sociedad civil en los procesos de integración", **Proyecto UNIRSCI- CESAP**. Caracas: Conapri.
- PABÓN VILLAMIZAR, S. (2002) " San José de Cúcuta: Génesis y Poblamiento" **Gaceta Histórica**, No.121, pp.49-106. San José de Cúcuta.
- PÉREZ, J. (2002) Entrevista personal en la sede de la Cámara de Comercio de Cúcuta, mayo.
- PRESCOTT (1975) **Our fragmented World**. London: The Macmillan Press.
- RAMÍREZ, S. (2001) "La Asociación de Estados del Caribe: ajuste temático y participación social en Francine Jácome, Antonio Romero y Andrés Serbín (coordinadores), **Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001**, Cries, Invesp-CIEI-Nueva Sociedad, pp. 166-179. Caracas.
- SAYAGO, P. (2002) **Entrevista personal en la Cámara de Comercio de Cúcuta**, mayo.
- SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1925) **Boletín del Archivo Histórico de Miraflores**. Caracas.