

I. LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

La frontera Norte de Santander – Táchira se ha caracterizado históricamente por una compenetración que ha superado las diferencias y en ocasiones las normativas de los gobiernos nacionales. Por ello, al aprobarse mediante Decisión 501 de la Comunidad Andina un régimen que compromete a los Países Miembros a establecer en sus fronteras comunes Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con el propósito de consolidarlas para el desarrollo de la región, promover su funcionamiento se vuelve un asunto crucial. Esa es la raíz de este estudio, llevado a cabo por entes académicos de esta frontera.

A.- Antecedentes

La idea subyacente que permitió proponer una ZIF es única y original de la frontera Táchira - Norte de Santander. Una de las razones que revelan tal originalidad es la singularidad de la dinámica de esta frontera y las características de atención que los respectivos gobiernos nacionales han otorgado a este espacio fronterizo, así como su inclusión dentro de una experiencia de integración subregional conocida como la Comunidad Andina (CAN). En América, otra de las fronteras con una importante dinámica de relaciones es la frontera México – Estados Unidos; sin embargo, allí los contactos no han llegado al nivel de compenetración de las poblaciones y de los gobiernos respecto a la frontera, como para pensar en un reconocimiento de los gobiernos nacionales respectivos de la tan señalada y visible interrelación local.

En Europa, el espacio fronterizo más dinámico es el compuesto por la confluencia de los espacios territoriales de Francia, Alemania, Suiza y Norte de Italia; lo que se conoce como el triángulo de desarrollo de la Comunidad Europea y/o Europa. Allí el tipo de relaciones translímites surgido tuvo un pasado de guerras y odios entre los gobiernos nacionales, mientras que el intercambio y cooperación local de las poblaciones no era reconocido por los gobiernos nacionales, pues por una parte primaba el concepto de límite o frontera de separación y de filtro y por otra no se trataba exclusivamente de límites entre países comunitarios. Las propuestas de integración “fronteriza” dentro de los esquemas de integración regional, y a esta misma escala, han sido concebidas básicamente desde una perspectiva cooperativa y oficial a pesar de la dinámica y amplitud de las relaciones de la población civil. La integración fronteriza no ha sido punto particular de la agenda de la integración europea tanto en sus fronteras internas como externas, mientras que sí lo ha sido su desarrollo como zona periférica dentro del proceso ampliado de integración económica europea.

La propuesta de este proyecto es original porque viene en primera instancia de la frontera misma y para las elites y población fronteriza en general de la región, pues tienen la convicción de que “la frontera siempre ha estado *integrada* y los gobiernos han sido los encargados de separarlos” (Bustamante, 2004, oct-dic). Se destacan una serie de acontecimientos históricos para reforzar tal argumentación y para mantener vivo el reclamo sobre la influencia poco constructiva de los

gobiernos nacionales en la frontera, ya que se insiste en que éstos sólo han obstaculizado el normal desarrollo de estas poblaciones.

Según lo expone Orlando Fals Borda, en su trabajo *Repercusiones sociales y Regionales de la Integración Regional en Zona de Frontera: La Experiencia Colombo - Venezolana* (1997), las primeras aproximaciones a la idea de diseñar una Zona de Integración entre Colombia y Venezuela se remontan a los acuerdos y tratados binacionales relativamente recientes, comenzando por el Tratado sobre Demarcación de Fronteras de 1941, la Declaración de Tonchalá de 1959 y el Acuerdo Comercial y de Desarrollo Económico de 1963.

Desglosando la información anterior, Bustamante (2004, abril) observa que hasta 1940, la vida en esta frontera carecía de una regulación gubernamental clara, clima propicio para crear y avanzar una dinámica propia. Es de destacar que en ese momento el mundo se encontraba en medio de una de las guerras mundiales y como corolario para los países periféricos lo más conveniente era mantener una neutralidad aparente y tener escasos o ningún motivo que permitiera trasladar el escenario de guerra a sus países. En este escenario Colombia y Venezuela se aprestan a resolver su disputa territorial pendiente y a organizar las relaciones bilaterales de la mejor manera posible. En consecuencia, a partir de 1941 con la firma del Tratado de Fronteras y Navegación por los Ríos Comunes entre Venezuela y Colombia, los dos países se dedicaron a normar la vida fronteriza. En 1942 se suscribe el Estatuto de Régimen Fronterizo, mediante el cual se define una franja fronteriza a ambos lados del límite internacional, lo cual permitiría facilitar las relaciones y la vida en la frontera. Con el Estatuto se otorga a las zonas fronterizas un régimen más o menos elástico para perturbar lo menos posible las fuerzas y movilidad de factores. Se propone la creación de un documento de identidad con validez local y se otorga a las autoridades nacionales de la frontera “potestades para actuar en temas de cooperación educativa, sanitaria, policial y ambiental” (Otálvora, 2003, p.98). Luego de esta aproximación poco se hizo para continuar afianzando la presencia nacional entre los países y para supervisar o profundizar los controles en esta frontera. Venezuela estaba viviendo un período de modernización y semi-industrialización mientras que Colombia, a pesar de avanzar en su industrialización, se mantenía básicamente rural.

El Acta de San Cristóbal (1963) se consideró el inicio de una alianza económica para promover el desarrollo de la frontera. Como consecuencia del Acta de San Cristóbal, los gobiernos nacionales, con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solicitaron la realización de un estudio sobre la realidad fronteriza a fin de obtener propuestas para la integración binacional. El informe señala la posibilidad de un programa conjunto donde “la programación debería ser conjunta y la acción coordinada” para idear el desarrollo de las zonas fronterizas, aunque se planteaba la necesidad de precisar cómo se “ha de llevar la programación del plano nacional al plano internacional, sin perder de vista la vinculación interregional” (citado por Otálvora, 2003, pp. 97-98). Por otra parte, se detectó en la zona central, es decir, la de Táchira y Norte de Santander, un antiguo grado de articulación cultural y socioeconómica profunda en la cual predominaba una dinámica propia (BID, 1964, 126).

El siguiente hito se produce en la década de los ochenta. En ella se produjo una serie de acontecimientos internacionales, nacionales y locales que hicieron de lo fronterizo y de la frontera Táchira-Norte de Santander un espacio que demandaba atención prioritaria. La profundización de la democracia, la búsqueda de la reactivación de la integración andina que había pasado por su peor crisis en 1982, el distanciamiento de los Estados Unidos producto de la creciente deuda externa y la consecuente devaluación del Bolívar en Venezuela en 1983, y la puesta en práctica por parte del gobierno colombiano de una política unilateral de fronteras con el Decreto que estableció el Estatuto de Fronteras (Zamora, 2001), tuvieron su impacto en esta frontera. En consecuencia, por una parte se reclama a los gobiernos nacionales mayor atención y por otra se empieza a realizar un conjunto de acciones locales para sortear el efecto negativo que tal confluencia de factores tenía en la zona (Bustamante, 2004).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, en el período comprendido entre los años 1982 –1986 se dio la etapa de mayores iniciativas y en la que más se avanzó en materia fronteriza, pudiéndose presentar como el periodo donde se elaboró una política de desarrollo fronterizo. Se revisa la visión tradicional que se había mantenido sobre las fronteras, en la que primaba el criterio geopolítico sobre el desarrollo económico, para presentarle al país una propuesta de intervención y atención a éstas, partiendo de las características propias de una economía fronteriza con el diseño de estrategias que permitieran aprovechar las potencialidades económicas y ventajas comparativas de las fronteras colombianas (Zamora, 2001, 7).

En Venezuela, la crisis económica modificó drásticamente las relaciones y la dinámica fronteriza y poco se hizo en términos de políticas gubernamentales nacionales para atender los espacios fronterizos, mientras que los representantes públicos y privados de la frontera en Táchira hacían lo posible para normar local o regionalmente la vida y el desarrollo de la frontera en medio de tal incertidumbre. En Colombia se aprueba el Estatuto de Régimen Fronterizo y en Venezuela los habitantes de la frontera insisten al gobierno para que cree un instrumento similar. También se demandó la aprobación de una Ley de Orgánica Fronteras y se inició un tránsito político, de presión y jurídico que aún no concluye, a pesar de haberse incorporado como parte del mandato constitucional en el artículo 15 de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En la frontera se da realidad jurídica a la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) Colombo - venezolana, capítulo Táchira – Norte de Santander, constituida por las asambleas legislativas del estado Táchira y Departamento Norte de Santander (ARF, 1987, Documento constitutivo), que venían funcionando de hecho, y se inician las Reuniones de Gobernadores de Táchira y Norte de Santander. A esta iniciativa le siguió la ARF de Zulia/Cesar-Guajira. Las mismas, en cierta forma, contribuyeron a romper el hielo y a desarticular el espíritu de un posible enfrentamiento bélico incubado en algunos estratos políticos de ambos países, a raíz del incidente de la corbeta Caldas, abriendo las puertas para la subsiguiente estrategia de integración, en la que se proponía más inversión social y menos argumentos para la guerra.

La aproximación entre legisladores fronterizos tuvo en el incidente de la Corbeta Caldas un serio revés, ya que las relaciones colombo-venezolanas se vieron afectadas negativamente hasta 1989, cuando asume el gobierno Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Desde 1987, la ARF funcionó sin el consentimiento de los gobiernos nacionales y se mantuvo relativamente activa durante aproximadamente cinco años hasta que, a pesar de las excelentes relaciones bilaterales que caracterizaron el periodo Pérez – Barco, los gobiernos nacionales optaron por inhibir lo que se consideraba un símbolo de independencia inconveniente. Según Orlando Fals Borda, la primera propuesta de ZIF fue realizada entre Cúcuta y San Antonio a raíz de la Declaración de Ureña con 18 municipios colombianos y 14 venezolanos (1997, p. 8). Aunque se designaron coordinadores técnicos y se obtuvieron algunos recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no se aprobó la estructura administrativa y gerencial de dicha Zona.

Una salida gubernamental a las iniciativas de las entidades territoriales fronterizas en 1989, fue la conformación en ambos países de comisiones binacionales que se conocieron con el nombre de Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF). Su creación se logró gracias a las gestiones del Embajador Pedro Gómez Barrero ante el Presidente Carlos Andrés Pérez y el apoyo del Presidente Virgilio Barco. Estos dos mandatarios provenían de familias fronterizas, lo cual pudo ser elemento coadyuvante para que se gestara la idea de Integración en la frontera.

En 1990 se aceleró este proceso integracionista con una continuada serie de reuniones entre los países pertenecientes al Grupo Andino, pero especialmente entre Colombia y Venezuela, quienes tomaron decisiones en todos los ámbitos; primordialmente en el campo económico, comercial y financiero. Muy importantes resultaron también las gestiones de las COPAFs que, bajo la presidencia de Ramón J. Velásquez y Omar Baralt por Venezuela y de Enrique Vargas Ramírez por Colombia, lograron adelantar programas aplicados específicos en las zonas que hoy ocupan este proyecto.

El trabajo de la COPAF - y también el de la Negociadora con Gómez Barrero y Cornelio Reyes - de Colombia, se acercó mucho a las expresiones sociales y políticas y a algunos de los problemas sociales más agudos de las zonas involucradas. Esta Comisión identificó los problemas que en ese momento se sucedían. Dichos problemas eran los siete siguientes:

- El tránsito de personas y vehículos y el contrabando;
- el maltrato de los trabajadores indocumentados;
- los asuntos de los indígenas;
- la explotación abusiva de recursos naturales, aguas y cuencas;
- los conflictos de orden público;
- la inseguridad por límites inestables; y
- las expectativas del desarrollo científico y técnico y del trabajo cultural.

Pero el estancamiento de la ARF y la pérdida de poder político de los diputados de la frontera involucrados con la temática de la integración fronteriza, unido a los

conflictos de intereses entre las elites de los municipios fronterizos y el estado o departamento al que pertenecen o frente a los gobiernos nacionales estimularon la exploración de otros espacios como lo fue el Parlamento Andino en primer lugar (Martens, 1992, pp. 392-398). Este se convirtió en un aliado más allá de los gobiernos nacionales con la intención de mantener la vigencia de lo fronterizo en el ámbito subregional. La alianza además de tardía fue insuficiente, ya que el Parlamento Andino, a pesar de que en su IX Periodo de Sesiones acordó apoyar la Creación de Asambleas Regionales Fronterizas (Parlamento Andino, 1993, pp. 202-203) no estaba facultado para decidir sobre los asuntos comunitarios o nacionales. Sólo era y es visto como el brazo parlamentario que hace recomendaciones a los Consejos de Ministros de los países miembros de la Comunidad Andina.

Desde otro enfoque, a través de los vínculos iniciados con las reuniones de trabajo, las Comisiones de la ARF, la Corporación venezolana para el Desarrollo del Suroeste (Corposuroeste) y la Corporación Nororiental para el Desarrollo (CORPONOR), constituyeron un equipo técnico binacional e iniciaron diagnósticos con miras a definir y establecer una microregión fronteriza. Los estudios y acercamiento previo proveyeron material suficiente para que al firmarse la *Declaración de Ureña*, en marzo de 1989, por los presidentes Carlos Andrés Pérez y Virgilio Barco, se acordara en el listado de temas por tratar la Zona de Frontera Táchira – Norte de Santander y se señalara la necesidad del crecimiento e interconexión de las áreas urbanas de Cúcuta y Villa del 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. La Declaración destaca la “necesidad de la conformación de un área metropolitana para el desarrollo industrial y comercial, y podrá incluir otros municipios” (MRE, 1989, 1). Con esto se evidenciaba que los actores locales, actuando en diferentes espacios, estaban logrando vencer las limitaciones para mantener vigente lo fronterizo y la idea de la integración fronteriza existente, especialmente en la zona. En las COPAFs de Venezuela y Colombia se incluyeron comisionados de esta frontera, quienes además habían sido miembros activos de la ARF o de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y tenían conocimiento cierto de los objetivos que se perseguían “desde la frontera para la frontera”, como lo expresaran los participantes en los diversos foros realizados para este trabajo. En Octubre de 1989, las COPAFs acuñan el vocablo ZIF vinculado a Progresiva para señalar que las mismas “han iniciado el estudio conceptual de las Zonas de Integración Fronteriza Progresiva (ZIFP)” (1991, pp. 25-35) con la intención de que el espacio seleccionado se convirtiera en piloto aplicable a otros espacios de la frontera común. En 1991, la COPAF presentó el *Proyecto ZIF: delimitación, diseño e instrumentación de la Zona de Integración Fronteriza correspondiente al estado Táchira (Venezuela) y Departamento Norte de Santander (Colombia)*. Con este trabajo se bosqueja un esquema de estructuración de la ZIF y se propone un conjunto de lineamientos dentro de una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad entre Colombia y Venezuela. En todo momento la idea subyacente de la ZIF ha sido la existencia de condiciones y dinámicas de integración entre las poblaciones de un lado y otro del límite que

buscan vencer la influencia negativa de las desarticulaciones o enfrentamientos de las políticas nacionales. Se pide a los gobiernos y a la CAN no sólo el reconocimiento de tal realidad sino el diseño e implementación de políticas conjuntas para impulsar el desarrollo de ese espacio regional que aparentemente funciona de una manera “binacional”.

Ante los avances obtenidos por las regiones, pero básicamente las unidades políticas estatales y departamentales, así como las locales de los municipios fronterizos y también, aunque contrariamente, ante la oposición de distintas instancias de los gobiernos nacionales, el tema de la ZIF fue llevado a la CAN como escenario relativamente neutral de las diferencias domésticas, capaz de insistir sobre la necesidad de incluir lo fronterizo en la política Comunitaria y mantener el tema vigente.

A partir de 1989 se incluye en el temario andino lo fronterizo: *Manifiesto de Cartagena de Indias* en mayo de 1989, la *Declaración de Galápagos* de octubre de 1989, la *Declaración de la Paz* en noviembre de 1990, entre otras. De éstas se destaca la *Declaración de la Paz*, en la que se acuerda profundizar el Diseño Estratégico y se acuerda “institucionalizar” la Integración Fronteriza, con lo que la ZIF Táchira - Norte de Santander adquirió un interés multilateral. El documento presidencial ordenaba “delimitar las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como el escenario principal para la instrumentación de las políticas específicas para la integración fronteriza, antes del 31 de Diciembre de 1991” (Otálvora, 2003, p.100).

Aunque el tema de la ZIF perdió relevancia en el marco nacional venezolano y colombiano, la CAN continuó tratándolo, en parte porque la década de los noventa evidenciaba el aumento del intercambio comercial por las fronteras de los países andinos y particularmente en la de Táchira -Norte de Santander. En efecto, en la CAN, lo fronterizo se mantuvo vigente y se produjo un conjunto de iniciativas complementarias como fueron: la “Decisión 271. Sistema Andino de Carreteras”. (1990), con miras a expandir el mercado subregional y a lograr una total integración física continental; la “Decisión 399. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera” (1997) mediante la cual se establece el libre tránsito²; la “Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo” (1999) y la “Decisión 501. Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina” (2001).

De las anteriores se destacan las dos últimas, ya que la política Comunitaria de Integración y desarrollo Fronterizo no sólo le otorga rango comunitario a la política de desarrollo fronterizo, sino que en sus lineamientos generales se persigue delimitar, diseñar e instrumentar las ZIFs como “los escenarios fundamentales donde se ejecutan programas y proyectos acordados para responder a las

² Aquí creemos que vale la pena señalar la importancia de los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú, del 26 de octubre de 1998, uno de los cuales es el “Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad” cuyo Título V incorpora el “Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza” como uno de los principales y más activos instrumentos de la relación bilateral. Con ello se evidenció que la Paz podría ser “rentable” y traducirse en una nueva función para la frontera: de espacios excluyentes a espacios de integración; este renovado papel de las fronteras impulso a la SG-CAN a promover el tema desde una perspectiva comunitaria, lo que luego se traduce en las decisiones 459, 501 y 502.

necesidades específicas de cada ámbito territorial” (SG-CAN, 1999, pp.1-2) mientras que la 501 señala que las ZIF se establecerán “con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina” (SG-CAN, 2001, pp.1-3), así como también establece que los países miembros deberán crear al menos una ZIF dentro del año siguiente después de la entrada en vigencia de la Decisión, lo cual le da un sentido de urgencia a su creación.

Luego de la Decisión 501, distintos organismos quisieron hacer proposiciones sobre la relimitación espacial de la ZIF. El Parlamento Andino proponía una ZIF ampliada con sentido de proyección tecnológica y cultural, que incluyera a los departamentos de Santander y Norte de Santander por Colombia y a los estados Táchira y Mérida por Venezuela, en la llamada Declaración de la Grita (CEFI, 2002); posición que fue hasta cierto punto compartida por las gobernaciones al convertirse en signatarios de la Declaración de la Grita. Sin embargo, esta Declaración produjo malestar en la cancillería venezolana y en ciertos sectores del Norte de Santander, pues no consideraban que Santander tuviese un perfil de frontera. En Venezuela, tanto la cancillería como sectores en la misma gobernación del estado consideraban que la ZIF debería ser producto de un aprendizaje gradual de los beneficios y de los obstáculos que la integración fronteriza con fines de cooperación transfronteriza planteaba a los países y a los espacios territoriales que se embarcaran en tal empresa.

Al respecto, el CEFI (2002) planteó su posición sobre la ZIF propuesta en la Declaración de la Grita señalando que se requiere realizar un estudio académico serio que permita a los gobiernos tomar la Decisión apropiada. Con este estudio, a partir de criterios cuantitativos y cualitativos, se demostrará hasta dónde hay mayores interrelaciones y conexiones en el espacio que se pretenda incluir en la ZIF Táchira - Norte de Santander, para que los fundamentos de la ZIF no sean sólo aspectos territoriales, sino que comprendan criterios técnicos y legales comunitarios, el ordenamiento jurídico estatal y el municipal. En definitiva, para que la Decisión que se tome esté fortalecida por bases académicas y deje de ser una suerte de decisión política de los gobernadores o de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

En síntesis, desde que surgió la idea de una ZIF en Táchira - Norte de Santander en la década de los ochenta, hasta la actualidad, se ha discutido y analizado ampliamente la necesidad de su creación, y aún en el 2004 tal eventualidad no ha ocurrido. La idea partió del ámbito local fronterizo, alcanzó lo nacional y trascendió a lo supranacional, facilitó la creación de otras ZIFs en las fronteras de otros países de la CAN, mientras ésta sigue esperando la Decisión de los gobiernos nacionales. Parte de la explicación de tal demora podría encontrarse en la diversidad de intereses que surgen en y alrededor de esta frontera tan activa.

B. Objetivos: General y específicos

1. General

Proponer una definición y delimitación de Zona de Integración Fronteriza (ZIF) para el área del Estado Táchira (Venezuela) y el Departamento del Norte de

Santander (Colombia) a partir de una serie de criterios jurídicos, administrativos y funcionales recomendados por la CAN y los Estados de Venezuela y Colombia en coherencia y concordancia con la realidad fronteriza.

2. Específicos

1. Definir los criterios espaciales, jurídicos, administrativos y funcionales que debe contener una Zona de Integración Fronteriza (ZIF) para el área Táchira (Venezuela) y Norte de Santander (Colombia)
2. Proponer una delimitación funcional para el diseño de la ZIF a partir del uso de un Sistema de Información Geográfica (SIG)
3. Analizar los aspectos jurídicos-institucionales que comprende la ZIF en delimitación y proponer una estructura que garantice su institucionalidad.

C. Alcance y Proyección

Hay dos vertientes explícitas para examinar el alcance y proyección del trabajo: por el trabajo mismo y por la contribución a la creación de la ZIF Táchira - Norte de Santander.

Respecto al trabajo se persiguen dos propósitos fundamentales: presentar una o varias alternativas de propuesta, así como una graduación con criterios técnicos de los municipios estudiados en cuanto a su orden de factibilidad de ser incluidos en la ZIF y , por otra parte, presentar a la comunidad académica y de gobierno local, nacional y subregional, un ejemplo de experiencia en la que se asume el espíritu y letra de la Decisión 501, según la cual tres instituciones académicas de la frontera aceptan el reto de trabajar “de manera, conjunta, compartida y coordinada” y una metodología que se espera exitosa para diagnosticar y probablemente delimitar ZIFs en la CAN.

Con relación al alcance y proyecciones de la creación de la ZIF Táchira - Norte de Santander, es necesario considerar aspectos espacio - temporales en cuanto a la extensión territorial que se espera ocupe y los propósitos que se persigue alcanzar a lo largo del tiempo. Son muchos los factores que facilitan y obstruyen la puesta en marcha de un mecanismo de integración de esta naturaleza, por lo que se requiere considerar las etapas y el tiempo que deberá durar cada una de ellas. Así, un espacio programado y planificado “binacionalmente” debe tomar en cuenta las diferencias en los procedimientos, normas, tiempos e idiosincrasia como algunos de los primeros elementos; por lo que se ha de empezar por asumir que la cooperación o integración “translimitrofe” es un proceso lento pero, de tener éxito, redundará en beneficios colectivos y de desarrollo previsorio.

La ZIF constituye una de las opciones más recientes a las relaciones tradicionalmente conflictivas o competitivas en el menor de los casos, y deberá permitir una aproximación cooperativa de las relaciones internacionales entre Colombia y Venezuela. La ZIF, aunque desde la perspectiva nacional es usualmente periférica, permitirá una mayor cooperación entre regiones que perteneciendo a países distintos forman parte de un espacio que aspira integrarse económicamente. Además, permitirá que las regiones se redescubran en su

posición geográfica en un contexto más allá del nacional y puedan desarrollarse o potenciarse tanto geográficamente como funcionalmente desde el punto de vista de las interrelaciones y potencialidades de recursos que poseen y que al pensarse y planificarse desde la óptica de la cooperación pueden explotarse y brindar beneficios colectivos para las partes.