



Si Somos Americanos, Revista de Estudios
Transfronterizos
ISSN: 0718-2910
sisomosamericanos@unap.cl
Universidad Arturo Prat
Chile

Sánchez Chacón, Francisco Javier
LA FRONTERA TÁCHIRA (VENEZUELA) - NORTE DE SANTANDER (COLOMBIA) EN LAS
RELACIONES BI- NACIONALES Y EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL
Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. XI, núm. 1, -, 2011, pp. 63-84
Universidad Arturo Prat
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930339003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

LA FRONTERA TÁCHIRA (VENEZUELA) - NORTE DE SANTANDER (COLOMBIA) EN LAS RELACIONES BINACIONALES Y EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

**The Táchira (Venezuela)- Norte de Santander (Colombia)
Binational Relations and Regional integration**

Francisco Javier Sánchez Chacón. francs@ula.ve
Universidad de los Andes, Táchira, Venezuela.

Recibido: junio 2009. Aprobado: diciembre 2010

RESUMEN

La frontera entre el Estado Táchira de Venezuela y el Departamento Norte de Santander de Colombia es una de las más dinámicas de América Latina y la de mayor movimiento de personas y mercancías entre ambos países. En una porción de ese territorio, los gobiernos colombiano y venezolano decidieron crear en 2005 una Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Tal creación fue el resultado de los esfuerzos y presiones que los actores locales ejercieron por décadas, y de la necesidad de concretar la Decisión 501 de la Comunidad Andina sobre la creación y desarrollo de tales zonas. En la actualidad la Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander (ZIF-TNS) se debate entre su existencia formal, debido a la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela en el 2006, y la generación de políticas conjuntas, compartidas y coordinadas que permitan profundizar la integración que, según los actores locales, se da de hecho en la región. El presente trabajo analiza la ZIF-TNS en una perspectiva de zona de transición y según el enfoque Política-Práctica-Percepción (PPP); también explica cómo se logró su creación, cuáles son los principales sectores económicos que se beneficiarían de ella y por qué, y cuáles son hoy las posibilidades de subsistencia y consolidación de la misma.

PALABRAS CLAVES: Fronteras, Colombia, Venezuela.

ABSTRACT

The border between the State of Táchira in Venezuela and the North Santander Department in Colombia is one of the most dynamic in Latin America and the most traveled, both by people and goods between the two nations. In a portion of that territory, the Colombian

and Venezuelan governments established a Border Integration Zone (BIZ) in 2005. The creation of BIZ resulted from decades of effort and pressure by local actors and from *Decision 501*, an Andean Community law which declared the necessity of establishing these zones. Currently, the Border Integration Zone Táchira – North Santander (BIZ-TNS) is torn over its formal existence, due to Venezuela's denunciation of the Cartagena Agreement in 2006, and the generation of joint and coordinated policies that could intensify the integration, a fact in the region according to local actors. This paper analyzes the BIZ-TNS from a transition zone perspective and a Policy-Practice-Perception (PPP) approach. Also explains how the Zone was created, which main economic sectors would benefit from it and why, and what the chances are today for the survival and consolidation of the BIZ-TNS.

KEYWORDS: Borders, Colombia, Venezuela.

I. INTRODUCCIÓN

Para Venezuela y Colombia, que comparten más de 2.200 kilómetros de límite, las fronteras son tan diversas como variada es la topografía a lo largo de esa línea imaginaria que divide ambos países. En su mayoría, son espacios despoblados o poco habitados, debido en alguna medida a lo topográfico: la secuencia geográfica lleva de la selva amazónica del sur, a los llanos en los límites entre Apure y Arauca, a los Andes tachirenses y nortesantandereanos, hasta las tierras áridas de la Península Guajira. La otra razón del poco poblamiento es la concepción tradicional, muy arraigada, de la frontera entendida como periférica con respecto al centro del país al que salvaguarda, es decir, cumple una función protectora de la soberanía del Estado, de manera que la idea predominante es mantenerla poco desarrollada y relativamente aislada (Bradshaw y Linares 2000: 15).

Esta noción geográfica, teórica y tradicional de la frontera colombo-venezolana, se rompe en los límites entre el Departamento Norte de Santander y el Estado Táchira, debido a diversas razones: en la zona existe, en medio de las montañas, una depresión geográfica, que ha permitido por siglos el contacto entre los lados colombiano y venezolano. De otra parte, la región posee unos vínculos históricos fuertemente arraigados en sus habitantes. De hecho, hasta finales del siglo XIX, la región se consideró a sí misma como única y distinta, en varios sentidos, con respecto a los países a los que debían lealtad. Táchira y Norte de Santander tenían economías complementarias, las familias se unían entre sí, se estudiaba y vivía a un lado u otro de la frontera, y se comunicaban con el mundo directamente a través del puerto de Maracaibo; así, debido al intercambio y el tránsito que se producía entre los pobladores de uno y otro lado, el comercio, las migraciones y el transporte transfronterizo tuvieron un amplio desarrollo (Bustamante y Sánchez 2008a).

Esos hechos influyen para que en la región la visión sobre la frontera sea más permeable, porosa, menos rígida y separadora que la visión tradicional; por el contrario, es una frontera donde la cooperación es el día a día, con predominio de lo fáctico sobre lo legal o formal. Eso explica que en el siglo XX, aunque las lealtades hacia cada uno de los países se afianzaron, la región conservó muchos de los lazos que la unieron en el pasado y que, puede afirmarse, la unen en el presente. Un ejemplo, la Asamblea Regional Fronteriza (ARF), que surgió en los años 80, reunía a los integrantes de órganos legislativos de Táchira y Norte de Santander y les permitió un trabajo conjunto. Es más, a finales de esa década, la ARF funcionó sin el consentimiento de los gobiernos centrales de Colombia y Venezuela (Bustamante et al. 2005: 27), lo que da una idea de la unión, fortaleza e iniciativa de los habitantes de la zona.

Del mismo modo, la idea de las zonas de integración fronteriza nació en esta región limítrofe colombo-venezolana. En efecto, la primera propuesta oficial estuvo contenida en la Declaración de Ureña de marzo de 1989, firmada por los presidentes Carlos Andrés Pérez y Virgilio Barco (Fals Borda 1997). Sin embargo, en diversos estudios como el del Banco Interamericano de Desarrollo (1964) o el de Forero y Urdaneta (1992), se hacen propuestas de zonas de integración fronteriza (ZIF), que abarcan el territorio de Táchira y Norte de Santander, o parte de ellos. En todos los casos señalados prevaleció la idea de que la puesta en práctica de la ZIF permitiría, por un lado, formalizar los flujos comerciales de personas, mano de obra y capitales, que se dan de hecho, y por otro lado, experimentar un proceso de integración más profundo.

De este modo, cuando la Comunidad Andina (CAN), proceso de integración regional al que pertenece Colombia y del que fue miembro Venezuela hasta el año 2006, emprende la tarea de mirar hacia las regiones de frontera de sus países miembros, no solo genera una política común de integración y desarrollo fronterizo, establecida en la Decisión 399 (CAN, 1999), sino que establece que serán las zonas de integración fronterizas a crearse por mandato de la Decisión 501 (CAN 2001), los espacios donde se debe desarrollar esa política de manera conjunta, coordinada y compartida por los países miembros limítrofes y para el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las fronteras andinas. Es decir, toma como modelo la idea originaria de esa región colombo-venezolana.

Para Táchira y Norte de Santander, la ZIF fue creada por los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe en noviembre de 2005 a través de la Declaración de Punto Fijo; posteriormente, en enero de 2006, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores intercambiaron las notas diplomáticas que dieron vida a la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander (ZIF-TNS). La misma debería empezar a instrumentarse,

aun con las diferencias actuales que marcan las relaciones entre los gobiernos de los dos países; en ella, sectores como el del azúcar, el del cuero y el carrocería¹, serían claves.

II. REVISIÓN EN EL MARCO DE LA TEORÍA DE LOS ESTUDIOS FRONTERIZOS

La noción de frontera se extiende a las áreas de un lado y otro del límite. Así, Newman (2003) ha resaltado que esa noción política está tradicionalmente imbricada con el territorio fronterizo que separa un Estado de otro. El límite y la frontera han sido trasladados a la noción de zonas fronterizas, señalando de esta manera las actividades que son directamente afectadas por la existencia de dicho límite. En términos territoriales se refiere al área geográfica más cercana al límite estatal cuyo desarrollo es afectado por la existencia de la línea fronteriza. En consecuencia, las políticas para esas zonas se refieren a aspectos tan cruciales como la ciudadanía, la identidad, la lealtad política (Anderson 1996 citado por Newman 2003; Remley y Minghi 1997), de modo que donde la fronteras o límites son cerrados, significa espacios sociales y económicos distintos a un lado y otro del mismo, mientras donde las fronteras son abiertas y hay pocas restricciones al movimiento, es posible el desarrollo de regiones transfronterizas, muchas de las cuales pueden reflejar una forma de transición espacial o social desde un área a la otra. Las fronteras crean posibilidades de paso, de cruce, y de procesos de hibridización que pueden ocurrir en lo que se ha denominado espacios o zonas de transición, a través de las cuales las viejas fronteras permanecen pero la cooperación y la interacción se incrementan; este fenómeno es lo más cercano a que se ha llegado en el surgimiento de zonas de interactividad sin fronteras. De tal manera, mientras la noción de zona de frontera asume la existencia y el impacto del límite en el paisaje humano, la noción de zona de transición asume la apertura, si no la remoción del límite, por lo que éste deja de tener algún impacto (Newman 2003).

En la frontera entre el Departamento Norte de Santander en Colombia y el Estado Táchira en Venezuela existe evidencia de una realidad única. Prueba de ello son las diversas actividades comerciales, industriales, de servicios, formales e informales, que operan a uno y otro lado del límite y a través de él, es decir, funciona en diversos aspectos como las zonas de transición señaladas por Newman (2003). Incluso, puede afirmarse que muchos de los grupos que hacen vida en la región se han constituido, en múltiples oportunidades, en grupos de presión contra las políticas de los gobiernos nacionales de ambos países. En verdad, los habitantes de la región han demostrado la capacidad de actuar unidos independientemente de las instituciones existentes en la frontera, en la medida en

¹ Sector dedicado a fabricar carrocerías de autobuses. Las empresas compran chasis de distintas marcas y luego construyen el vehículo sobre él. Algunos modelos son de marcas conocidas, como Ford o Chevrolet y se fabrican de acuerdo con sus lineamientos; otros son diseños propios de las empresas.

que han sentido que las políticas nacionales los afectan directamente en su vida diaria. Las reacciones de la sociedad en esta frontera confirman que tanto las políticas unilaterales como los enfoques geopolíticos hacia esa región no solo no se ajustan a su realidad, sino que incluso crean diferencias y separan.

Inicialmente, los intentos de teorizar acerca de las fronteras provienen de la geografía y la política e incluyen tipologías y clasificaciones de las fronteras estatales, necesarias para delimitarlas y demarcarlas. Incluso, hubo instrumentos para determinar el balance de poder entre los Estados vecinos (Kolossov 2005, citado por Bustamante 2008).

Posteriormente, el enfoque funcional avanzó en el estudio de las dinámicas en las fronteras con énfasis en las corrientes transfronterizas, sin embargo, no consideraba la percepción de las personas que hacen vida en ellas o de las actividades directamente relacionadas con la frontera, como sí lo hace el enfoque Política-Práctica-Percepción (PPP). Este último va más allá de las instituciones legales como una manera de asegurar la integridad del territorio del Estado, y se asume como un “producto de la práctica social resultado de un largo desarrollo histórico y geopolítico y una marca simbólica importante de la identidad étnica y política” (Kolossov 2005: 625, citado por Bustamante 2008). El significado de este enfoque es la inclusión tanto de redes transfronterizas informales como de los diferentes niveles de actividad y competencia respecto a la frontera, es decir, del nivel local al supra-nacional.

También en la disciplina de las relaciones internacionales han aparecido otros enfoques o teorías que intentan explicar las relaciones entre los Estados y los asuntos fronterizos, en ellos se incluyen los funcionalistas, los neo-funcionalistas, los realistas y la gobernanza multinivel (Brunet-Jailly 2006). Este último enfoque incorpora los más bajos niveles de gobierno en el proceso de toma de decisiones y, por lo tanto, es útil para analizar la realidad en la región de frontera en estudio y los distintos momentos en los que la población ha influido en el proceso de toma de decisiones sobre la política exterior y la fronteriza en Colombia y Venezuela (Bustamante 2008).

Al observar las relaciones fronterizas colombo-venezolanas, puede afirmarse que no parecen comportarse siguiendo los enfoques funcionalistas o neo-funcionalistas, en tanto sus procesos de cooperación e integración regional no han progresado lo suficiente como para resultar en una comunidad de seguridad. Además, Colombia y Venezuela no han concluido su proceso de demarcación de límites, y la influencia de las ideas de cada país sobre seguridad nacional, soberanía y el rol del Estado en las relaciones internacionales es incuestionable.

Según Bustamante (2008), el enfoque PPP ayuda a explicar el desarrollo ocurrido en el Norte de Santander-Táchira, donde hay una visible falta de articulación de políticas

entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, pero sin embargo ha existido históricamente una dinámica independiente. Ambos países se ven uno al otro como competidores por el poder y el prestigio, y han refinado sus instrumentos hacia la consolidación de lo nacional. Con respecto a las políticas fronterizas, los caminos seguidos en esa competencia difieren. Venezuela se ha hecho más dependiente de las fuerzas armadas para elaborar su política con respecto a los asuntos fronterizos; además, tiene una visión geopolítica de la frontera como una marca de soberanía o como una institución, en términos de Martz (1989) y Rumley y Minghi (1991). Por su parte, Colombia parece avanzar en un enfoque funcional hacia las fronteras, viéndolas como espacios que representan la línea física de contacto entre dos Estados y que proporcionan oportunidad tanto para la cooperación como para la disonancia (Prescott 1985). Como resultado, es bastante común encontrar poblaciones bien organizadas en el lado colombiano de la frontera, por ejemplo Cúcuta, mientras que en el lado venezolano hay más bien pequeñas poblaciones a lo largo del límite y con limitados puntos de cruce.

A lo largo de su historia, la región fronteriza entre Norte de Santander y Táchira ha estado caracterizada por un alto grado de entendimiento, algunas veces incluso en contra de sus respectivos gobiernos nacionales (Bustamante 2004a). La noción prevaleciente en la región es que siempre ha estado integrada y los gobiernos han sido los responsables por su separación (Bustamante 2004b). Por su parte, el documento del Banco Interamericano de Desarrollo de 1964 establece que hay un viejo grado de integración en los campos culturales y socioeconómicos, con su propia dinámica. Después de la disolución en 1830 de la Gran Colombia, a la que pertenecían la entonces Nueva Granada (Colombia) y Venezuela, y hasta la firma del Tratado de Delimitación de 1940, la región desarrolló una vida independiente, parcialmente debido al largo proceso de construcción del Estado en cada uno de los dos países, pero también porque no había duda acerca de la localización de la frontera en este segmento de la larga línea limítrofe. Como resultado, la población local simplemente ignoraba la línea divisoria y se movía libremente a través del límite. A ese respecto, León y Llambi (1988: 5) establecen que las relaciones transfronterizas fueron incontroladas y espontáneas en el período anterior al final del siglo XIX; es decir, que “todavía los Estados Nacionales no habían comenzado a intervenir formalmente en la dinámica fronteriza”.

Durante la década del 80 del siglo XX, la devaluación de la moneda venezolana, la crisis de la deuda en ambos países, junto con la crisis política colombiana que comprendía desde la penetración del narcotráfico hasta el lavado de dinero ilícito, tuvo un fuerte impacto en las economías y las políticas de esos países, y aún más profundo en esta región fronteriza. Como resultado, los órganos legislativos regionales de Norte de Santander y Táchira, conocidos como Asamblea Departamental y Asamblea Legislativa, respectivamente, decidieron unir esfuerzos políticos y crear un cuerpo de carácter bilateral y regional que permitiera la promoción del desarrollo de una manera conjunta e influyera

en los gobiernos centrales para flexibilizar las normas nacionales que afectaban a la región (ARF 1987). Así surgió la Asamblea Regional Fronteriza (ARF) que existió desde 1987 hasta 1991, cuando los gobiernos nacionales decidieron crear una Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF) en cada país, que luego se transformarían en Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) en 2000, para dar prioridad a los asuntos de desarrollo fronterizo, pero también como una respuesta para contraatacar el movimiento independiente. Los diputados regionales de la ARF junto con los cuerpos de planificación regional se convirtieron en fuertes promotores de la ZIF, la cual luego de 10 años fue incluida en la normativa de la Comunidad Andina y 16 años después fue creada por los gobiernos de Colombia y Venezuela (República Bolivariana de Venezuela 2006).

Entre el 2006 y 2010, la dinámica fronteriza entre Táchira y Norte de Santander ha detenido el impulso de cooperación que parecía consolidarse con la ZIF y ha retornado el privilegio de lo geopolítico en la actuación gubernamental, estimulado por situaciones discordantes en la relación bilateral de Colombia y Venezuela, entre ellas posiciones divergentes respecto a la Comunidad Andina, el llamado Acuerdo Humanitario² y los grupos alzados en armas en Colombia, y la consolidación de las posiciones gubernamentales respecto a las fronteras, el desarrollo regional fronterizo y la integración regional en los espacios fronterizos, luego de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina. Tales divergencias obedecen principalmente a las distintas concepciones que cada país tiene, plasmadas en sendas constituciones nacionales: la colombiana de 1991, particularmente en los artículos 289 y siguientes, permite a los departamentos y municipios fronterizos suscribir acuerdos de cooperación con sus homólogos del país vecino; la venezolana, de 1999, no contiene una norma de semejantes características.

Valga decir que, en términos institucionales, la CAN realizó esfuerzos para superar las divisiones y disminuir el efecto barrera del límite a través de la libre circulación de bienes y servicios. Junto a estos y en una perspectiva de desarrollo regional, se ha generado a lo largo de los años un proceso de desarrollo socioeconómico en una zona transfronteriza que supone más que dos áreas yuxtapuestas pertenecientes a dos sistemas nacionales diferentes; antes, por el contrario, parece un territorio de alguna manera distinto, en donde la desaparición del límite se convierte en una característica de unidad y en potencial de desarrollo, asumiendo el proceso al que se denomina integración fronteriza (González 1997).

² También conocido como Intercambio Humanitario, en el que participó el Presidente venezolano Hugo Chávez desde mediados de agosto del 2007. En noviembre del mismo año el Presidente colombiano Álvaro Uribe decide terminar con la mediación venezolana señalando como motivo que Chávez se comunicaba directamente con el alto mando militar colombiano, algo inaceptable para el gobierno de ese país.

III. EVOLUCIÓN DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA TÁCHIRA – NORTE DE SANTANDER

En el 2005 la creación de la ZIF plasmó la idea surgida en los años 80 del siglo XX en esta frontera colombo-venezolana; noción que dio origen a su incorporación y a su evolución como concepto en la normativa andina (Bustamante et al. 2005) y que fue efectivamente aceptada y ejecutada en otros espacios fronterizos andinos: Bolivia – Perú, Colombia – Ecuador, Colombia – Perú, Ecuador – Perú, con anterioridad (CAN 2008). A pesar del reconocimiento a la singular investigación académica³ adelantada por dos universidades colombianas y una venezolana, cuyos resultados fueron fundamentales para el trabajo de los gobiernos de Venezuela y Colombia, que midió el cumplimiento de los criterios establecidos por la Comunidad Andina en su Decisión 501 y que además incorporó otros sugeridos por especialistas o por estudios sobre las opciones de desarrollo regional fronterizo (Ramírez 2005), la ZIF-TNS no ha sido puesta en práctica.

Desde ese año, gradualmente, se han presentado desencuentros en las relaciones colombo-venezolanas. Hay una serie de eventos de política nacional de cada país y entre ambos países que han desplazado la atención desde lo fronterizo y regional-local hacia lo nacional y/o binacional y global; por lo que las iniciativas que se venían realizando en la frontera común para adoptar políticas y ejecutar “planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos” (CAN 2001), se han detenido, o al menos disminuido sensiblemente en su dinamismo. Ejemplo de tales desencuentros nacionales son los conocidos señalamientos de diferente tono que se han dirigido uno a otro los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, que demuestran y generan aún desconfianza mutua personal pero también institucional, y cuyos puntos álgidos son el “congelamiento” de las relaciones comerciales binacionales, el retiro de embajadores por parte de ambos gobiernos y posterior ruptura de relaciones diplomáticas, y la denuncia interpuesta por Uribe en contra de Chávez ante la Corte Penal Internacional. Sin embargo, para los habitantes de esta zona fronteriza el costo social del retorno a políticas de seguridad militar, lo inminentemente formal de la relación bilateral y, peor aún, el resquebrajamiento de las relaciones al máximo nivel político y económico, es muy alto como para dejarlo pasar y se resisten a ello.

Con anterioridad se ha señalado que la idea de ZIF es originaria de la región de Táchira - Norte de Santander, zona en la que destacan los conflictos de intereses con los gobiernos nacionales, el recelo de los gobiernos nacionales hacia las actuaciones de los

³ El estudio académico que sirvió de base para la creación formal de la ZIF-TNS por los gobiernos venezolano y colombiano es la Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela), elaborado por un equipo multidisciplinario perteneciente al Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la ULA-Táchira de Venezuela, y a la Universidad Francisco de Paula Santander y la Corporación Universidad Libre, seccional Cúcuta, ambas de Colombia. Disponible en www.saber.ula/cefi

actores sociales en la frontera, y las limitaciones para adelantar acciones que conduzcan a la conformación de un espacio de desarrollo que supere las condiciones de marginalidad y pobreza características de los espacios fronterizos. Por estas razones, ha sido difícil la ruta seguida por los distintos actores regionales y locales para alcanzar la ZIF como espacio e instrumento que permita la tan anhelada cooperación binacional transfronteriza, en el entendido que solo ella puede generar condiciones de desarrollo a partir de la armonización de criterios, políticas y planes. Dadas esas circunstancias y al hecho que Venezuela y Colombia pertenecían a la Comunidad Andina, se entendió al marco jurídico como ideal, ya que lo bilateral o nacional ha resultado inapropiado.

En la CAN surgieron la Decisión 459 (1999) que crea la Política común de integración y desarrollo fronterizo y, más adelante en 2001, la Decisión 501 que establece las ZIF en los países miembros. Así, tal decisión de la CAN define a las ZIF como:

Los ámbitos territoriales adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas, ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos (CAN 1999, Artículo 1).

De la misma forma, el Artículo 4 señala dos finalidades para las ZIF: las “condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza entre países”. Así pues, la ZIF pasa a ser creada y definida en el ámbito jurídico de la CAN.

Bajo el amparo legal comunitario, Venezuela y Colombia debatieron durante algunos años la creación de una ZIF y, luego de la confluencia de una diversidad de actores y actuaciones entre las que se incluyen el trabajo conjunto y coordinado de los gobernadores de Táchira y Norte de Santander, las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF), las alcaldías de los municipios fronterizos y universidades, y el acompañamiento de la Secretaría General de la CAN; fue posible que en 2005 los presidentes de ambos países acordaran su creación en la Declaración de Punto Fijo. En enero de 2006 se intercambiaron las notas diplomáticas entre los Ministerios de Relaciones Exteriores respectivos, lo que significó el reconocimiento formal y el nacimiento legal de la ZIF (República Bolivariana de Venezuela 2006). El paso siguiente sería su puesta en práctica en el espacio delimitado.

La ZIF-TNS) corresponde a 12 municipios del Departamento de Norte de Santander, Colombia, a saber: Cúcuta, Chinácota, El Zulia, Herrán, Los Patios, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, San Cayetano, Toledo y Villa del Rosario; más 15 municipios del Estado Táchira, Venezuela: Ayacucho, Bolívar, Cárdenas, Córdoba, Fernández Feo, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Libertador, Lobatera,

Pedro María Ureña, Rafael Urdaneta, San Cristóbal y Torbes (República Bolivariana de Venezuela 2006).

Como se ha mencionado, la creación de la ZIF-TNS se circunscribió a la delimitación del espacio geográfico en donde se ejecutarían los planes, programas y proyectos, pero no se avanzó en un esbozo de los elementos jurídicos ni en los planes concretos a desarrollar, a pesar de que la *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander – Táchira* (Bustamante et al. 2005) los ofrecía, como resultado de las consultas a las comunidades ubicadas en la región. Tales elementos y planes para la consolidación de la Zona también fueron señalados, de una u otra manera, por otros estudios previos a la investigación académica binacional mencionada.

Quedaban entonces por iniciar los estudios o avanzar las propuestas que dieran inicio efectivo a la ZIF. Con esta intención los gobiernos nacionales y regionales, además de otras instancias de desarrollo como CORPOANDES de Venezuela y CORPONOR de Colombia⁴, debatieron sobre los temas o áreas que deberían incorporarse dentro de la ZIF, así como la estructura administrativa que tendría la misma. En esa dirección se adelantaron reuniones entre los equipos técnicos de las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander a los cuales se les incorporaron más adelante integrantes de las COPIAF como representantes del poder público nacional.

Asimismo, el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes – Táchira, propuso el desarrollo de cuatro estudios que desembocarían en el diagnóstico de igual número de sectores que se consideraban dinamizadores de la actividad socioeconómica de la ZIF. Algunas de las investigaciones pretendían generar propuestas legales, concretadas en regímenes, para consolidar esos sectores en el marco de la Zona. Tales estudios fueron:

- Régimen administrativo para el sector azúcar.
- Régimen especial para el sector carrocería.
- Aglomeraciones (*clusters*) de manufacturas del cuero.
- Estudio del mercado de trabajo y de los factores que generan su fortalecimiento.

⁴ CORPOANDES y CORPONOR son entes gubernamentales creados por los gobiernos nacionales de Venezuela y Colombia, para realizar estudios y generar propuestas de diversos tipos que contribuyan, por una parte, al desarrollo de los Andes venezolanos, y por la otra al del Norte de Santander.

Sin embargo, la salida de Venezuela de la CAN produjo incertidumbre sobre el destino definitivo de la ZIF-TNS, no obstante los intereses comunes y la dinámica del trabajo regional. En ese sentido, aunque la opción bilateral de la ZIF había resultado bastante difícil, la puesta en práctica definitiva es devuelta a ese plano, tal y como se ha expresado. La denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela el 22 de abril de 2006, conforme con el Artículo 135 del mismo, produce el cese de todos los derechos y obligaciones de país miembro, con la excepción del Programa de Liberación de la subregión, vigente hasta 2011 (CAN 2006). Por ese motivo se esperaba que los gobiernos de Colombia y Venezuela trasladaran a la relación bilateral los acuerdos que consideraban prioritarios, siendo la ZIF, presumiblemente, uno de ellos.

Bustamante (2008) ha señalado que durante el resto del 2006, los gobernadores de Táchira y Norte de Santander continuaron reuniéndose con o sin la presencia de representantes nacionales. El gobernador del Estado Táchira manifestaba constantemente que existía, de parte del gobierno nacional, la disposición de seguir adelantando la ZIF en el ámbito bilateral. El gobernador del Norte de Santander expresaba lo propio de parte de Colombia y, conjuntamente con los representantes del gobierno nacional, invitaba al gobierno venezolano a ratificar formalmente su decisión de continuar adelantando la ZIF bilateralmente. Las declaraciones eran recibidas con beneplácito en ese espacio fronterizo por los distintos sectores. Sin embargo, el ambiente declarativo no daba paso prontamente a avances formales que permitieran darle contenido y concreción a los proyectos y programas que se adelantarían en el espacio delimitado. Por su parte, en la XXXIII Reunión de la COPIAF celebrada en Antioquia, Colombia, el 21 de julio de 2006, se reafirmó la decisión de darle continuidad a la ZIF desde el ámbito bilateral, según lo expresado en el Acta Final. Es decir, el esfuerzo de las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander fundamentalmente, y el apoyo de las COPIAF, mantuvo viva la idea de la ZIF-TNS en el plano institucional, a pesar de su estado de letargo desde abril de 2006.

El año 2007 fue particularmente difícil para la ZIF. El dinamismo de los distintos actores regionales y locales, así como de las gobernaciones, se fue disipando, con la excepción de dos momentos en los cuales estuvo presente. Uno fue en el marco de la XXXIV Reunión de las COPIAF celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, el 22 y 23 de junio, por cuanto en la agenda y acta de la reunión se ratifica el compromiso de los gobiernos de continuar con la ZIF-TNS; sin embargo, no se presentaron avances desde la reunión de 2006. El otro momento clave se produce cuando el gobierno colombiano decide dar en concesión varias carreteras del Departamento Norte de Santander, estableciéndose un peaje o cobro por su uso y cuyos puntos de recaudación se instalaron a escasos metros de los puentes internacionales en San Antonio – La Parada y Ureña – Cúcuta. El punto álgido se dio durante septiembre y octubre de 2007 cuando habitantes, gremios de transportistas y otro sectores organizados de la zona tomaron las vías públicas y paralizaron el tránsito automotor, a veces el peatonal, entre ambos países; además, provocaron disturbios, en

protesta por ese cobro que consideraban atentatorio contra el libre tránsito de personas y mercancías, es decir, contra la integración viva en la zona. Finalmente, las presiones de los actores sociales lograron que las cabinas de cobro fueran removidas y colocadas en lugares más distantes de la línea limítrofe, lo que posibilita el tránsito automotor por vías alternas que no requieren pago.

Durante esa crisis, autoridades regionales y locales, transportistas, cámaras de comercio e industria, y demás grupos organizados de ambos países, destacaban que situaciones como éstas no se estarían produciendo de estar funcionando la ZIF e invitaban a los gobiernos nacionales a dar pasos concretos para darle contenido y hacerla efectiva, aunque fuera en sectores limitados, con el objetivo de experimentar y corregir en pequeño las dificultades que se podrían presentar a mayor escala (Bustamante 2008).

Desde octubre de 2007 hasta la finales del 2010, la ZIF ha estado ausente de las deliberaciones o declaraciones en todos los niveles de gobierno tanto en Colombia como en Venezuela. Las razones que explican tal paralización son de diverso tipo, entre ellas, el retorno al ámbito bilateral, que resulta más complicado y con alta dosis de desconfianza, comparado con el ámbito regional y local. También el distanciamiento de los gobiernos nacionales en su relación bilateral, ya señalado, aun cuando la toma de posesión de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia en agosto de 2010 ha traído una buena dosis de distensión y el retorno de la normalidad en las relaciones diplomáticas y una mejora en el plano comercial. Sin embargo, no puede olvidarse que el actual Presidente fue ministro de Defensa bajo el gobierno de Álvaro Uribe, y ya desde esa posición tuvo algunos enfrentamientos con el Presidente venezolano Hugo Chávez. Igualmente, cabe destacar que los encuentros formales entre las autoridades regionales han prácticamente desaparecido, pues desde enero de 2009 el gobernador del Estado Táchira es un destacado miembro de la oposición al gobierno nacional en Venezuela, y dada la polarización y el enfrentamiento político en ese país, los intentos de acercamiento y diálogo que aquél ha intentado con su homólogo colombiano han sido vistos con grandes niveles de desconfianza por el alto gobierno venezolano.

IV. SECTORES BENEFICIADOS POR LA ZIF-TNS

La ZIF tiene objetivos precisos. Entre otros, siguiendo la Decisión 501 de la Comunidad Andina, permite un trabajo conjunto de los distintos niveles de gobierno de los países involucrados, bien local, regional o nacional, que se reflejará en la realización de planes conjuntos adelantados de manera coordinada y compartida, todo lo cual está dirigido a elevar la calidad de vida de la población, según los principios fundamentales que sustentan al Acuerdo de Cartagena (CAN, Acuerdo de Cartagena 1996).

En consideración a lo anterior, es fundamental afirmar que los beneficiarios finales de la ZIF-TNS son los habitantes que la integran. Ahora bien, en una perspectiva económica, existen sectores que se benefician directamente de la posibilidad de poner en práctica la Zona: el azúcar, el carrocería, el cuero y posiblemente el sector textil. En este trabajo se consideran los dos primeros.

1. Sector azúcar

En la investigación *Régimen del sector azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander. Estudio y propuesta* (Bustamante y Sánchez 2008b) se refleja cuán sensible resulta a las decisiones de política nacional o local que tienen efecto en el espacio de la ZIF-TNS. Justamente, la creación del central azucarero de Ureña en la década de los años 50 del siglo XX, hoy conocido por el nombre de CAZTA, C. A., obedeció a la necesidad de desarrollar un sector que era incipiente entonces, el del cultivo de la caña de azúcar, y que tenía como característica fundamental el darse a ambos lados del límite internacional.

En efecto, los sembradíos de caña de azúcar tanto en la época de creación del central como en la actualidad, se dan en algunos municipios del Estado Táchira y del Departamento Norte de Santander. Su importancia es tal que el ingenio azucarero no podría sobrevivir ni sería rentable económicamente, si no procesara la caña de azúcar que proviene de ambos lados del límite internacional. Incluso, aunque el gobierno venezolano ha tratado de desarrollar cultivos en un área más al norte con el fin de asegurar una mayor presencia de caña venezolana en la molienda, es necesaria la materia prima proveniente de Colombia.

Los beneficios que podría brindar la ZIF al sector serían principalmente de dos tipos. De un lado los directamente relacionados con el traslado de la caña de azúcar desde los campos de cultivo del Norte de Santander hasta el ingenio que se encuentra en Ureña, Táchira. Ese transporte es considerado de carácter internacional, en lugar de transfronterizo, como es en realidad. Por lo tanto, debe cumplir con todas las exigencias legales establecidas por la Comunidad Andina en cuanto al transporte internacional de bienes por carretera regulado por la Decisión 399 (CAN 1997), aún vigentes en Venezuela en 2010, además de los trámites y permisos sanitarios a que está sometido este tipo de mercancía vegetal.

De otra parte, mucha de la mano de obra necesaria para el corte de la caña en las haciendas venezolanas proviene del Norte de Santander. Los llamados corteros o braceros en el lenguaje común son trabajadores de nacionalidad colombiana contratados para prestar sus servicios temporales en el trabajo del campo en tiempo de zafra de la caña. Estos trabajadores pasan al lado venezolano de la frontera, en su gran mayoría como ilegales,

es decir, con su cédula o carné de identidad colombiano, pero sin ningún documento legal venezolano que los ampare en tanto mano de obra.

De tal modo, el régimen jurídico-administrativo planteado en el estudio permitiría concretar una estructura legal para la ZIF-TNS, por lo menos en lo relacionado al ámbito azucarero, cuyo aporte fundamental sería declarar el carácter transfronterizo del sector en el territorio de la Zona, de manera que el paso de la caña desde el Norte de Santander a Táchira gozaría de unos beneficios propios de esa condición. También se propone una Declaración Aduanera Única Transfronteriza, válida para las autoridades colombianas y venezolanas. Igualmente, se exoneraría de la obligación de tramitar licencias de importación y del certificado de insuficiencia de producción nacional por parte de CAZTA, C.A. ante las autoridades venezolanas, requisito que entorpece el tránsito de la caña desde Colombia.

Por otra parte, la adopción de tal régimen para el sector o para la ZIF-TNS en general, daría un estatus de trabajador transfronterizo a la mano de obra colombiana que se desplaza a Venezuela para el corte de la caña. Dada esta condición, los trabajadores podrían conseguir un documento legal, sin muchos trámites, que les permitiría inscribirse en la seguridad social venezolana, lo que actualmente no pueden hacer. De otra parte, les daría un amparo jurídico real y efectivo ante las autoridades policiales, militares y de diverso tipo que operan en la Zona, también frente a sus patrones venezolanos. Para las autoridades de ambos países, el beneficio sería contar con una base de datos confiable de los trabajadores transfronterizos que se desplazan de manera temporal por algunos municipios de la ZIF-TNS, obteniendo un mejor control del flujo migratorio; asimismo, poder elaborar estadísticas fiables y necesarias para la planificación de políticas públicas.

Finalmente, en cuanto al sector azúcar y los beneficios derivados de la concreción de la ZIF, está la empresa dueña del central azucarero, CAZTA, C.A., de capital colombiano. Para ella, la disminución del papeleo en cuanto a licencias de importación y de certificados de insuficiencia de producción nacional significa una importante reducción de costos, especialmente si se toma en cuenta que tales autorizaciones deben tramitarse y conseguirse en Caracas, a una hora de avión desde la zona. De otra parte, la disminución de restricciones para el traslado de la caña de azúcar incidiría en la reducción de los tiempos de traslado de la materia prima del central; también la menor conflictividad gracias a la regulación legal de la mano de obra, redundaría en beneficios de diverso tipo para la empresa, lo que repercutiría en sus trabajadores, en la región y en sus pobladores.

Además, el régimen legal contempla el reconocimiento del carácter binacional de la empresa, por cuanto es un eslabón primordial del sector azúcar de la ZIF-TNS. Debe agregarse que en sus planes de crecimiento y expansión, CAZTA, C.A. ve al sector como un embrión de *cluster* o conglomerado, lo que ha sido contemplado en el régimen

jurídico-administrativo para su consolidación por considerarse beneficioso para la Zona, pero puesto bajo la supervisión del Estado venezolano, por cuanto el central está en su territorio, y/o de la autoridad administrativa de la ZIF-TNS que el régimen propone crear. Incluso se estima la ayuda financiera, de cooperación tecnológica, entre otras, a los demás eslabones de la cadena productiva del azúcar.

2. Sector carrocería

Como se ha señalado, el sector carrocería es la industria dedicada a la fabricación de carrocerías de transporte público de pasajeros de tipo urbano, inter-urbano y extra-urbano. En Venezuela, de las nueve empresas activas de este tipo en 2007, cinco se encuentran en el Estado Táchira y cuatro están ubicadas en el territorio de la ZIF-TNS, específicamente en el municipio Ureña, lo que representa el 44,4 por ciento del sector y cubren el 36 por ciento de la demanda venezolana de ese tipo de vehículos. Así mismo, el sector es importante para la ZIF tanto por el número de mano de obra empleada que se calcula en 719 empleos directos y 2.000 indirectos, como por el intercambio comercial que se da cuando las empresas del sector realizan algunas compras de insumos en la ciudad de Cúcuta, Colombia, todo dentro del espacio geográfico de la ZIF (Bustamante y Sánchez 2008a).

El surgimiento del sector en el municipio Ureña se debió básicamente a que los dueños de las actuales empresas trabajaban en empresas similares en Colombia, pero luego se trasladaron a Ureña básicamente por razones personales y económicas, como la fortaleza del bolívar frente al peso⁵, las facilidades de inversión en la zona industrial de la ciudad, la facilidad para registrar empresas en Venezuela, la cercanía con su ciudad colombiana de origen. De la primera empresa establecida en la región surgieron las demás, debido a que con el paso del tiempo, algunos empleados decidieron separarse y fundar sus propias compañías (Bustamante y Sánchez 2008a: 25-39).

En términos de la ZIF-TNS se ha propuesto también un régimen jurídico-administrativo que otorgue carácter transfronterizo al sector y sus dos actividades fundamentales. Una es la mano de obra que es muy calificada y que en buena medida proviene del Departamento Norte de Santander. El régimen contempla que se le reconozca su condición transfronteriza, aun cuando tiene carácter más permanente, distinto a la temporalidad de la mano de obra del sector azúcar, de tal modo que el trabajador pueda ir y venir desde su residencia habitual, Cúcuta, hasta su lugar de trabajo en Ureña, sin inconvenientes, debido a la creación de un registro y un permiso de trabajo que le daría seguridad jurídica, además, accedería a los beneficios de la seguridad social venezolana. Así mismo, el registro permitiría a las autoridades tener estadísticas fiables sobre estos

⁵ El bolívar es la moneda venezolana, el peso la colombiana.

trabajadores en condición transfronteriza y ayudaría en términos del control de la seguridad en la Zona.

El otro aspecto resaltante de un posible régimen jurídico para el sector en el marco de la ZIF-TNS, está relacionado con la posibilidad de trasladar legalmente desde Colombia, algunos insumos que las empresas necesitan para su producción. Aunque la mayoría de la materia prima que la industria necesita es venezolana, comúnmente hay la necesidad de adquirir algunos insumos en Cúcuta, pero tales bienes deben ser transportados a Venezuela de manera clandestina. Se alega que pasar por un proceso de importación, además de costoso en dinero, lo es también en tiempo invertido, y en la región fronteriza las personas tienen la percepción que dentro de ella no se importa o exporta nada, sólo se traslada. Las empresas optan en la actualidad por trasladar tales insumos en vehículos particulares ante la mirada indiferente de las autoridades, quienes o no se enteran debido al enorme volumen de autos que pasan por las aduanas, o han sido previamente contactados para que no sometan la mercancía al régimen legal de importaciones que corresponde. Es una operación ilegal que muchos acostumbran a efectuar porque perciben a la región como un todo y al límite internacional como un accidente que entorpece las actividades.

En ese sentido, el régimen propone que se permita importar mercancía de origen y destino transfronterizo dentro de la Zona por un monto mensual de hasta 234 unidades tributarias de Venezuela, que a julio de 2010 son 15.210 bolívares (1 U.T. equivale a 65 bolívares)⁶ ⁷.

Cabe resaltar que el régimen prevé la adopción de una Declaración Aduanera Única Transfronteriza, que permitirá recabar todos los datos y pagar los aranceles correspondientes, si los hubiere. Tal declaración sería válida tanto para los organismos venezolanos como colombianos y, junto con la factura de compra original emitida por el proveedor en Colombia y que cumpla con los requisitos legales exigidos en ese país, servirá para efectos contables de las empresas venezolanas y así demostrar el cumplimiento de sus obligaciones. Este sería otro beneficio que la Zona brindaría a la industria, también a la administración tributaria.

En resumen, puede entenderse que los sectores del azúcar y el carrocerío son emblemáticos y demostrarían, por una parte, el potencial de desarrollo y consolidación de

⁶ La Unidad Tributaria es la unidad de valor creada a los efectos tributarios en Venezuela, como una medida que permite equiparar y actualizar a la realidad inflacionaria, los montos de las bases de imposición, exenciones y sanciones con fundamento en la variación del Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.). (www.seniat.gob.ve).

⁷ 1 dólar equivale a 4,3 bolívares. En Venezuela existe control cambiario desde 2003 con distintos tipos de cambio, en la actualidad son: 1) US\$ 1,00 x Bs. 2,60 para pocos rubros esenciales; 2) US\$ 1,00 x Bs. 4,30 para otros tantos rubros no esenciales; 3) cambio fluctuante a través de subastas de dólares norteamericanos por el Banco Central de Venezuela, es variable y generalmente alrededor de US\$ 1,00 x Bs. 7,00. Hay un mercado paralelo, que es considerado ilegal y cuya existencia el gobierno no reconoce, con un tipo de cambio superior a Bs. 7,00.

la ZIF-TNS. Por otra parte, son ejemplo de la necesidad de concretarla luego de haber sido creada en 2005-2006, debido a que traería beneficios no solo al sector productivo local sino a la población en general.

V. SUBSISTENCIA Y CONSOLIDACIÓN

Independientemente del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina y de las constantes diatribas propias de la relación con Colombia, acentuadas en los últimos cinco años, la vecindad obliga a ambos países a tratar constantemente los asuntos fronterizos, entre ellos, la Zona de Integración Fronteriza entre Táchira y Norte de Santander debería ocupar un lugar relevante en la agenda binacional, debido a que es una experiencia que permitiría formalizar y regularizar jurídicamente la integración mayoritariamente informal que se da en la región. Colombia reconoce la existencia legal de la ZIF-TNS bajo las normas de la CAN, a su vez, Venezuela alega que deben generarse otros instrumentos de carácter bilateral para su renacimiento, por lo tanto, deben reconciliarse ambas posiciones. En todo caso, cabe destacar que el Artículo 2 de la Decisión 501 de la Comunidad Andina contempla la posibilidad de crear zonas de integración fronteriza con terceros países que no son Estados parte del acuerdo subregional.

No obstante, el mayor obstáculo para consolidar y mantener la ZIF-TNS en la agenda bilateral es la visión tradicionalista que de las fronteras posee Venezuela, opuesta a la visión de integración y cooperación que de las mismas tiene Colombia, reflejadas entre otros instrumentos jurídicos, en las respectivas constituciones nacionales.

Sin embargo, la creación de la Zona por parte de los presidentes en 2005 y el intercambio de notas diplomáticas en 2006, demuestran que los Estados nacionales reconocen la existencia de unas relaciones que se dan en un área territorial a uno y otro lado del límite, que tales relaciones revisten una determinada importancia y que deben regularse en lo jurídico. A tales efectos, el trabajo adelantado por las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander, más cercanas a la realidad local que los gobiernos nacionales, refuerza la idea central de la necesaria formalización de tales relaciones y de la consolidación real de la ZIF-TNS, como instrumento válido de integración entre ambos países, dentro de la CAN para Colombia, fuera de la CAN para Venezuela.

Entre otros sectores que pueden consolidarse gracias al desarrollo de la Zona, están el del azúcar y el carrocería. El primero de ellos cuenta con una larga tradición en el ámbito binacional fronterizo. Para su crecimiento, es necesario que se adopte un régimen legal que permita, entre otras cosas, reconocer su carácter transfronterizo, de modo que la materia prima y la mano de obra temporal proveniente de Colombia, pueda transitar libremente.

La acción del Estado debe también estar dirigida a fortalecer el *cluster* o conglomerado de la caña de azúcar, hoy en etapa embrionaria, por cuanto significa que todos los actores involucrados, tales como trabajadores, transportistas, productores, autoridades sanitarias y aduaneras, y la empresa propietaria del central azucarero, se comprometen en la tarea de hacer del sector un factor de desarrollo integral para la Zona y otro eslabón en la cadena que une a esta región.

En cuanto al sector carrocería, la ZIF-TNS le traería importantes beneficios con la declaratoria de su carácter transfronterizo. Por un lado en aspectos relacionados con la legalidad de la mano de obra empleada, así como la cobertura de la seguridad social venezolana para esos trabajadores. De otra parte, la posibilidad de importar legalmente algunos insumos desde Colombia daría una mayor seguridad jurídica a las empresas del sector, les permitiría consolidarse y aumentar los vínculos comerciales con Cúcuta. Como en el caso del azúcar, de darse un régimen legal que lo regule, el sector carrocería contribuiría a hacer aún más estrechas las relaciones a ambos lados de la frontera y fortalecería a la ZIF-TNS como un espacio de interrelación binacional con características muy específicas.

Aun cuando las relaciones diplomáticas entre ambos países se han restablecido con la toma de posesión del Presidente Juan Manuel Santos y existe un acercamiento personal entre los mandatarios, hay que reconocer que son múltiples y profundas las actuales diferencias que a nivel de los gobiernos centrales existen. Colombia mira más al norte del continente con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, además de seguir siendo un país miembro de la Comunidad Andina; esto último es fundamental para su economía por cuanto la CAN es socio comercial de primer orden para ese país y la colombiana es la principal economía de la Comunidad. Por su parte, Venezuela mira más al sur: denuncia el Acuerdo de Cartagena, pretende unirse como miembro pleno al MERCOSUR⁸, crea importantes vínculos económicos, comerciales y políticos con Argentina y Brasil, y promueve la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA), su particular visión de la integración.

A pesar de tales distanciamientos, es justamente la región de frontera del Táchira y Norte de Santander la que ha demostrado a lo largo del tiempo estar consolidada, incluso, sus habitantes consideran que existe una integración de hecho. No obstante, la subsistencia y consolidación de la ZIF-TNS ya demarcada geográficamente, depende en términos formales de la voluntad de los gobiernos nacionales de Colombia y Venezuela, lo que implica crear su régimen jurídico-administrativo interno y los demás mecanismos necesarios para desarrollarla.

⁸ Aún a finales de 2010 la aspiración venezolana no se concreta, por cuanto falta la aprobación del Protocolo de Adhesión por parte del Congreso paraguayo.

VI. CONCLUSIONES

La región transfronteriza constituida por el Estado Táchira de Venezuela y el Departamento Norte de Santander de Colombia posee unas particularidades y un arraigo consolidado a través del tiempo, es capaz tanto de ejercer presión como de trabajar de manera autónoma con relación a los gobiernos nacionales. La Asamblea Regional Fronteriza y el conflicto por el cobro de peaje en carreteras colombianas del año 2007, son claros ejemplos de ese carácter particular.

La percepción del habitante de esa zona transfronteriza es que siempre han estado unidos y que existe una integración de hecho. Por lo tanto, el tránsito de personas, incluidos los trabajadores, y mercancías a través del límite internacional, el comprar o vender en un país u otro, no se percibe tanto como algo que sucede entre dos Estados, sino más bien como hechos cotidianos, propios y naturales de la región. De tal modo que, por ejemplo, no se aprecia como una ilegalidad el traslado de mercancías sin cumplir con las normas nacionales respectivas.

Dadas las especificidades en la región, los grupos organizados trabajan y funcionan de manera que los conflictos y las agendas de los gobiernos nacionales de Colombia y de Venezuela no los afecten y, en todo caso, les causen los menores perjuicios posibles.

Los gobiernos nacionales expresan en determinados momentos un alto grado de desconfianza por los niveles de acercamiento y relación entre los habitantes y autoridades en la región de Táchira y Norte de Santander, aun cuando la integración que existe tiene un marcado acento informal.

La figura de zona de integración fronteriza ofrece un marco ideal para formalizar y regular jurídicamente las relaciones transfronterizas en la región. Ponerla en práctica de manera sectorial constituiría un buen ensayo para determinar su funcionamiento y si es beneficiosa, o no, en tanto es una forma de consolidar la región.

La existencia de la ZIF-TNS no necesita de otros instrumentos jurídicos básicos, por cuanto la misma fue creada por un canje de notas diplomáticas de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela, respectivamente, siguiendo instrucciones emanadas de la Declaración de Punto Fijo, documento de carácter bilateral surgido de la voluntad soberana de ambos países expresada por sus Jefes de Estado.

No obstante los instrumentos jurídicos que crearon la ZIF-TNS, la misma sigue los lineamientos establecidos en la Decisión 501 de la CAN, lo que constituye un asidero legal más, especialmente para Colombia.

Los sectores del azúcar y carrocería, por las particulares características de mano de obra y materia prima binacionales, son claves para emprender la consolidación de la ZIF a través de un régimen jurídico-administrativo que declare su carácter transfronterizo. Es posible que el buen funcionamiento del régimen que se crearía para los sectores económicos del azúcar y el carrocería, genere un efecto de *spillover* sobre otros. El régimen que se establecería para la ZIF-TNS permitiría establecer registros y controles efectivos que, a su vez, contribuirían al respeto de los derechos humanos, especialmente los laborales, de los trabajadores.

Finalmente, cuando las relaciones entre Colombia y Venezuela han estado tan tensas que han llevado a la movilización de militares venezolanos a la frontera común con *animus belli*, al rompimiento de relaciones diplomáticas, al congelamiento de las relaciones comerciales y de todo tipo, han sido principalmente los habitantes de la frontera entre ambos países, sobre todo los de Táchira y Norte de Santander, quienes han hecho un llamado a la moderación, señalando que llegar al conflicto bélico es imposible entre ambas naciones, mucho menos en su región, porque los lazos históricos y familiares impedirían que las armas se levantaran entre hermanos.

REFERENCIAS

- Asamblea Regional Fronteriza (ARF). 1987. *Tratado Constitutivo de la Asamblea Regional Fronteriza Táchira – Norte de Santander*. San Cristóbal: Mimeografiado.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1964. *Posibilidades de integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas*. Caracas: Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brashaw, R. y R. Linares de Gómez. 2000. “Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo”. *Aldea Mundo* 4 (7): 14-9.
- Brunet-Jailly, Emmanuel. 2006 “Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? A Comparison of the European Union and Canadian-American Border Security Regimes”. *Journal of Borderlands Studies* 21 (1).
- Bustamante, Ana Marleny. 2004a. “Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)”. *Territorios* 10-11: 127-44.
- , 2004b. “Participación política de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira – Norte de Santander y en la integración andina”. *Espacios Abiertos* 13 (4): 567-85.
- , 2008, “The Border Region of North Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela): The Border Without Walls”. *Journal of Borderlands Studies* 23 (3).

- Bustamante, Ana Marleny, Marina Sierra et al. 2005. *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander – Táchira*. San Cristóbal (Venezuela): CEFI – Universidad de los Andes; Cúcuta (Colombia): Universidad Francisco de Paula Santander, y Corporación Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta.
- Bustamante, Ana Marleny y Francisco Javier Sánchez. 2008a. “Diagnóstico del sector carrocería en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander”. *Aldea Mundo* 13 (25): 25-39.
- , 2008b. *Régimen para el Sector Azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander*. Mérida: Ediciones del Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes, Grupo de Investigación CEFI y Gobernación del Estado Táchira.
- Comunidad Andina de Naciones – CAN. 1997. Decisión 399. “Transporte internacional de mercancías por carretera”. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* XIII (243).
- , 1999. Decisión 459. “Política común de integración y desarrollo fronterizo”. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* XV (444).
- , 2001. Decisión 501. “Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina”. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* XVII (680).
- , 2003. Decisión 563. “Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* XIX (940).
- , 2006. Decisión 641. 2006. “Aprobación del Memorando de entendimiento suscrito entre los países miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela”. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* XXIII (1381).
- Fals Borda, Orlando. 1997. *Repercusiones sociales y regionales de la integración regional en zona de frontera: La experiencia colombo–venezolana*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Forero, Edgard y Alberto Urdaneta. 1992. “Estrategias y políticas de integración fronteriza”. *Cider-Cuadernos ocasionales* 7. Bogotá: UNIANDES.
- González, José Luis. 1997. *Integración fronteriza: Experiencia de la Unión Europea*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- León, R. y L. Llambi. 1988. “Las Relaciones Fronterizas Colombo-Venezolanas”. *Serie Temas para la Discusión* 11. Caracas: Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES), UCV.
- Martz, John. 1989. “National Security and Politics: The Colombian-Venezuelan Border”. *Journal of Interamerican Studies and World Affaire* 30 (4): 117-38.
- Newman, David. 2003. “On Borders and Power: A Theoretical Framework”. *Journal of Borderlands Studies* 18 (1): 13-25.
- Prescott, John Robert. 1987. *Political Frontiers and Boundaries*. Londres: Allen & Unwin.

República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2006, Enero 17. “Nota diplomática dirigida a la Excelentísima Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia por el encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Excelentísimo Señor Pavel Rondón”. Gobernación del Estado de Táchira: Oficina de Relaciones Internacionales y Enlace (ORIE).

Rumley, D y J. V. Minghi eds. 1991. *The Geography of Borders Landscapes*. Londres: Routledge.

Ramírez, Socorro. 2005. “Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF): Avances y Retrocesos”. *Aldea Mundo* 10 (18): 7-19.