Vecindad sin límites

Francesca Ramos Pismataro
Andrés Otálvaro
–editores académicos–

CEPI
Centro de Estudios Políticos e Internacionales
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
de Relaciones Internacionales

Universidad del Rosario
Editorial

UR

Vecindario sin limites_abr16.indd 1 17/4/08 09:43:37

VECINDAD SIN LÍMITES

Encuentro fronterizo colombo-venezolano
Zona de Integración Fronteriza entre el departamento de Norte de Santander y el estado Táchira

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES –CEPI–
OBSERVATORIO DE VENEZUELA
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
Y DE RELACIONES INTERNACIONALES

Vecindario sin limites_abr16.indd 3 17/4/08 09:43:38

VECINDAD SIN LÍMITES

Encuentro fronterizo colombo-venezolano
Zona de Integración Fronteriza entre el departamento de Norte de Santander y el estado Táchira

FRANCESCA RAMOS
ANDRÉS OTÁLVARO
–Editores académicos–

Vecindario sin limites_abr16.indd 5 17/4/08 09:43:38

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2008 Editorial Universidad del Rosario
© 2008 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales
© 2008 Andrés Otálvaro, Astrid Rodríguez, Carlos A. Romero, Dayana Sánchez,
Enrique Neira Fernández, Fabio Ocaziones Jiménez, Francesca Ramos, Gilberto Toro,
Guillermo Briceño, Luis Alberto Lobo, Luis Miguel Morelli, Marina Sierra,
Marlene Bustamante, Norma Rodríguez, Socorro Ramírez

ISBN: 978-958-8298-xx-x

Primera edición: Bogotá D.C., abril de 2008
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.
Diseño de cubierta: A
Diagramación: Ángel David Reyes Durán
Impresión: C
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 Nº 13-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo por escrito de la
Editorial Universidad del Rosario

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Vecindario sin limites_abr16.indd 6 17/4/08 09:43:38

Contenido

Introducción 10

Capítulo 1
Presentaciones introductorias al evento

Palabras de instalación 19
Palabras introductorias al evento 21

Capítulo 2
Marco conceptual, político e institucional de la frontera colombo-venezolana.
Antecedentes, avances y perspectivas del trabajo binacional

De la línea limítrofe a la vecindad sin límites 27
- Ámbito caribeño 29
- Ámbito Perijá-Catatumbo 30
- Ámbito andino 34
- Ámbito llanero 37
- Ámbito orinoquense-amazónico 38

Una visión de los mecanismos políticos e institucionales en la relación bilateral Colombia-Venezuela 41
Las zonas de frontera en la integración andina 48
El papel de la Copiaf en el marco de la integración fronteriza colombo-venezolana 52
Importancia de la integración fronteriza. Los municipios y su compromiso de regiones 57
Descentralización en Venezuela y su incidencia en la frontera 63
Los procesos de asociaciones de municipios 73

Vecindario sin limites_abr16.indd 7 17/4/08 09:43:38

Capítulo 3

La integración y la cooperación regional en las fronteras: una visión política y económica. Miradas de la integración regional y las zonas de integración fronteriza

Una primera aproximación al tema de la Zona de Integración Fronteriza . 83
La construcción de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander-Táchira. Aporte desde la academia venezolana 91
La construcción de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander-Táchira. Aporte desde la academia colombiana ... 100
Norte de Santander-estado Táchira: la importancia de las estadísticas en la frontera más activa de América Latina 111
Una pareja dispareja: elementos para comprender la relación de vecindad colombo-venezolana 113

Anexo – Preguntas y comentarios 118

Referencias complementarias 125
Artículos y otras publicaciones en sitios web 127
Libros 128

Vecindario sin limites_abr16.indd 8 17/4/08 09:43:38

Agradecimientos a Julie Billorou, joven investigadora,
y a Hugo Ramírez y Ronal Rodríguez, asistentes de investigación
del Observatorio de Venezuela.

Vecindario sin limites_abr16.indd 9 17/4/08 09:43:38

Introducción[1]

La historia de las relaciones colombo-venezolanas está marcada por todo tipo de avatares. La vecindad de estos dos países explica la multiplicidad de contactos sociales, políticos y económicos que se han desarrollado desde la colonia española entre sociedades que ocupan un mismo espacio geográfico. Las actuales fronteras político-administrativas son "fronteras artificiales", creadas por los hombres de acuerdo con intereses y coyunturas particulares. Ellas imponen una línea divisoria en la cartografía, y producen escisiones en la conciencia de los habitantes, cuyas repercusiones pueden ser medidas principalmente en términos políticos acompañados por afincados principios como la soberanía y la integridad territorial.

En efecto, existen divergencias entre los proyectos de Estado-nación que los gobiernos venezolanos y colombianos han implantado en sus correspondientes territorios en el transcurso de los últimos doscientos años. Ello se refleja en las diferencias de los cursos históricos, las aspiraciones políticas, los modelos sociales, las diferencias económicas y los rasgos culturales que caracterizan a las sociedades de un lado y del otro. Vale anotar que no sólo ha habido dos cursos históricos. Paralelamente a las historias nacionales u oficiales, muchos otros relatos se han ido entretejiendo a partir de innumerables intercambios culturales, sociales y económicos. La heterogeneidad y la complejidad tienen lugar, a todas luces, en el universo colombo-venezolano.

Al mismo tiempo, es común notar grandes dosis de desinterés y de desconocimiento del espacio fronterizo, tanto entre venezolanos como entre colombianos. Muchas han sido las veces en las que se ha preferido el distanciamiento a la construcción de vínculos bilaterales. Debido a este tradicional desconocimiento mutuo, sumado a procesos históricos conflictivos como aquel desencadenado por el antiguo diferendo limítrofe, existen desavenencias

[1] Parte de las opiniones expresadas en esta introducción pertenecen a la reseña del evento publicada en la Revista *Desafíos*, 14: 409-420, Bogotá, semestre I de 2006.

Vecindario sin limites_abr16.indd 10 17/4/08 09:43:38

que han generado panoramas de incertidumbre en los que las manifestaciones de interdependencia positiva encuentran serios obstáculos.

En este orden de ideas, es importante destacar que el intercambio de conocimiento entre las sociedades de ambos países es relevante puesto que coadyuva a una mejor comprensión de la vecindad y la heterogeneidad de sus dinámicas. El diálogo democrático es una herramienta fundamental para sostener este tipo de conocimiento. De allí la importancia de ésta y de todas las demás medidas encaminadas a fortalecer la confianza, el entendimiento mutuo y la integración entre colombianos y venezolanos; ellas son perentorias para la construcción de los numerosos caminos históricos que se construyen día a día entre estas sociedades pues disipan escenarios de intolerancia, incertidumbre y enemistad.

El Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario tiene como propósito estudiar las dinámicas y perspectivas de las relaciones colombo-venezolanas, en el entendido de que a los dos países los une una vecindad inexorable y compleja, sin límites. Una de sus tareas principales es promover encuentros entre las sociedades de ambos países, en aras de profundizar el diálogo democrático y la integración bilateral. En ese sentido, la Universidad del Rosario, en colaboración con la Fundación Hanns Seidel, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), y la Federación Colombiana de Municipios, celebró el encuentro colombo-venezolano "Vecindad sin límites: dinámicas de la región fronteriza que une a los dos países", en el hotel Tonchalá de la ciudad de Cúcuta, los días 28 y 29 de marzo del año 2006.

La creación, la implementación, los retos y las expectativas de una Zona de Integración Fronteriza entre el departamento de Norte de Santander (Colombia) y el estado Táchira (Venezuela)[2] fueron los temas principales que ponentes y participantes abordaron con sumo interés por varias razones. Primero, porque si bien las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son instrumentos de integración promovidos por la Comunidad Andina de Naciones

[2] La ZIF está integrada por doce municipios del departamento de Norte de Santander, a saber: Cúcuta, Chinácota, El Zulia, Herrán, Los Patios, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Regonvalia, San Cayetano, Toledo y Villa del Rosario; y quince del estado Táchira: Ayacucho, Bolívar, Cárdenas, Córdoba, Fernández Feo, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Lobatera, Libertador, Pedro María Ureña, Rafael Urdaneta, San Cristóbal y Torbés.

Vecindario sin limites_abr16.indd 11 17/4/08 09:43:38

(CAN), y algunas ya fueron establecidas entre países de la región, en este caso en particular se está haciendo referencia a la primera que se crea en la zona fronteriza colombo-venezolana, que por demás ha sido considerada por varios años como la zona de frontera más dinámica de la región andina. Además, será también utilizada como experiencia piloto para la creación de otras ZIF entre ambos países.

Segundo, porque la voluntad política de ambos gobiernos nacionales, y en especial el compromiso adquirido por el entonces gobernador del departamento de Norte de Santander, Luis Miguel Morelli Navia, y el gobernador del estado Táchira, Ronald Blanco La Cruz, fueron fundamentales para hacer de la ZIF una realidad. Es de anotar que la propuesta de creación de este instrumento de integración y de desarrollo socioeconómico se originó hace más de veinte años, justamente en esta zona de frontera colombo-venezolana. Por diversos motivos la idea no prosperó, y a pesar de las dificultades y los hechos positivos por los que ha transcurrido la relación binacional desde entonces, a inicios del siglo XXI, y amparada por una política andina, su nacimiento es un paso significativo que hay que valorar.

Vale decir, además, que la iniciativa y el trabajo realizado por la academia fueron insumos capitales para avanzar en este tema. La delimitación de la ZIF se ha nutrido de la participación activa de tres universidades de frontera como son la Universidad Francisco de Paula Santander y Libre de Colombia (seccional Cúcuta de Colombia) y la Universidad de los Andes de Venezuela (Centro de Fronteras e Integración), que con el apoyo técnico y financiero de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones presentaron a los dos gobernadores la propuesta denominada "Definición y delimitación de una zona de integración fronteriza entre los dos países", a inicios del año 2005. Esta propuesta fue tenida en cuenta en la XXXIII reunión de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos (Copiaf) de ambos países, en la que se propuso que un grupo de trabajo binacional trabajara sobre el establecimiento de la ZIF tomando como base el estudio realizado por las universidades.

La materialización de la ZIF es un esfuerzo binacional que se ha trabajado conjuntamente y que requiere de la participación de varios actores colombianos y venezolanos. Como zona de integración fronteriza tendrá

Vecindario sin limites_abr16.indd 12 17/4/08 09:43:38

que estructurar su propia dinámica comenzando por el marco normativo y el régimen administrativo que la va a regir. La ZIF tendrá que convertirse en una zona de múltiples interacciones sociales, económicas y culturales entre sus habitantes. Entre otras para tratar de "inmunizarse" contra las recurrentes tensiones que caracterizan la relación binacional.

El lector podrá advertir en varias de las presentaciones de los ponentes, que sucesos como el "caso Granda", que enfrentó a los gobiernos nacionales, tuvo mayores consecuencias y costos en la zona de frontera que en las capitales. Es más, la mayoría de las veces esta clase de incidentes son padecidos en esta zona de manera más aguda. Lo cierto es que a partir de entonces la relación binacional ha pasado por buenos y malos momentos. En poco tiempo la relación ha transitado de un estadio de relativa estabilidad, marcado por el buen entendimiento, el pragmatismo entre los dos presidentes, y las excelentes relaciones comerciales, a uno de desconcierto y preocupación.

Durante los últimos tiempos la relación binacional ha estado enmarcada por sucesos como la aprobación de la ZIF, la salida de Venezuela de la CAN, la inauguración del gasoducto Antonio Ricaurte, el interés inicial del presidente Álvaro Uribe Vélez de ingresar al Banco del Sur, y el cierre de los pasos fronterizos con motivo del peaje establecido por Colombia. A lo anterior se suma lo relacionado con la crisis actual que viven los dos países desde la designación del presidente Hugo Chávez Frías como mediador en el tema del intercambio humanitario y el posterior retiro de esta atribución, el anuncio del mandatario venezolano sobre la "congelación" de las relaciones bilaterales, el llamado a consulta de su embajador en Colombia, la tensa y frustrada operación humanitaria "Emmanuel", la entrega de dos secuestradas prometidas por la guerrilla como desagravio al presidente Chávez, así como la nueva propuesta del mandatario venezolano que busca el reconocimiento de las FARC y el ELN como fuerzas beligerantes, y su decisión de militarizar la frontera para evitar el contrabando de alimentos y gasolina, entre otros productos.

La puesta en marcha de la Zona de Integración Fronteriza entre Norte de Santander y Táchira ha generado grandes expectativas entre sus habitantes. Tradicionalmente las regiones de frontera son las que menos se han beneficiado del desarrollo de sus países y tienen que enfrentar en el día a día

Vecindario sin limites_abr16.indd 13 17/4/08 09:43:39

múltiples problemáticas relacionadas con la seguridad fronteriza, el tráfico ilegal de armas, la presencia de grupos armados al margen de la ley, entre otros. De esta manera, para los habitantes de frontera la zona de integración con su correspondiente plan de desarrollo binacional se convierte en un instrumento que les permitirá mejorar sus condiciones de vida.

Por el momento, el impulso de la ZIF está contemplado en una serie de proyectos. Entre ellos están el plan maestro para la prestación de servicio de agua potable y saneamiento de Villa del Rosario, Colombia, y la conurbación de San Antonio y Ureña, Venezuela; la puesta en funcionamiento del corredor binacional La Fría-Guarumito-Agua Clara que permitirá la salida hacia el lago de Maracaibo de varios productos del departamento de Norte de Santander como el carbón, y que al mismo tiempo permitirá reactivar la zona industrial de La Fría en el estado Táchira; la ampliación de los puentes binacionales Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander; la exportación de combustible de Venezuela y su importación a Colombia a precios preferenciales en los municipios cercanos a la línea limítrofe con miras a frenar el contrabando y recaudar ingresos para el desarrollo de proyectos viales; la concreción de un programa binacional para la lucha contra la pobreza, y el funcionamiento de un conglomerado de caña de azúcar binacional en donde Colombia aporta la caña y en el Central Azucarero del Táchira (Cazta) se procesa. La producción y comercialización de la caña de azúcar dentro de la zona ZIF será un ejercicio importante para determinar las especificidades que irán caracterizándola y consolidándola. Además de ser un proyecto de importantes inversiones y generador de empleo, su puesta en marcha servirá para consolidar a la ZIF como "una zona con tratamiento especial". Es así como en marzo del 2007 el ministro de Agricultura y Tierras de Venezuela, Elías Jaua, y los gobernadores de Norte de Santander (Colombia), Luis Miguel Morelli Navia, y del estado Táchira (Venezuela), Ronald Blanco La Cruz, acordaron que el conglomerado de caña de azúcar va a trabajarse como "un producto único de frontera" que poseerá su propio procedimiento fronterizo.

Nos parece importante recuperar las ideas que académicos y funcionarios plantearon en su momento sobre las Zonas de Integración Fronteriza, en particular la del departamento de Norte de Santander y el estado Táchira. El libro está organizado en tres capítulos que sitúan en contexto cada una de

Vecindario sin limites_abr16.indd 14 17/4/08 09:43:39

las ponencias que tuvieron lugar dentro del evento "Vecindad sin límites". El primer capítulo corresponde a las presentaciones introductorias realizadas por Fabio Ocaziones Jiménez, director del Observatorio de Política Exterior Colombiana de la Universidad del Rosario; Luis Miguel Morelli Navia, gobernador del departamento de Norte de Santander y, por último, la de Astrid Rodríguez Chávez, coordinadora del Proyecto Colombia, de la Fundación Hanns Seidel.

Fabio Ocaziones se refiere al evento como un espacio de diálogo social y de reflexión compartida, ofreciéndonos en su intervención dos importantes conclusiones desde la academia. La primera es que desde las capitales de nuestros países se tienden a perder de vista los elementos comunes de la problemática fronteriza. La segunda es la necesidad de redistribuir el poder económico y político a favor de las regiones y de las comunidades locales para hacerle frente a los retos de la globalización. Luis Miguel Morelli Navia, en su primera intervención dentro del evento, llama la atención sobre el desarrollo que ha tenido la ZIF en la frontera colombo-venezolana y sus retos. Cerrando esta sección, Astrid Rodríguez hace una breve exposición sobre qué es la fundación Hanns Seidel, y su papel en esta clase de procesos.

En el segundo capítulo se aborda el marco conceptual, político e institucional de la frontera colombo-venezolana. También se analizan los antecedentes, avances y perspectivas del trabajo binacional. Consecuentemente con este objetivo, en primer lugar Socorro Ramírez, profesora titular de la Universidad Nacional, en su ponencia "De la línea limítrofe a la vecindad sin límites", desarrolla el concepto de frontera y denota la importancia de poseer una "mirada distinta" sobre la frontera para hacer de ella una zona donde predominen las relaciones de vecindad. Además, analiza los cinco ámbitos fronterizos existentes entre los dos países.

Alberto Lobo, ministro plenipotenciario de la embajada de Colombia en Venezuela, en su ponencia titulada "Una visión de los mecanismos políticos e institucionales en la relación bilateral Colombia-Venezuela", brinda una introducción jurídica, política e institucional de las relaciones colombo-venezolanas. A partir de un recorrido por los principales acontecimientos históricos y los tratados oficiales que han acompañado las relaciones colombo-venezolanas desde la independencia de ambos países hasta el día de hoy,

Vecindario sin limites_abr16.indd 15 17/4/08 09:43:39

Alberto Lobo esboza el marco legal del contexto binacional, presentando los avances en materia institucional y exponiendo los avatares del proceso de integración.

Siguiendo con este módulo, Dayana Sánchez, asesora académica del Parlamento Andino, describe las iniciativas de integración fronteriza desarrolladas por el Parlamento. En concordancia con la ponencia anterior Guillermo Briceño, Secretario Ejecutivo de la Copiaf, expone el papel del capítulo venezolano de esta comisión en el marco de la integración fronteriza colombo-venezolana.

Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, nos habla de la importancia de la integración fronteriza y de la necesidad de trabajar por el fortalecimiento de las regiones, así como de las ventajas de la asociatividad. También plantea algunas inquietudes sobre el proceso de integración fronteriza. Así mismo, Carlos A. Romero, profesor titular de la Universidad Central de Venezuela presenta un completo análisis sobre la descentralización política en Venezuela y su incidencia en el tema fronterizo. Finalmente, la canciller de la Universidad del Rosario, Jeannette Vélez, se ocupa del tema de los procesos de asociaciones de municipios y su articulación en los espacios fronterizos.

El tercer capítulo está dedicado a la integración y la cooperación regional en las fronteras, deteniéndose especialmente en aquellas miradas políticas y económicas que se tienen de la integración regional y de las zonas de integración fronteriza. Planteados los objetivos de la sección, Luis Miguel Morelli Navia, en su segunda intervención, titulada "Una primera aproximación al tema de la zona de integración fronteriza", narra las experiencias que se han tenido en la conformación de la ZIF del departamento de Norte de Santander- estado Táchira resaltando la importancia de las decisiones adoptadas por la CAN y la participación de la academia.

Marlene Bustamante, profesora del Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI), de la Universidad de los Andes, Táchira, y Marina Sierra, profesora de la Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, ofrecen cada una desde su perspectiva nacional valiosos aportes desde la academia para la definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander-Táchira. En esta misma línea, Norma Rodríguez, directora

Vecindario sin limites_abr16.indd 16 17/4/08 09:43:39

del Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Santander, presenta la ponencia titulada "Norte de Santander-estado Táchira: la importancia de las estadísticas en la frontera más activa de América Latina".

El libro se cierra con la presentación realizada por Enrique Neira Fernández, profesor titular de la Universidad de los Andes en Mérida, titulada "Una pareja dispareja: elementos para comprender la relación de vecindad colombo-venezolana"; en ella se realiza un análisis coyuntural de las relaciones por las que atravesaban ambos países, gracias a la "química" y el "pragmatismo" existente entre los presidentes Hugo Chávez Frías y Álvaro Uribe Vélez.

Esperamos que estas memorias sirvan para futuras investigaciones y eventos que busquen analizar los avances, las dificultades y los retos de las Zonas de Integración Fronterizas como instrumentos de integración colombo-venezolana.

Francesca Ramos y Andrés Otálvaro
Observatorio de Venezuela
Enero de 2008

Vecindario sin limites_abr16.indd 17 17/4/08 09:43:39

Este libro reúne las ideas que académicos y funcionarios expresaron en el encuentro fronterizo colombo-venezolano "Vecindad sin límites", que tuvo lugar en la ciudad de Cúcuta, con el objetivo de analizar las dinámicas de la región fronteriza, en particular aquellas concernientes a la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) entre el departamento de Norte de Santander y el estado Táchira. La puesta en marcha de esta zona de integración ha generado grandes expectativas entre los nativos de estas regiones, ya que Para ellos la ZIF se puede convertir en un instrumento que permita mejorar sus condiciones de vida; teniendo en cuenta que, tradicionalmente, las regiones de frontera son las que menos se benefician del desarrollo de sus países, por lo que sus habitantes se ven obligados a enfrentar múltiples problemáticas en el día a día. De la misma manera, para ambos países la ZIF es la oportunidad para avanzar en varios proyectos de integración y cooperación fronteriza.

A Colombia y Venezuela los une una vecindad inexorable y compleja, sin límites, que requiere ser comprendida con el ánimo de fortalecerla. Esta publicación va dirigida a los ciudadanos interesados en las dinámicas y perspectivas de la región fronteriza y de las relaciones binacionales entre ambos países.

ICONTEC
CERTIFICADO DE GESTION DE LA CALIDAD
CERTIFIED IQNet MANAGEMENT SYSTEM
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653