

LIMITANTES A LA EVOLUCIÓN DE LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA TÁCHIRA (VENEZUELA) – NORTE DE SANTANDER (COLOMBIA)

CONSTRAINTS TO THE EVOLUTION OF THE BORDER INTEGRATION ZONE TACHIRA (VENEZUELA) – NORTH SANTANDER (COLOMBIA)

ANA MARLENY BUSTAMANTE

RESUMEN

Este artículo presenta la evolución de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) de Táchira –Norte de Santander (ZIF-TNS) en la frontera colombo-venezolana. El objetivo principal es mostrar los cambios habidos en la relación de los dos países luego de su creación en el 2005 e ilustrar como éstos afectan su consolidación. Adicionalmente se pone énfasis en cómo los intereses nacionales o lo que los gobiernos entienden como nacionalismo disminuye los avances de la integración regional y fronteriza en Latinoamérica. La revisión documental consta de cuatro partes: la introducción, la evolución de la ZIF, las dinámicas de la relación colombo-venezolana y la ZIF y los gobiernos nacionales y la población fronteriza, donde se buscan explicaciones en los enfoques teóricos sobre las actuaciones y faltas de articulación entre los distintos niveles de poder y las poblaciones de las zonas de frontera.

PALABRAS CLAVES

Zona de Integración Fronteriza, Táchira, Norte de Santander, Colombia, Venezuela

ABSTRACT

This article presents the evolution of the Border Integration Zone (BIZ) of Tachira - Norte de Santander (TNS) in the Colombian-Venezuelan border. The main goal is to show the changes in the relationship between the two countries after the creation of the ZIF-TNS in 2005 and illustrate how these changes affect its consolidation. It also evidences how national interests or what the governments call nationalism reduces the advances of regional integration and border integration in Latin America. The documental revision consists of four parts: introduction, the evolution of the BIZ, the dynamics of the Colombian-Venezuelan relationship and the BIZ, and national governments and the border population, in which explanations are sought based on the theoretical approaches of the proceedings and lack of coordination between the different levels of power with the populations in border areas.

KEY WORDS

Border Integration Zone, Táchira, North Santander, Colombia, Venezuela.

I. INTRODUCCIÓN

La evolución de la Zona de Integración Fronteriza entre el estado Táchira y el departamento Norte de Santander (ZIF-TNS), creada en el 2005 por los presidentes de Venezuela y Colombia, ejemplifica la necesidad de un alto grado de entendimiento entre los gobiernos nacionales, el predominio de los intereses nacionales y la existencia de visiones contrapuestas sobre la razón de ser y la necesidad de la integración regional. Asimismo, deja entrever la importancia otorgada a las percepciones de las políticas regionales y locales; el grado de interés por coordinar políticas, programar planes y ejecutar acciones en los espacios fronterizos comunes y, en última instancia, por solucionar las problemáticas de seguridad y defensa, en el sentido de ejercer soberanía a través de la oferta de las mejores condiciones de vida posibles, según corresponde, en principio, al Estado-nación (Hinsley, 1966).

En el momento de su creación, la ZIF plasmó la idea surgida en esta frontera durante la década del ochenta del siglo XX, noción que dio origen a su incorporación y desarrollo como concepto en la normativa andina (Bustamante, Sierra y otros, 2005), y que fue aceptada y ejecutada con bastante anterioridad en otros espacios fronterizos andinos: Bolivia-Perú, Colombia-Ecuador, Colombia-Perú, Ecuador-Perú (SGCAN, 2008). Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la singularidad del aporte académico del estudio que condujo a la creación de esta ZIF (Ramírez, 2005), previo a su creación, esta ZIF no ha podido llevarse a la realidad. El estudio en cuestión fue realizado por un equipo de académicos de la Universidad de Los Andes – Táchira, la Universidad Francisco de Paula Santander y la Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento y las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander y fue elaborado tomando como referentes los criterios sugeridos por la Comunidad Andina (CAN) en su Decisión 501 y los aportes provenientes desde las áreas de las relaciones internacionales, la integración regional y el desarrollo regional, entre otros (Bustamante, Sierra y otros, 2005).

Desde el 2005 se han presentado, gradualmente, desencuentros en las relaciones colombo-venezolanas. Una serie de eventos de política nacional de cada país y entre países han desplazado la atención desde lo fronterizo y regional-local hacia lo nacional y/o binacional y global; 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, Decisión 501, artículo 1), se han detenido, o al menos disminuido sensiblemente en su dinamismo.

En efecto, hasta septiembre de 2009, el escaso entendimiento y la incertidumbre respecto a los resultados últimos de la puesta en práctica de esta ZIF, siguiendo los principios y objetivos establecidos en su creación, han dificultado las posibilidades de alcanzar y mantener acuerdos para mejorar las condiciones de vida de la población fronteriza de estas entidades político-administrativas regionales.

Por otra parte, el costo social de un retorno a la “securitización” o a lo inminentemente formal de la relación bilateral es demasiado alto para los habitantes de esta zona. De allí que lo resistan y enfrenten.

A continuación se presentará un resumen de la evolución de la ZIF desde sus inicios hasta la actualidad, se mostrarán las dinámicas actuales de las relaciones colombo-venezolanas con impacto inmediato en las posibilidades de ejecución de la primera y única ZIF en la frontera común y, finalmente, se expondrán las razones esenciales para tales dinámicas.

II. EVOLUCIÓN DE LA ZIF TÁCHIRA– NORTE DE SANTANDER

La originalidad de la noción de la ZIF-TNS como propuesta de la población de este espacio fronterizo ha sido reconocida en diversas instancias y documentos (Bustamante, 2004, abril; Bustamante, 2004, oct-dic; Bustamante, Sierra y otros, 2005; Ramírez, 2005; Ramírez, 2008, enero-junio; SGCAN, 2008), en los que se expone la complementariedad entre las poblaciones ubicadas a ambos lados del límite. Estas, a su vez, destacan que dicha frontera “siempre ha estado integrada” (BID, 1964). Los documentos mencionados, además, señalan los conflictos de intereses con los gobiernos nacionales; los celos de los gobiernos nacionales hacia las actuaciones de la frontera; 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. También describen la difícil ruta trazada por los distintos actores regionales y locales para alcanzar la ZIF-TNS como

espacio e instrumento que permita la tan anhelada cooperación binacional, en el entendido de que sólo ella puede generar condiciones de desarrollo a partir de la armonización de criterios, políticas y planes a través de la Comunidad Andina y el marco jurídico andino, ya que el bilateral o nacional había resultado inapropiado. En efecto, en la CAN se creó la Decisión 459 (1999), que establece la política de integración y desarrollo fronterizo, y en el 2001, la Decisión 501 estableció las Zonas de Integración Fronteriza en los países miembros.

La Decisión 501 de la Comunidad Andina define 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 (art.1).

Más adelante, el artículo 4 señala dos finalidades últimas para las ZIF: “condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y la integración fronteriza entre países”. Así pues, las ZIF son una creación y definición dentro del ámbito jurídico de la CAN, a pesar de que se habían iniciado en esta región fronteriza.

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 los que se incluyen las actuaciones conjuntas y coordinadas 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, fue posible que en noviembre de 2005 los presidentes de Colombia y Venezuela acordaran su creación en la Declaración de Punto Fijo. Así, en enero de 2006 el gobierno venezolano envió una nota diplomática al gobierno colombiano, la cual fue respondida por este último en febrero de del mismo año, y se asumió como paso siguiente su puesta en práctica en el espacio delimitado. La ZIF-TNS aprobada corresponde a 12 municipios del departamento de Norte de Santander: Cúcuta, Chinácota, El Zulia, Herrán, Los Patios, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, San Cayetano, Toledo y Villa del Rosario, en Colombia, y 15 municipios del estado Táchira: Ayacucho, Bolívar, Cárdenas, Córdoba, Fernández Feo, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Libertador, Lobatera, Pedro María Ureña,

Rafael Urdaneta, San Cristóbal y Tórbes, en Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, MRE, 2006).

Tal como se ha mencionado, la creación de la ZIF-TNS se circunscribió a la sola delimitación del espacio geográfico donde se ejecutarían “los planes, programas y proyectos de manera conjunta y coordinada”. No se avanzó en un esbozo del marco jurídico o en la propuesta de planes, programas o proyectos comunes para desarrollar en el futuro, a pesar de que la *Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander–Táchira* los ofrecía, como resultado de las consultas a las comunidades ubicadas en ambas dependencias (Bustamante, Sierra y otros, 2005).

De este modo, quedaban por iniciar los estudios o avanzar las propuestas que dieran inicio a la ZIF-TNS. En esta intención los gobiernos nacionales y regionales, además de otras instancias de desarrollo, debatieron sobre los temas o áreas por incorporar, así como sobre su potencial estructura administrativa. En esa dirección se adelantaron reuniones entre los equipos técnicos de las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander, a las cuales se incorporaron más adelante miembros de las COPIAF como representantes del poder público nacional. La Universidad de los Andes – Táchira, a través del equipo de investigación del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) desarrolló cuatro estudios que desembocaron en regímenes para los sectores considerados dinamizadores de la actividad socioeconómica de la ZIF-TNS. Ellos fueron: régimen administrativo para el sector azúcar, régimen especial para el sector de ensambladoras de vehículos de transporte de pasajeros, régimen para las aglomeraciones de manufacturas del cuero (Ureña, San Antonio, Cúcuta), y estudio del mercado de trabajo y de los factores que generan su fortalecimiento. Poco después, a pesar del interés y la dinámica del trabajo regional, la salida de Venezuela de la CAN produjo incertidumbre sobre el destino definitivo de la ZIF-TNS.

Así, aunque la concreción de la ZIF había resultado bastante difícil, la puesta en práctica definitiva, es decir, su verdadera creación, se devolvió al plano de las relaciones bilaterales, que como ya se mencionó había resultado insuficiente. La denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela tuvo lugar el 22 de abril de 2006, y conforme con el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, cesaron para Venezuela todos los derechos y las obligaciones de país miembro, con la excepción

del Programa de Liberación de la subregión, vigente hasta 2011 (CAN, Decisión 641, 2006). En consecuencia, se esperaba que los gobiernos de Colombia y Venezuela trasladaran a la relación bilateral los acuerdos considerados prioritarios, y se creía que la ZIF sería uno de ellos.

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 junto con los representantes de su gobierno nacional invitaban al venezolano a ratificar formalmente su decisión de continuar adelantando la ZIF bilateralmente. Entretanto, los distintos sectores que hacen vida en este espacio fronterizo recibían con beneplácito las diversas declaraciones. Sin embargo, el ambiente declarativo no dio paso a los avances formales que permitieran darle contenido y concreción a los proyectos y programas para el espacio delimitado. En realidad, las diligencias de las gobernaciones de Táchira y Norte de Santander, fundamentalmente, y de las COPIAF, han mantenido viva la ZIF Táchira-Norte de Santander, a pesar de su estado de latencia inminente desde abril de 2006. En la XXXIII Reunión de la COPIAF celebrada en Antioquia el 21 de julio de 2006, luego del retiro de Venezuela de la CAN, se reafirmó la decisión de darle continuidad a la ZIF desde el ámbito bilateral, según lo expresado en el Acta Final.

El año 2007 fue un año particularmente difícil para la ZIF-TNS. El dinamismo de los distintos actores regionales y locales, así como de las gobernaciones, se fue disipando, con la excepción de dos momentos:

1. La XXXIV Reunión de las COPIAF, celebrada en Cartagena de Indias el 22 y 23 de junio. En la agenda y acta de la Reunión se ratificó el compromiso de los gobiernos de continuar con la ZIF-TNS. Sin embargo, no se presentaron avances desde la reunión de 2006.
2. El Conflicto por el establecimiento de los peajes en el lado colombiano, a escasos metros de los puentes internacionales en San Antonio – La Parada y Ureña – Cúcuta, con su momento álgido durante septiembre y octubre. Durante tal crisis, autoridades regionales y locales, transportistas, cámaras de comercio e industria, entre otros, a

ambos lados del límite, destacaban que situaciones como éstas no se estarían produciendo de estar funcionando la ZIF-TNS, e invitaban a los gobiernos nacionales a iniciar pasos concretos para darle el ejecútese, aunque fuera en sectores limitados, con el objetivo de experimentar y corregir en pequeño las dificultades que pudieran presentarse a mayor escala (Bustamante, 2008).

Desde octubre de 2007 hasta julio de 2008 la ZIF-TNS estuvo ausente en las deliberaciones o declaraciones en todos los niveles. Algunas de las razones que explican tal paralización son el retorno al ámbito bilateral y el distanciamiento de los gobiernos nacionales en su relación bilateral, el cual será revisado, en mayor extensión, en el siguiente apartado.

En lo que va desde agosto 2008 hasta septiembre 2009 se han dado, igualmente, declaraciones del interés de los gobiernos para continuar con la ZIF-TNS. Así, en el encuentro de los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe del 11 de julio en la ciudad venezolana de Punto Fijo acordaron relanzar las relaciones económicas, políticas y sociales; evento que ocurrió luego del deterioro de las relaciones entre ambos gobiernos, producto de la crisis por el desencuentro respecto al intercambio humanitario, del cual el presidente Chávez actuaba como mediador. En dicha reunión se conversó de nuevo sobre la necesidad de poner en marcha la ZIF-TNS (Uribe visita a Chávez, 11 julio de 2008). Por otra parte, el 27 de agosto de 2008 se empezó a vender en Cúcuta, gasolina venezolana a precios subsidiados. Esta venta se logró a partir de la firma de un convenio marco entre Ecopetrol y Pdvsa que permite la venta directa de gasolina a las estaciones de servicio ubicadas en Cúcuta a precios preferenciales que permitan disminuir el contrabando del producto y su distribución ilícita (“Gasolina barata se...”, 27 agosto de 2008). Tal actividad fue presentada como uno de los logros producto del avance de la ZIF-TNS.

Sin embargo luego de los conflictos derivados de la captura que hiciera el gobierno colombiano de armas venezolanas de manos de las FARC (“Colombia denuncia que ...”, 2009, julio 27; “Calificó de ‘campana brutal’...” 2009, julio 27) y de las repercusiones internacionales del mismo al involucrar al gobierno de Suecia al solicitársele confirmación de la venta y de la decisión del gobierno colombiano de permitirle a militares estadounidenses el uso de sus bases militares (“Estados Unidos

utilizará...”, 2009, agosto 4) se detuvieron las declaraciones o cualquier otro signo de dinámica conducente a su puesta en práctica.

En definitiva, la disminución de la dinámica económica y el aumento de la tensión política y de seguridad nacional en la relación bilateral colombo-venezolana ha afectado negativamente la ZIF-TNS. Y aunado a lo anterior, el gobierno venezolano ha tomado medidas adicionales tendientes a restringir el movimiento característico de esta zona. Así se ha detenido el envío de 11 millones de litros de combustible y se extreman los controles en los pasos fronterizos al igual que se ha anunciado la disposición de cambiar a Colombia como socio comercial privilegiado. En definitiva, la suerte de la ZIF-TNS es bastante precaria y tiene escasas posibilidades de culminación en el corto plazo.

III. DINÁMICAS DE LA RELACIÓN COLOMBO-VENEZOLANA Y LA ZIF-TNS

Las relaciones colombo-venezolanas, a lo largo del período democrático, iniciado en la década del sesenta hasta 1999, estuvieron marcadas por la cooperación y el conflicto. Cooperación y conflicto en los distintos escenarios de participación internacional o domésticos, como fueron los casos de la creación del Grupo Contadora para disminuir el conflicto centroamericano y propiciar la paz, el uso de las carreteras venezolanas para realizar tránsito de mercancías desde Cúcuta a Arauca, en las negociaciones CAN-Mercosur; así como también el caso de la incursión de la corbeta Caldas en áreas del Golfo que Venezuela considera bajo su soberanía, situación que se puede estimar la más álgida entre los dos países. No obstante, cada país consideraba a su vecino su socio más importante después de Estados Unidos, con quien habían desarrollado vínculos sustanciales de los cuales difícilmente estaban dispuestos a desligarse, pues los dos veían en Estados Unidos el referente político más cercano.

A partir del año 2000, Colombia y Venezuela se distanciaron en sus aproximaciones políticas respecto a la integración regional. Desde su posición de miembros natos de experiencias de integración como la Comunidad Andina (CAN) y el Grupo de los Tres (G-3), pasando por tener posiciones cercanas en sus aspiraciones respecto al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y durante la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), han llegado a sostener enfoques contrastantes como la negociación de un tratado de libre comercio

de Colombia con Estados Unidos, la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y el Caribe (ALBA) avanzada por Venezuela y el uso de las bases militares de Colombia por parte de fuerzas estadounidenses. Asimismo, se constatan en el retiro imprevisto de Venezuela de la CAN y el cambio de prioridades de la Comunidad Suramericana de Naciones, que a partir de 2007 se transforma en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Pero las diferencias y cambios más profundos entre Colombia y Venezuela se manifiestan en el campo de la seguridad, bien sea regional, continental, nacional o fronteriza.

En el campo regional, Colombia se mantiene conteste con los instrumentos regionales de seguridad continental, a saber: el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR), el Colegio Interamericano de Defensa (CID), la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CIT) y el Comité Interamericano para el Control del Abuso de Drogas (CIAD). Venezuela, en cambio, critica el TIAR y propone, en el 2000, la creación de un ejército latinoamericano o una “OTAN Bolivariana” con exclusión de Estados Unidos (Gaspar, 2003, citado por Jácome, 2006, p.72). De la misma forma, ha señalado la necesidad de reestructurar toda la institucionalidad de seguridad continental, especialmente el CID, la JID, el CIT y el CIAD, a fin de evitar que sirva sólo a los intereses de Estados Unidos (Jácome, 2006). En este sentido, el 20 de enero de 2006, Argentina, Brasil y Venezuela aprobaron en primera instancia el Consejo Sudamericano de Defensa. Venezuela también propuso la constitución de unas fuerzas unificadas de América del Sur, una especie de ejército sudamericano (Fraga, 2006).

En términos de las políticas de seguridad continental, los ataques al World Trade Center el 11 de septiembre del 2001 evidenciaron aún más las discrepancias. Colombia acompañó a Estados Unidos en la declaratoria de lucha contra el terrorismo del presidente Bush, mientras Venezuela no se solidarizó con “el dolor” de Estados Unidos por tales ataques y condenó los bombardeos a Afganistán.

Respecto a las políticas de seguridad de cada país, Colombia vivió cambios significativos entre la administración de Pastrana y Uribe. Pastrana actuaba bajo la visión ampliada de la seguridad democrática y seguridad humanitaria; Uribe ha sostenido como eje central de tal seguridad el dominio militar de la guerrilla, para obligarla a negociar desde una posición debilitada, y el control del narcotráfico, las

drogas ilícitas y otros delitos conexos, además del terrorismo. Factores que se considera afectan la seguridad continental y nacional de cada país y para ello ha puesto en práctica el Plan Colombia y el Plan Patriota con la amplia colaboración de Estados Unidos. Venezuela, contrariamente, sin abandonar el privilegio de lo militar, pasó a ensayar una propuesta relativamente nueva en Sudamérica: la unidad cívico-militar basada en la “doctrina de la defensa integral popular” (Fraga, 2006).

Tal doctrina implica un cambio en la misión de la FAN, antes limitada a salvaguardar las fronteras patrias y a colaborar con el mantenimiento del orden interno. Actualmente, en lo interno deben ser garantes de la Constitución y cooperar para que sus mandatos se plasmen en la realidad participando en tareas urgentes como el combate a la pobreza y la recuperación de la infraestructura nacional; y en lo externo, deben actuar como fuerza única y participar en la defensa contra el imperialismo. Según la perspectiva de Venezuela, el Plan Colombia y el Plan Patriota no son otra cosa que amenazas del imperialismo, contra el cual las FAN y la Reserva deben estar preparadas, para enfrentarlo a través de una “guerra asimétrica”.

Por otra parte, Venezuela busca una relación independiente de Estados Unidos, mientras Colombia busca su respaldo para combatir la guerrilla y el narcotráfico; Venezuela denuncia al Plan Colombia y el uso de las bases militares como una interferencia en los asuntos latinoamericanos y una fachada para la intervención militar en la región. De la misma forma, Colombia no percibe a Chávez como confiable, pues ha vacilado en su posición ante las FARC: en un momento ofreció servir de anfitrión para negociaciones de paz ente el gobierno colombiano y el ELN, más adelante se opuso a la solicitud de Uribe de declarar a las FARC y el ELN como organizaciones terroristas, endureció su posición respecto a los mismos luego de la muerte de un civil y cinco soldados en Apure en el 2004 (ICG, 2004).

Desde agosto hasta noviembre de 2007, las diferencias en las percepciones de política nacional e internacional derivadas de las diferencias ideológicas y los proyectos políticos y de desarrollo de cada país se han profundizado. Ilustración de ello lo constituyen la participación y separación del presidente Chávez como mediador en el canje humanitario para liberar a los rehenes en manos de las FARC (“Cronología del intercambio humanitario”, 2008, mayo 20). Más recientemente, en marzo de este mismo año, la muerte de alias Raúl Reyes, el segundo hombre más importante del

secretariado de las FARC, por la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano, conllevó a una serie de malos entendidos e interpretaciones divergentes, entre las que se incluye una situación prebélica nunca antes vista y la revelación de los documentos contenidos en los computadores incautados (“Gobierno insta a...”, 2008, mayo 15). En medio de esta situación prebélica, el presidente Chávez solicitó el reconocimiento de las FARC como fuerza beligerante y el levantamiento del estatus de organización terrorista, situación que afectó aun más las relaciones con Colombia. Colombia por su parte, respondió con más “lucha contra el terrorismo” el cual se hizo equivalente a las FARC.

Para Colombia y para Uribe, la política de seguridad se centra en el incremento del gasto militar con el fin de derrotar militarmente a las FARC y de ser necesario negociar desde una posición de poder. Y ha utilizado el Plan Colombia y el Plan Patriota como sus instrumentos. A estos planes se les ha ampliado para incluir al narcotráfico y los demás grupos alzados en armas, sin ocultar el interés prioritario en las FARC. La ayuda de Estados Unidos a Colombia es vista por el gobierno venezolano como el estímulo a un desequilibrio militar en desmedro de Caracas y en consecuencia se ha producido una carrera armamentista desconocida desde la década del ochenta del siglo XX (Tokatlian, 2005).

En síntesis, las agendas de seguridad regional y nacional en Colombia y Venezuela transitan por sendas diferenciadas y aparentemente divergentes. Colombia continúa con la aplicación de la política de seguridad próxima a la estadounidense y define como sus principales enemigos al narcotráfico y los grupos insurgentes, principalmente la guerrilla FARC. Venezuela se ha alejado de las propuestas estadounidenses de seguridad: aunque mantiene el combate al narcotráfico como parte de su agenda de seguridad, no comparte las estrategias y los procedimientos establecidos por el país del norte; antes bien, ha empezado a utilizar sus propias estrategias. También, Venezuela ha incorporado visiones nuevas sobre los factores que atentan contra su seguridad; en este sentido, Estados Unidos es considerado como el principal propiciador de inseguridad.

Estas diferencias a nivel macro entre los países conllevan también a incongruencias o impactos negativos significativos en la seguridad fronteriza y en las estrategias de desarrollo que se venían adelantando; por ende, en la ZIF-TNS, la experiencia de

cooperación e integración fronteriza más elaborada. Esta requiere, paradójicamente y al mismo tiempo, continuidad y armonización de políticas entre los países.

Así, la incertidumbre respecto al futuro de la integración fronteriza en el marco de la integración regional y/o de las relaciones bilaterales, al igual que las distorsiones en la seguridad fronteriza, colocan la realidad y cotidianidad fronteriza en una situación de crisis que sólo puede ser resuelta, en última instancia, desde los gobiernos centrales. Es más, su solución se torna urgente, habida cuenta de los efectos en la seguridad ciudadana en las localidades fronterizas, pues ellas se convierten en reproductoras de la misma crisis, que inexorablemente se está devolviendo de una manera magnificada a los centros de poder nacionales. Muestra de ello ocurrió el 29 de octubre de 2009 cuando grupos paramilitares tomaron a la población de San Antonio y rodearon a los efectivos militares de esta población venezolana y exigieron el cierre de los establecimientos comerciales durante todo el día como protesta ante el incremento de los controles fronterizos.

IV. LOS GOBIERNOS NACIONALES Y LA POBLACIÓN FRONTERIZA

Sin bien es cierto que las relaciones bilaterales sólo pueden ser resueltas por los gobiernos nacionales y que los encuentros y desencuentros entre los gobiernos tienen su impacto directo en las zonas de frontera, la zona de Táchira-Norte de Santander también ha evidenciado, a lo largo de su historia, su poder para incidir en los gobiernos nacionales y para explorar salidas a las crisis locales y nacionales. En consecuencia, aunque la suerte actual de la ZIF ejemplifique la necesidad de altos grados de entendimiento entre los gobiernos nacionales, ello no significa el sometimiento de estas poblaciones y el abandono de su trabajo por lograr la puesta en práctica de una integración fronteriza que, según ellas mismas, existe en la práctica.

Las acciones recientes de los grupos de presión de la zona respecto al “conflicto de los peajes” evidencia una realidad vibrante que existe a pesar de los intereses conflictivos de los gobiernos nacionales y de las tendencias gubernamentales de ver los límites como barreras, con poca o ninguna cooperación entre ellos. Los grupos de presión contraatacaron la medida unilateral del gobierno colombiano de instalar peajes y mostraron, una vez más, su capacidad de actuación independiente de la institución del límite (Bustamante, 2008).

La reacción de la sociedad de la frontera confirma que las aproximaciones geopolíticas del límite no se adaptan a la realidad de la zona y que, además, no han sido exitosas en separarlas ni en crear diferencias. El poder de la población como un grupo de presión consciente de su ubicación y de su papel como conector o divisor entre los dos Estado-naciones es ejemplificado en este espacio de frontera. También muestra el surgimiento de nuevas formas de concebir el límite y lo limítrofe.

Los primeros intentos de teorizar acerca de las fronteras provienen de la geografía y la política, e incluían tipologías y clasificaciones de los límites estatales necesarias para la delimitación y demarcación. También sirvieron de instrumentos para determinar el balance de poder entre Estados nacionales (Kolossoff, 2005).

Más adelante, las aproximaciones funcionalistas profundizaron los estudios de las fronteras tomando en cuenta las dinámicas existentes en ellas, con énfasis en los flujos translimítrofes, pero aún no llegaban a considerar las percepciones de la población en las fronteras o la práctica de actividades características de las fronteras. Esta aproximación se conoce con el nombre de “Policy–Practice–Perception (PPP) approach” según su denominación en inglés, que en español equivaldría a enfoque Percepción-Política-Práctica (PPP).

Dentro de la disciplina de las relaciones internacionales han aparecido otras aproximaciones que intentan explicar las relaciones entre Estados en los espacios de frontera: las funcionalistas, neofuncionalistas, realistas y gobernabilidad de múltiples niveles (Brunet-Jailly, 2006). De ellas, aparentemente la relación colombo-venezolana en las fronteras no parece comportarse siguiendo las explicaciones funcionalistas o neofuncionalistas, debido a que los procesos de integración que han seguido los dos países no han avanzado lo suficiente como para considerarse una “comunidad de seguridad”, fin último de estos enfoques. Colombia y Venezuela no han concluido sus procesos de delimitación, y las visiones de seguridad nacional acerca de la soberanía y del papel rector del Estado en las relaciones internacionales permanecen sin cuestionamiento (George, 1988-1989, invierno; Martz, 1988-1989, invierno).

Sin embargo, el enfoque de la gobernabilidad de múltiples niveles incluye los niveles bajos de gobierno en el proceso de toma de decisiones; en consecuencia, se convierte en herramienta útil para entender la realidad de esta frontera y las muchas veces en

que su población ha influido en el proceso de toma de decisiones respecto a política exterior y a políticas limítrofes y fronterizas.

El enfoque PPP traspasa las instituciones legales para asegurar la integridad del territorio estatal; asume que los límites y las fronteras son “producto de una práctica social, el resultado de un desarrollo histórico y geopolítico producto y símbolos distintivos importantes de identidades étnicas y políticas” (Kolossoff, 2005, p. 625)

La relevancia del PPP y de la gobernabilidad de múltiples niveles se encuentra en la inclusión de las redes translimítrofes y la consideración de los distintos niveles de actividad e influencia en la frontera: desde lo local hasta el supranacional. Ellos ayudan a explicar los distintos desarrollos que ocurren en la frontera de Táchira-Norte de Santander, donde existe una visible falta de articulación de las políticas de los gobiernos nacionales, y donde, a pesar de ellas, ha existido una dinámica independiente. Colombia y Venezuela se han visto históricamente como competidores por poder y prestigio; en este sentido, han refinado sus instrumentos de construcción de una identidad o una “Comunidad imaginada” (Anderson, 1983) a cada lado del límite, la que no ha sido óbice para que las poblaciones en la frontera adelanten sus dinámicas sin crear dudas sobre sus lealtades nacionales.

Colombia y Venezuela han seguido caminos diferentes en sus políticas fronterizas. La primera ha avanzado una visión y aproximación más funcional del límite, el cual se convierte en un espacio representativo de la línea de contacto entre Estados y permite oportunidades tanto para la cooperación como para la discordia (Prescott, 1987). La segunda adhiere a una visión más geopolítica del límite, como hito institucional de soberanía (Martz, 1988-1989; Rumley y Minghi, 1991). Como resultado, Venezuela tiende a depender más que Colombia de sus fuerzas armadas en lo relativo a las políticas de fronteras; así, es común encontrar poblaciones organizadas del lado colombiano, mientras en el venezolano se hallan más bien pequeñas poblaciones con carreteras a lo largo del límite y cruces muy limitados.

La práctica cotidiana de esta zona de frontera verifica comportamientos similares a los analizados por los enfoques que analizan las fronteras en general. Aquí los esfuerzos de los habitantes de los municipios fronterizos de Herrán, Villa del Rosario, Cúcuta, Zulia y Puerto Santander, en el Norte de Santander, para mantener sus dinámicas

productivas y de negocios con sus contrapartes venezolanas se asemejan a los que procuran los de Rafael Urdaneta, Bolívar, Pedro María Ureña, Ayacucho y García de Hevia, del lado venezolano, respecto a sus homólogos colombianos; todo con la finalidad de mantener sus prácticas cotidianas, pero sin cuestionar sus lealtades nacionales a pesar que en algunos momentos actúan contrariamente a la norma de sus respectivos gobiernos. En esta zona se han alcanzado complementariedades en áreas como las manufacturas de cuero y el calzado, el ensamblaje de carrocerías para vehículos de transporte público, el comercio, e incluso la educación, que vuelven muy difícil la sobrevivencia de una u otra actividad de manera independiente y autónoma sin el concurso del otro lado del límite.

La crisis por la que han atravesado las relaciones colombo-venezolanas en 2008, intenta ser atenuada diariamente por la población de frontera al destacar la “hermandad de los pueblos” y la insistencia en los vínculos de solidaridad y amistad creados. En efecto, de detenerse tales vínculos, se sometería a la zona a un estancamiento económico, a una elevación de los índices de pobreza y marginalidad, aumentaría la inseguridad ciudadana y nacional y, en fin, aumentaría el costo social de vivir en frontera y las tensiones entre los países. Por lo tanto, siguen insistiendo en la necesidad de la puesta en práctica de la ZIF para ayudar a adelantar iniciativas de desarrollo local, pero también para separar su dinámica de la incidencia directa de la relación bilateral. Como instrumentos para dar a conocer sus preocupaciones la población acude a los medios de comunicación escrita y radiofónica.

REFERENCIAS

ANDERSON Benedict (1983): *Imagined Communities*. (versión revisada); Londres: Verso.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1964): *Posibilidades de integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas*. Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo. Caracas.

BRUNET-JAILLY E. (2006): *Security and Border Security Policies: Perimeter or Smart Border? A Comparison of the European Union and Canadian-American Border Security Regimes*. *Journal of Borderland Studies*, vol. 21, No. 1. Primavera.

BUSTAMANTE Ana Marleny (2004) La Zona de Integración Fronteriza Táchira–Norte de Santander. Documento de trabajo presentado en el panel de Friederich Ebert Stiftung. FESCOL; Bogotá. Abril.

BUSTAMANTE Ana Marleny (2004): Participación política de los actores políticos y sociales en la frontera Táchira–Norte de Santander y en la integración andina. Espacio Abierto, vol.13, No. 4. Octubre-diciembre.

BUSTAMANTE Ana Marleny (2008): The Border Region of North Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela): The Border without Walls. Journal of Borderland Studies, vol. 23, No.3.

BUSTAMANTE Ana Marleny, SIERRA Marina, y otros (2005): Propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). CEFI-ULA: San Cristóbal (Venezuela), UFPS–Cúcuta y Universidad Libre de Colombia seccional Cúcuta; Cúcuta (Colombia).

“Calificó de ‘campaña brutal’ contra Venezuela caso de armas de las FARC” (2009, julio 27) *Noticias24.com*, Disponible: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/69963/califico-de-campana-brutal-contra-venezuela-caso-de-armas-de-las-farc/> (Consulta: 29 de octubre 2009).

CAN, Decisión 459. (1999): Política común de integración y desarrollo fronterizo. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. año XV, No.444, 1° de junio; Lima.

CAN, Decisión 501 (2001): Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Año XVII, No. 680, 28 de junio; Lima.

CAN 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, año XXIII, No. 1381, 10 de agosto; Lima.

“Colombia denuncia que Venezuela vendió armas a las FARC” (2009, julio 27), *El País*, Colombia. Disponible: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Colombia/denuncia/Venezuela/vendio/armas/FARC/elpepuint/20090727elpepuint_13/Tes (consulta: 29 de octubre de 2009).

COPIAF (2006): Acta Final Reunión de los Presidentes de las Comisiones Presidenciales de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos. COPIAF. Antioquia (Colombia), 21 de julio.

Cronología del intercambio humanitario (2008, 15 de mayo): en http://canales.terra.com.co/actualidad/infografias/infografia_chavez_uribe.swf (consulta en línea el 20 de mayo).

“Estados Unidos utilizará en total siete bases militares en Colombia” (2009, 4 de agosto) Semana.com, Disponible: <http://www.semana.com/noticias-seguridad/estados-unidos-utilizara-total-siete-bases-militares-colombia/127031.aspx>, (consulta, 01 de noviembre 2009)

FRAGA Rosendo (2006, 13 de julio): El ‘Ejército Sudamericano’ de Chávez. El Instituto Independiente. (consulta en línea)
http://independent.typepad.com/elindependent/2006/07/el_ejrcito_suda.html

“Gasolina barata se empezó a vender en Cúcuta” (2008, 27 de agosto) Así es Cúcuta. Com. Noticias diarias en la web, Disponible: <http://www.asiescucuta.com/local/2008-08-27/gasolina-barata-se-empezo-a-vender-en-cucuta.html>, (consulta en línea: 8 de octubre de 2008).

GEORGE Larry N. (1988-1989): Realism and Internationalism in the Gulf of Venezuela. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. vol. 30, No. 4, pp. 139-170. Invierno.

Gobierno insta a la Fiscalía a comenzar investigaciones por el computador de Reyes (2008, 15 de mayo): El Espectador. Judicial. Consulta en línea de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-computadores-de-raul-reyes-no-fueron-manipulados-interpol>.

HINSLEY (1966): Sovereignty (2a. ed.); Londres: Cambridge University Press.

INTERNACIONAL CRISIS GROUP (ICG) (2004): Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe. ICG, Informe sobre América Latina. No. 9. 23 de septiembre.

JÁCOME Francine (2006): Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005); Caracas: ILDIS.

KOLOSSOV Vladimir (2005): Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. Geopolitics, vol.10 No. 4, pp. 606-632.

MARTZ John D. (1988-1989): National Security and Politics: The Colombian – *Venezuelan Border*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs. vol. 30, No. 4, pp. 117-138. Invierno.

PRESCOT J.R. (1987): Political Frontiers and Boundaries; Londres: Allen y Unwin.

RAMÍREZ Socorro (2005): Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF): Avances y retrocesos. Aldea Mundo, año 10, No. 18. Mayo.

RAMÍREZ Socorro (2008): “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”, Estudios políticos, 32k, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 135-169. Enero-Junio.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MRE) República Bolivariana de Venezuela (2006): 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. [Disponible en Bustamante, Ana M., Sierra, Marina, y otros. (2005). Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF): Área Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). CEFI- ULA: San Cristóbal (Venezuela), UFPS – Cúcuta y Universidad Libre de Colombia seccional Cúcuta: Cúcuta (Colombia)]. Enero 17.

RUMLEY D. y MINGHI J.V. (editores.) (1991): The Geography of Border Landscapes; Londres: Routledge.

SGCAN (2008): Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). Consulta en línea el 8 de mayo en <http://www.comunidadandina.org/fronteras/zif.htm>

TOKATLIAN (2005): Las relaciones Estados Unidos – América Latina: La sombra del proconsulado. Hegemonías y respuestas. Anuario CIP 2005. Barcelona (España): Centro de Investigación para la Paz (CIP) - Icara.

RADIO SANTA FE 1070 am. (2008, 11 de julio): Uribe visita a Chávez mansito. Disponible: <http://www.radiosantafe.com/2008/07/11/uribe-visita-a-un-chavez-mansito/> (consulta en línea: 8 de octubre, 2008).

ANA MARLENY BUSTAMANTE

Licenciatura en Educación y Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes - Venezuela y Doctorado de la Universidad de Liverpool en Ciencia Política con énfasis en la Integración Regional Europea y Andina. Profesora Titular adscripta al Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes en Táchira –Venezuela y miembro del Programa de Promoción a la Investigación Nacional en el Nivel III. Publicaciones en revistas arbitradas e indizadas nacional e internacionalmente y coautora de libros.

Fecha de recepción: 2-11-09

Fecha de aceptación: 7-12-09