

# Emprendimiento, empleabilidad y políticas

Una mirada globalizadora



Editores

Neida Albornoz-Arias | Rina Mazuera-Arias

**Emprendimiento,**  
**empleabilidad y políticas:**  
Una mirada globalizadora

## **EMPRENDIMIENTO, EMPLEABILIDAD Y POLÍTICAS: UNA MIRADA GLOBALIZADORA**

© Rina Mazuera-Arias • Neida Albornoz-Arias • Marisela Vivas-García • María-Antonia Cuberos • Myriam-Teresa Carreño-Paredes • Miguel Ángel Morffe Peraza • Miguel Vera • Antonio Enrique Tinoco Guerra • Magali Alba Niño • Fabián Ricardo Arias Contreras • Mauricio Enrique Sotelo Barrios • Pablo José Pérez Herrera • Andrea Johana Aguilar Barreto • Marcelo Roger Meneghatti • Luciana Oliveira de Fariña • Geysler Rogis Flor Bertolini • Marcel Mauricio Molina Monsalve • Dahyana Carolina Nimo Parra • Mary Carlota Bernal Jiménez

**Editores:** Neida Albornoz-Arias • Rina Mazuera-Arias

### **FACULTADES**

ADMINISTRACIÓN Y NEGOCIOS  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
INGENERÍA

### **Grupos de Investigación**

- Altos Estudios de Frontera (ALEF), Universidad Simón Bolívar, Colombia  
**Líder:** Rina Mazuera-Arias
- Tecnologia de Agregação de Valor em Agroindústrias, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil
- Estratégia e Competitividade, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil
- Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil
- Interdisciplinar e Interinstitucional de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil
- Pesquisa em Sustentabilidade no Agronegócio – GPSA, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

### **Proceso de arbitraje doble ciego**

Recepción: Diciembre de 2017  
Evaluación de propuesta de obra: Febrero de 2018  
Evaluación de contenidos: Marzo de 2018  
Correcciones de autor: Mayo de 2018  
Aprobación: Junio de 2018

# Emprendimiento, empleabilidad y políticas: Una mirada globalizadora

Editores

Neida Albornoz-Arias | Rina Mazuera-Arias

Rina Mazuera-Arias - Neida Albornoz-Arias - Marisela Vivas-García  
María-Antonia Cuberos - Myriam-Teresa Carreño-Paredes  
Miguel Ángel Morffe Peraza - Miguel Vera - Antonio Enrique Tinoco Guerra  
Magali Alba Niño - Fabián Ricardo Arias Contreras - Mauricio Enrique Sotelo Barrios  
Pablo José Pérez Herrera - Andrea Johana Aguilar Barreto  
Marcelo Roger Meneghatti - Luciana Oliveira de Brito - Geysler Rogis Flor Bertolini  
Marcel Mauricio Molina Monsalve - Dahyana Carolina Nimo Parra  
Mary Carlota Bernal Jiménez

Emprendimiento, empleabilidad y política: una mirada globalizadora / Editores Neida Albornoz-Arias, Rina Mazuera-Arias; Marisela Vivas-García [y otros 18] -- Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar, 2018.

357 páginas ; cuadros; 17 x 24 cm  
ISBN: 978-958-5430-85-3

1. Desarrollo sostenible 2. Desarrollo económico y social 3. Globalización 4. Planificación económica 5. Integración regional 6. Políticas públicas I. Albornoz-Arias, Neida, editor-autor II. Mazuera-Arias, Rina, Editor-autor III. Vivas-García, Marisela IV. Cuberos, María-Antonia V. Carreño-Paredes, Myriam-Teresa VI. Morffe Peraza, Miguel Ángel VII. Vera, Miguel VIII. Tinoco Guerra, Antonio Enrique IX. Alba Niño, Magali X. Arias Contreras, Fabián Ricardo XI. Sotelo Barrios, Mauricio Enrique XII. Pérez Herrera, Pablo José XIII. Aguilar Barreto, Andrea Johana XIV. Meneghatti, Marcelo Roger XV. Oliveira de Fariña, Luciana XVI. Bertolini, Geysler Rogis Flor XVII. Molina Monsalve, Marcel Mauricio XVIII. Nimo Parra, Dahyana Carolina XIX. Bernal Jiménez, Mary Carlota XX. Universidad Simón Bolívar. Grupo de Investigación Altos Estudios de Frontera (ALEF) XXI. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Grupo de Investigación Tecnología de Agregación de Valor em Agroindústrias XXII. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Grupo de Investigación Estrategia e Competitividade XXIII. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Grupo de Investigación Ciência e Tecnologia de Alimentos XXIV. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Grupo de Investigación Interdisciplinar e Interinstitucional de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Sustentável Brasil XXV. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Grupo de Investigación Pesquisa em Sustentabilidade no Agronegócio – GPSA XXVI. Título

338.9 E558 2018 Sistema de Clasificación Decimal Dewey 22ª. edición

Universidad Simón Bolívar – Sistema de Bibliotecas

Impreso en Barranquilla, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995. El Fondo Editorial Ediciones Universidad Simón Bolívar se adhiere a la filosofía del acceso abierto y permite libremente la consulta, descarga, reproducción o enlace para uso de sus contenidos, bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



©Ediciones Universidad Simón Bolívar

Carrera 54 No. 59-102

<http://publicaciones.unisimonbolivar.edu.co/edicionesUSB/>

[dptopublicaciones@unisimonbolivar.edu.co](mailto:dptopublicaciones@unisimonbolivar.edu.co)

Barranquilla - Cúcuta

**Producción Editorial**

Editorial Mejoras

Calle 58 No. 70-30

[info@editorialmejoras.co](mailto:info@editorialmejoras.co)

[www.editorialmejoras.co](http://www.editorialmejoras.co)

Agosto de 2018

Barranquilla

*Made in Colombia*

---

**Cómo citar este libro:**

Mazuera-Arias, R., Albornoz-Arias, N., Vivas-García, M., Cuberos, M. A., Carreño-Paredes, M. T., Morffe Peraza, M.Á., . . . Arias Contreras, F. R. (2018). *Emprendimiento, empleabilidad y políticas: Una mirada globalizadora*. Barranquilla, Colombia: Ediciones Universidad Simón Bolívar.

## Capítulo IV

# El estímulo empresarial y el emprendimiento asociado a políticas públicas para superar el contrabando en la frontera entre Colombia y Venezuela\*

Miguel Ángel Morffe Peraza<sup>1</sup>  
Antonio Enrique Tinoco Guerra<sup>2</sup>  
Neida Albornoz-Arias<sup>3</sup>

---

\* El presente capítulo es generado de los proyectos de investigación: 1) Análisis comparativo de los elementos sociales, políticos, económicos y psicológicos del contrabando en el Departamento Norte de Santander y Estado Táchira; de la Universidad Simón Bolívar – sede Cúcuta, Grupo de investigación Altos Estudios de Frontera –ALEF–. Fecha de inicio: 01 de agosto de 2016. Fecha de finalización: 31 de diciembre de 2016. 2) El Táchira en cifras 2015. El contrabando en las ciudades de frontera desde la perspectiva de la institucionalidad. Universidad Católica del Táchira, Venezuela. Fecha de inicio: 01 de enero de 2015. Fecha de finalización: 31 de diciembre de 2017.

- 1 Licenciado en Ciencias Políticas Universidad Central de Venezuela. Doctorado Latinoamericano en Educación, Políticas Públicas y Profesión Docente (C). Magister en Ciencias Políticas y Administración Pública Universidad Central de Venezuela. Magister en Fronteras e Integración Universidad de Los Andes, Venezuela. Especialista en Gerencia Pública Universidad Nacional Experimental del Táchira. Docente e investigador de la Universidad Católica del Táchira. Profesor invitado en la Universidad de Los Andes (Venezuela). Director de la ONG gobernar. miguelmorffe@gmail.com - mmorffe@gobnarnet.net Sitio web: www.gobnarnet.net
- 2 Licenciado en Filosofía Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Magister en Sociología Universidad Laval, Canadá. Doctor en Historia Universidad Católica Andrés Bello, Caracas. Postdoctorado en Ciencias Humanas Universidad del Zulia, Venezuela. Especialización en Filosofía Política Universidad de Toulouse – Francia). aetinocog@gmail.com
- 3 Doctora en Ciencias Sociales y Jurídicas Universidad de Córdoba, España. Docente e investigadora de la Facultad de Administración y Negocios de la Universidad Simón Bolívar Sede Cúcuta, Norte de Santander, Colombia. Investigadora de la Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, Venezuela. n.albornoz@unisimonbolivar.edu.co - albornoz@ucacat.edu.ve - orcid:http://orcid.org/0000-0002-9888-5833

## RESUMEN

El contrabando es un fenómeno muy antiguo en la frontera colombo-venezolana; con el pasar del tiempo este flagelo no ha podido ser superado, por el contrario, se ha ido incrementando. Colombia y Venezuela han diseñado políticas públicas en materia de frontera muy divergentes, donde escasean los intereses comunes, la integración y el predominio de los proyectos mancomunados que fortalezcan los propósitos comunes del desarrollo de las localidades fronterizas. El objetivo del presente capítulo es analizar las políticas públicas en los contextos fronterizos de Colombia y Venezuela propuestas por los gobiernos centrales de ambos países; a través de un diagnóstico de la percepción de los habitantes de Norte de Santander y Táchira, obtenido a partir de una encuesta semiestructurada, dirigida a personas entre 18 y 69 años de edad; de carácter exploratorio-descriptivo; estudio que contó con dos muestras representativas de la población: 2.394 personas en Norte de Santander y 1.398 personas en el Táchira. El contrabando de una u otra forma ha permanecido constante a todo lo largo de la frontera colombo-venezolana, unas veces es de Colombia hacia Venezuela, otras de Venezuela hacia Colombia. El diferencial cambiario, control de precios y las políticas proteccionistas del Estado venezolano, han propiciado el contrabando de extracción. Sin embargo, la crisis que atraviesa Venezuela actualmente ha revertido el proceso, siendo Colombia y su región fronteriza, la que provee a Venezuela de productos de primera necesidad. La región en cuestión está afectada por el desempleo, lo cual estimula el contrabando y otras actividades ilícitas existentes en la zona. Una manera de solventar el problema sería estimulando el emprendimiento y creando acciones mancomunadas entre el Estado, capital privado y comunidades.

**Palabras clave:** emprendimiento, políticas públicas, contrabando, frontera, desarrollo local.

## *The business stimulus and entrepreneurship associated with public policies to overcome smuggling on the border between Colombia and Venezuela*

### **ABSTRACT**

Smuggling is a very old phenomenon on the Colombian-Venezuelan border, with the passage of time this scourge has not been overcome, but on the contrary, has been increasing. Colombia, and Venezuela have designed very divergent border public policies, where common interests, integration and the predominance of joint projects are lacking, in order to strengthen the common purposes of the development of border towns. The objective of this chapter is to analyze public policies in the border contexts of Colombia and Venezuela proposed by the central governments of both countries; through a diagnosis of the perception of the inhabitants of Norte de Santander and Táchira, obtained from a semi-structured survey, aimed at people between 18 and 69 years of age; of exploratory-descriptive character; a study that had two representative samples of the population: 2.394 people in Norte de Santander and 1.398 people in Táchira. Smuggling in one form or another has remained constant along the Colombian-Venezuelan border, sometimes from Colombia to Venezuela, sometimes from Venezuela to Colombia. The exchange rate differential, price control and the protectionist policies of the Venezuelan State have led to smuggling of extraction. However, the crisis currently under way in Venezuela has reversed the process, with Colombia and its border region providing Venezuela with basic necessities. The region in question is affected by unemployment, which encourages smuggling and other illicit activities in the area. One way to solve the problem would be to stimulate entrepreneurship and create joint actions between the State, private capital and communities.

**Keywords:** entrepreneurship, public policies, smuggling, border, local development.

## INTRODUCCIÓN

El contrabando es un fenómeno tan antiguo como el hombre mismo, que ha delineado la vida de generaciones de ciudadanos involucrados en esta actividad. En el caso de la frontera colombo-venezolana sus orígenes se remontan a la época colonial, cuando la Compañía Guipuzcoana controlaba el tráfico de mercancías entre la Península y las distintas colonias españolas de ultramar. El comercio se centraba en un círculo vicioso donde toda mercancía saliente del Nuevo Mundo tenía que llegar a España para ser redistribuida en las colonias americanas; como consecuencia lógica de este esquema absurdo se producía el contrabando, para disminuir costos y hacer mucho más fluido el tráfico de mercancías entre las distintas colonias del Nuevo Mundo. Además, la piratería propiciada por Inglaterra, Francia y Holanda contribuyó a crear y fortalecer el contrabando como una manera de obtener productos a más bajo precio sin pasar por los controles arancelarios y aduaneros implantados por el gobierno español en el Nuevo Mundo. Desde allí hasta nuestros días, el contrabando ha sido una realidad imperante en todas y cada una de las fronteras de los países latinoamericanos (Brito, 1973).

El presente capítulo muestra resultados comparativos de los estudios realizados en el departamento Norte de Santander (Colombia) y el estado Táchira (Venezuela), zona fronteriza que presenta volúmenes de contrabando que superan el intercambio de mercancías propios de los escenarios fronterizos y que han generado una problemática económica, social y política en la cual confluyen múltiples causas que llevan a su análisis y reflexión. La investigación realizada contó con la participación directa de dos instituciones académicas reconocidas como son la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta (Colombia) y la Universidad Católica del Táchira (Venezuela), a través de su Observatorio Social.

Esta investigación tiene como objetivo analizar las políticas públicas en los contextos fronterizos de Colombia y Venezuela propuestas por los gobiernos centrales de ambos países. Se consideró como elemento de diagnóstico la percepción de los habitantes de Táchira y Norte de Santander, obtenido a partir de una encuesta aplicada a una muestra de sus habitantes. Se trató de un estudio cuantitativo, de carácter exploratorio-descriptivo, se utilizó una encuesta semiestructurada dirigida a personas entre 18 y 69 años, tanto en territorio colombiano como venezolano. Se empleó un muestreo probabilístico polietápico para un nivel de confianza del 95 % y margen de error del 2 %, obteniéndose dos muestras representativas de la población de: 2.394 personas en Norte de Santander (Colombia) y 1.398 personas en el Táchira (Venezuela). La muestra fue distribuida en Norte de Santander: 50.7 % mujeres y 49.3 % hombres, mientras que en Táchira 60.4 % mujeres y 39.6 % hombres. Dicha información fue recogida en los cuarenta municipios del departamento Norte de Santander y los veintinueve municipios del estado Táchira, entre los meses abril a junio de 2015. Los resultados de cada uno de los estudios fueron recopilados en dos libros (Albornoz, et al., 2016; García, et al., 2016).

Es conveniente señalar que la encuesta se realizó antes del cierre de la frontera colombo-venezolana, suscitado de manera unilateral por el gobierno de Venezuela el día 19 de agosto de 2015 y este se extendió hasta el mes de julio de 2016, cuando se efectuó una apertura parcial, exclusiva para tráfico peatonal, restringido hasta la fecha el tráfico automotor, en sus diferentes tipos. La prensa regional recogió distintas fuentes que sirvieron para explicar el cierre propuesto por el gobierno venezolano, este dio múltiples interpretaciones para justificar el cierre de la frontera, entre las que figuraron presencia de paramilitares en la zona, narcotráfico y contrabando de extracción (La Opinión, 2015).

## **Visiones encontradas de las políticas públicas en la frontera colombo-venezolana**

Vivir en sociedad exige salvaguardar un orden social, lo cual infiere la necesidad de establecer mecanismos que regulen las actividades y permitan su desarrollo integral como sociedad. Por ende, los estados diseñan políticas públicas o acciones que les permiten incidir en la solución de sus problemas públicos y así cumplir con los objetivos y responsabilidades que le son inherentes.

Actualmente la frontera no se percibe únicamente como una línea que divide el territorio entre dos países, se presenta como espacios con compromisos compartidos, con una relación de vecindad incuestionable que requiere de cooperación a fin de encontrar soluciones compartidas a los problemas que allí se presentan. En este sentido, Fernández, Rincón & Rodríguez (2006, p.231) destacan que las fronteras son "espacios territoriales en los cuales surgen relaciones de carácter político, social, económico, ambiental y cultural que conducen a que dicha noción esté vinculada a la idea de vecindad".

De igual forma Urdaneta (2000) sostiene que las fronteras son territorios en donde los procesos y relaciones que se dan son propios de la condición de vecindad entre dos sociedades y que la integración que debe darse debe estar enfocada a resolver los problemas que allí se generan. Es por eso que esta condición de vecindad conlleva a limitaciones impuestas por la convivencia donde debe primar el respeto mutuo, los acuerdos y el compartir, para lograr objetivos y beneficios comunes.

Es así como el establecimiento de políticas en estas regiones de frontera infiere la necesidad de una visión compartida de los problemas y soluciones bajo un enfoque binacional y la participación de los

actores involucrados. Al momento de abordar las políticas de frontera, Kaldone (1992) señala que no es fácil abarcar todos los objetivos que los Estados puedan tener a efectos de diseñar una política fronteriza ya que existen parámetros aplicables a todos los Estados, en tanto sean miembros activos de una comunidad internacional. De igual manera, otras aplicables a los Estados de una misma región geopolítica, otros en función de una relación económica en común y las singularidades de cada Estado en satisfacer sus intereses nacionales ante sus vecinos inmediatos. Esto ocurre así ya que los problemas son de diversa índole, y su reflejo en las fronteras depende de la naturaleza, origen y magnitud de los problemas que allí se susciten.

En lo que refiere al establecimiento de estas políticas en las fronteras como espacio geográfico compartido, Carrión & Espín (2011, p.7) destacan que "la frontera no es solo el punto de encuentro de dos o más Estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración". Por ende, las políticas que allí se implementen, no pueden responder solo al manejo tradicional a través del control militar, migratorio o aduanero, sino que deben ser proactivas y deben producir impactos más allá de las propias zonas de frontera.

Para comprender la dinámica de las políticas públicas que caracterizan la frontera entre Colombia y Venezuela, Pardo & Tokatlian (1989) citados por Simancas (2001), subrayan que:

...en ambos países, como consecuencia de la interdependencia internacional, los ámbitos de la Macro política se han solapado. Esto ha traído como consecuencia que algunas áreas de la política exterior (integración, delimitación y demarcación de fronteras, conflictos armados en áreas de fronteras e internacionales, etcétera) involucren en la práctica de la política interna a diversos órganos del poder ejecutivo y legislativo, tales como Ministerios, Comisiones Presidenciales y Comisiones Legislativas, entre otros. (p.6)

Asimismo, en la zona de frontera entre Colombia y Venezuela se patentiza una notoria desarticulación en las políticas y estrategias para el desarrollo fronterizo en virtud de la ausencia de compromisos que vayan más allá de los discursos entre ambos gobiernos. Al respecto, Barragán et al. (2003) señalan que las causas de esta problemática están dadas por diferentes fenómenos como la inexistencia de una planificación económica regional, que en este aspecto conlleva, a su vez, a la improvisación y ausencia de liderazgo en los gobernantes. De igual forma, la ineficiencia en el desarrollo regional se debe a la carencia o poca participación institucional por parte de los organismos responsables del desarrollo fronterizo, lo que provoca efectos negativos como la pobreza y las deficiencias en el desarrollo microempresarial, el desestímulo a la producción agrícola e industrial, por la infraestructura deficiente y el despliegue de actividades ilícitas, lo que afecta la integración en general.

La actual conflictividad social, política y económica en la frontera Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia), originada a raíz de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) en 2006 y del cierre unilateral de la frontera por parte de Venezuela en agosto de 2015, conllevan a revisar las visiones o enfoques que mantienen ambos Estados sobre estos espacios compartidos y de la necesidad de buscar nuevos puntos de encuentros a fin de acertar con soluciones bilaterales a los múltiples problemas estructurales que aquejan especialmente a la frontera Táchira-Norte de Santander. Estas visiones están reflejadas en las políticas o programas que diseñan y ejecutan los gobiernos al respecto.

### **Colombia y su apuesta por la frontera**

Para Colombia, las fronteras han representado espacios de vital importancia en su accionar político, social, económico y cultural, refle-

jado en una serie de políticas y acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo de las regiones de frontera. Estas propuestas y planes van desde leyes nacionales hasta programas que visionan la frontera como espacios geográficos para el desarrollo y la integración.

Dada la importancia de la frontera, Botero, Pulgarín & Castañeda (2007) señalan que las fronteras de Colombia son tema crucial de su normativa desde tiempos inmemorables y que no solo son territorios expuestos a peligros sino también motores para el desarrollo. Para ello, incluso antes de la expedición de la Ley 191 de 1995, subrayan que ya había contado con una estructura legal que tenía como objeto la ordenación de las zonas de frontera, destacando la Ley 10 de 1983 por medio de la cual se le dotó al gobierno colombiano de instrumentos para el manejo de las políticas de frontera a raíz de la crisis económica de Venezuela en 1983 y los decretos 3448 de 1983 por el cual se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas, se otorgan estímulos e incentivos para su desarrollo y se dictan otras disposiciones, y 1944 de 1984 en el que se dictan normas sobre procedimientos de internación temporal de bienes en algunos municipios de las regiones fronterizas.

De igual manera, Ramírez (2008) sostiene que el caso colombiano es interesante ya que el país está involucrado en diversos intentos para la creación de oportunidades de desarrollo compartido con los países vecinos, y por ello, concibió una legislación favorable a la integración de las zonas fronterizas desde comienzo de los años noventa.

Para el 23 de junio de 1995, se promulga la Ley 191 también llamada Ley de Fronteras, la cual contiene 57 artículos distribuidos en 8 capítulos. La misma tiene por objeto de acuerdo con lo que establece el Artículo 1 de la referida ley: "Establecer un régimen especial para

las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural". Esta ley otorga derechos y preferencias a regiones que, por razones de soberanía, geográficas y de índole económica para la integración andina, requieren acciones por parte del Estado colombiano a fin de promover su desarrollo.

De igual manera, la ley 191 en su Artículo 4 define las zonas de frontera, unidades especiales del desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. Estas conceptualizaciones permiten clarificar no solo aquellas áreas, municipios, corregimientos o zonas metropolitanas que hacen parte de los límites de Colombia, sino también, aquellas cuyas actividades estén influenciadas directamente social y económicamente por el fenómeno fronterizo.

Ya para el 26 de octubre de 1995 se promulga el Decreto 1814 el cual establece explícitamente las zonas de frontera descrita en el artículo anterior, en el cual, para el departamento Norte de Santander, se considera el área metropolitana de Cúcuta, así como las poblaciones de Pamplona y Pamplonita, permitiéndole a gran parte del departamento Norte de Santander que no limita geográficamente, contar con recursos y herramientas para su desarrollo social y económico.

Destaca la Ley 191, en lo referido en el Capítulo III, Artículo 7 la potestad de los gobernadores y alcaldes de los municipios fronterizos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y concejos municipales, para celebrar con las autoridades correspondientes del vecino país, convenios de cooperación e integración en el ámbito de sus competencias y previa asistencia y asesoría por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta facultad les permite a los gobernantes colombianos en la frontera, contar con instrumentos para apuntalar el desarrollo de sus regiones.

Otro aspecto importante que guarda relación con las bondades de la referida ley, se refiere al Capítulo IV del Régimen Económico en el que el Artículo 11 establece que por medio de programas de apoyo a la mediana y las microempresas, el Instituto de Fomento Industrial (IFI)<sup>4</sup> apoyará los requerimientos de capital de trabajo y bienes de capital, cuando estén localizadas preferiblemente en zonas de frontera.

En relación a la Educación, el Capítulo V Aspectos Educativos en su Artículo 32, faculta a las instituciones educativas a promover el intercambio entre instituciones, educandos y educadores en todos los niveles, armonizar los programas de estudio y el reconocimiento de los grados y títulos, todo esto bajo la supervisión del Ministerio de Educación. Este enunciado permite crear condiciones favorables para los estudiantes en la frontera colombo-venezolana y en especial los estudiantes venezolanos que cruzan a diario a estudiar en el departamento Norte de Santander. Otros artículos de la presente ley guardan relación con los aportes del gobierno nacional a fondos para la educación, las prioridades de presupuesto en Educación dirigidas a las zonas de frontera, así como otros aspectos relacionados con los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CNAF)<sup>5</sup>.

Durante la gestión del actual presidente Juan Manuel Santos, se promulgó el Plan Fronteras para la Prosperidad, creado en el año 2010, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas zonas, priorizando el desarrollo social y económico de estas regiones. El plan busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los

---

4 El IFI es una sociedad de economía colombiana mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico y sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. Sus accionistas son la Caja de Previsión Social, el Banco de la República, el Banco Central Hipotecario, Bancoldex y el gobierno nacional.

5 Centros Nacionales de Atención en Frontera ubicados en los principales cruce de frontera de la República de Colombia, destinados a solucionar problemas de infraestructura que incidan desfavorablemente sobre el proceso de integración de la subregión. Creados mediante Decreto 0796 de 1991.

retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas. Este plan actúa como ente articulador entre las diferentes agencias y entidades del Estado y el gobierno, logrando la armonización y eficacia de los esfuerzos e intervenciones institucionales. El 11 de julio de 2016, el Plan Fronteras para la Prosperidad pasó a denominarse Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza, manteniendo las mismas premisas de trabajo que venía realizando desde su creación. Durante la ejecución de esta política de frontera, se han implementado 652 proyectos en 76 de los 77 municipios fronterizos.

Es cuanto a la relevancia de este programa por parte del gobierno nacional, Meza (2015) destaca:

El gobierno colombiano al implementar el Plan Fronteras para la Prosperidad ha reconocido la importancia geográfica de los territorios fronterizos y las necesidades de las poblaciones que los habitan, tratando de mitigar la situación que se refiere al conflicto, delincuencia y pobreza de los habitantes de frontera a través de mecanismos legales que propendan por garantizar el bienestar socioeconómico de las poblaciones allí asentadas. (p.13)

Otro aspecto de las políticas públicas implementadas en este caso a la frontera Táchira-Norte de Santander, se refiere el Plan de Desarrollo del departamento Norte de Santander "Un Norte productivo para todos" 2016-2019. En él se destacan las debilidades del proceso de cooperación internacional implementadas con anterioridad y las amenazas al aparato productivo de la región producto de las dinámicas fronterizas. Esto se refleja en la baja participación en el Valor Agregado Bruto (VAB) Nacional<sup>6</sup> la cual se atribuye en gran medida a la escasa inversión en desarrollo por evasión de im-

---

<sup>6</sup> El valor agregado, denominado también Producto Interno Bruto (PIB), el cual es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en un determinado período.

puestos departamentales, dado el peligro de contrabando y otras acciones ilegales en pasos de frontera, programas y proyectos del orden transfronterizos productivos poco articulados a la dinámica y necesidades de la región y a la informalidad económica de actores productivos y habitantes de frontera. De igual manera, las políticas sociales y económicas binacionales entre Colombia y Venezuela han sido poco pertinentes e inestables y han generado un incremento de los fenómenos sociales de deportación, migración y desplazamiento, vulnerabilidad permanente de derechos humanos de habitantes de zonas limítrofes de los municipios de frontera y aumento de los índices de pobreza.

A pesar de esta realidad adversa y de los obstáculos que se presentan al momento de coordinar esfuerzos, el Plan de Desarrollo tiene como premisa la articulación de programas y proyectos institucionales que permitan coadyuvar al desarrollo social y económico en el eje fronterizo del departamento Norte de Santander, para lo cual se realizarán esfuerzos de integración con Venezuela.

Esta premisa parte de la base de una vecindad innegable en la frontera que genera una dinámica social y económica que, a pesar del cierre unilateral, no se detuvo. Al respecto Morales L. & Morales J. (2007, p.65) subrayan que "esta vecindad entre Colombia y Venezuela entraña la existencia de una realidad común a ambos países que requiere de un tratamiento especial basado en unas relaciones bilaterales de cooperación, diálogo y acuerdos".

A estos elementos hay que sumar la actitud mostrada por el gobierno de Colombia para impulsar procesos de integración en sus fronteras dentro del marco de la Comunidad Andina. Para ello, desde 2002, Colombia y Perú establecieron una Zona de Integración Fronteriza

(ZIF) con el objeto de dar solución conjunta a problemas comunes en sus fronteras, en este caso en la región amazónica que comparten ambos países. De acuerdo con González (2005), la tarea de Colombia con la creación de la ZIF:

Es avanzar en la identificación objetiva de la compleja realidad binacional de la frontera, en consultar sus más urgentes necesidades, en aportar al fortalecimiento de su hábitat como espacio de desarrollo sostenible y no como escenario de intercambios; lo esencial es la gente, su condición, la calidad de vida que esta quiere, independientemente de lo que cada núcleo fronterizo pueda o no aportar para facilitar los flujos de todo tipo que traspasan el límite entre Colombia y Perú. (p.30)

Para mejorar la integración con Perú, se establecieron diversos mecanismos de coordinación política a diferentes niveles y propósitos, con el fin de apuntalar los planes y proyectos que se enmarcan en este proceso. Al respecto Novak & Namihás (2011) subrayan que, en las últimas décadas, se ha producido un fortalecimiento y diversificación de la relación bilateral entre Perú y Colombia, así como un crecimiento en la confianza y la cooperación, abriendo inmensas posibilidades para afrontar los retos del siglo XXI.

En lo que respecta a la frontera con Ecuador, la consolidación de la frontera entre ambos países está enmarcada en una planificación conjunta con prometedoras posibilidades. Desde la creación de la ZIF entre Colombia y Ecuador en abril de 1990, se permitió un acercamiento y cooperación binacional a fin de mejorar las condiciones socioeconómicas en la región compartida. En este sentido, Ramírez (2009) señala que la ZIF entre Colombia y Ecuador surgió como reflejo de un buen entendimiento entre los gobiernos centrales lo que permitió que se concretara el Convenio de Esmeraldas en 1991. Este acuerdo permitió la ampliación sucesiva de la ZIF gracias al apoyo de amplios sectores de ambos países, debido a las oportu-

nidades de desarrollo y crecimiento para la región. A pesar de los inconvenientes entre ambos países a raíz de la Operación Fénix en 2008<sup>7</sup>, la ZIF sigue fortaleciéndose y reforzando el rol del Estado colombiano en su frontera sur.

De igual manera, a lo largo de las últimas décadas, los esfuerzos de Colombia para mejorar las condiciones y entornos en sus fronteras han estado signadas por controversias y la propagación de un conflicto armado interno que desde hace 52 años ha marcado la historia del país. Los efectos y consecuencias de la propagación de este conflicto han sido notorios y son señalados por Vargas (2006) quien recalca:

Los efectos del conflicto armado colombiano han rebasado las fronteras nacionales, para afectar a los países vecinos y convertirse en un factor que influye en el diseño de políticas de seguridad por parte de los gobiernos de la región andina. (p.170)

Sin embargo, y con estos escenarios adversos, Colombia mantiene su propuesta de frontera, reforzando las políticas públicas encaminadas a mejorar los escenarios sociales, económicos y ambientales en sus fronteras compartidas. La puesta en práctica de la iniciativa de integración regional denominada "Alianza del Pacífico" en abril de 2011 por parte de Colombia junto a Chile, México y Perú (con quienes comparte frontera), abre la posibilidad de fortalecer el trabajo que viene realizando, a la vez que le permite contar con recursos e inversiones que pueden ser direccionados para el desarrollo binacional de los espacios fronterizos.

---

<sup>7</sup> También llamada bombardeo de Angostura fue un ataque de la Fuerza Aérea Colombiana, con la posterior incursión de helicópteros, personal policial y militar, realizado en una zona selvática denominada Angostura en las cercanías de la población Santa Rosa de Yanamaru, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, el día 1 de marzo de 2008, causando la muerte de 22 guerrilleros, incluyendo el segundo comandante en rango del grupo terrorista armado, Edgar Devia alias "Raúl Reyes" de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

## Venezuela: una posición esquiua de la frontera

Las distensiones y controversias en las relaciones entre Venezuela y Colombia no son hechos de nueva data, pues desde la época de la Colonia, han transfigurado la historia de ambas naciones, tal como lo afirman Ramírez & Cadenas (2006, p.23) al señalar que "el tránsito de períodos de mutuo entendimiento a momentos de tensión, y de estos a un nuevo reencuentro ha sido una constante en la relación colombo-venezolana".

Para 1994 se reinstala por cuarta vez el Consejo Nacional de Frontera (CNF), el cual había sido creado en instancias anteriores por los gobiernos del Dr. Rafael Caldera (1970), Luis Herrera Campins (1980) & el Dr. Jaime Lusinchi (1984). Este Consejo, de acuerdo con Rodríguez & Colomine (2004), es un organismo de consulta y asesoramiento permanente de alto nivel del ejecutivo nacional para la coordinación e investigación de hechos en la frontera y las acciones de los entes públicos en las fronteras de Venezuela.

Durante la gestión del Presidente Rafael Caldera (1994-1998), la política de fronteras de Venezuela estuvo enmarcada en consolidar un sistema urbano de desarrollo social en los espacios fronterizos. Al respecto, Rodríguez & Colomine (2004) enfatizan:

El CNF adoptó, a partir de 1994, como política principal el «Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas», concibiendo la integración física como base de sustentabilidad del desarrollo fronterizo. Al respecto se considera, entre otras cosas, que nuestros espacios fronterizos deben ser incorporados al desarrollo del país, integrados físicamente. (p.40)

Bajo esta concepción de la frontera como espacios integrados para el desarrollo nacional, permaneció la política de frontera de Vene-

zuela, identificándose potenciales zonas de integración fronteriza (ZIF) e introduciéndose estas regiones en el Plan de Ordenación del Territorio.

Con la llegada al gobierno de Hugo Chávez Frías en 1999, las relaciones entre Colombia y Venezuela comenzaron a transitar períodos de conflictos, tensiones y esfuerzos por mantener de manera concertada los asuntos concernientes a la frontera compartida a pesar de disímiles apreciaciones. Al respecto, Ramírez (2013) subraya que, en los casi catorce años de presidencia de Hugo Chávez, los gobiernos de Venezuela y Colombia han mantenido unas relaciones que oscilan entre el conflicto y la cooperación que no ha logrado construir unos mínimos comunes para el manejo de su irreversible vecindad.

Tras la salida de Venezuela de la Comunidad Andina en 2006, luego de 30 años desde su adhesión al bloque regional, además de las repercusiones económicas que trajo consigo, se potenciaron las desuniones y diferencias entre Colombia y Venezuela. Aunado al ámbito comercial, las consecuencias de estas discrepancias han repercutido en otros contextos de las relaciones entre ambas naciones.

En lo que respecta a la incidencia de esta ruptura en la frontera, el boletín de *Police Paper* (2006, p.5) expresa que la salida de Venezuela de la CAN, "podría producir un retroceso en la integración interindustrial que genera empleos de calidad en ambos lados, en las inversiones cruzadas y en las alianzas estratégicas indispensables para insertarse en el mundo de hoy". Además, podría afectar a las poblaciones fronterizas, las cuales siempre terminan cubriendo los mayores costos del desentendimiento binacional y cuyos lazos, interacciones y dinámicas son vitales para su desarrollo a cada lado de la frontera.

Esta afirmación guarda relación con lo expuesto por Carrión & Espín (2011) sobre las implicaciones de las distenciones entre países y la afectación que soportan las poblaciones fronterizas. Al respecto refieren que el problema que viven los pueblos fronterizos es particularmente complicado porque lo local es el espacio de expresión de una doble diferencia entre los países, así como al interior de ellos. En este contexto, la región fronteriza es vista como el espacio donde los efectos de la soberanía distintas se sienten, y el espacio limítrofe es el asiento de una sociedad local, que en su vida cotidiana enfrenta los efectos concretos las decisiones de ambos gobiernos.

La importancia que procura Venezuela a las fronteras como espacio de separación o integración, se puede visualizar en el proyecto Estado-nación que mantiene el gobierno nacional, que se materializa en las políticas públicas propuestas para estos espacios fronterizos, así como también, de la voluntad política expresada en las acciones para confrontar sus múltiples problemas estructurales.

A tal efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, asigna al Estado venezolano la responsabilidad de las políticas en materia de fronteras, tal como lo establece en su Artículo 15:

El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo a la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de frontera determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad.

A pesar de este mandato constitucional relacionado con la elaboración de una normativa que regule la función del Estado en las

fronteras, es para el 30 de diciembre de 2015 cuando se promulga la Ley Orgánica de Fronteras, es decir, tras quince años de mora y once años desde el comienzo de discusión en julio de 2004. La referida ley tiene por objeto, de acuerdo con lo que estipula su Artículo 1, regular los términos de aplicación de la política integral en los espacios fronterizos, preservando y garantizando la soberanía, la defensa, la integridad territorial y el desarrollo integral.

Asimismo, el Artículo 6 señala como competencia exclusiva del Ejecutivo Nacional, la formulación, ejecución, seguimiento y control de la política integral de desarrollo en los espacios fronterizos, es decir, centraliza las acciones del Estado en las regiones de frontera, excluyendo a los gobiernos regionales y locales que se encuentran en estos espacios, lo cual contradice el modelo descentralizado del Estado venezolano, limitando la capacidad de los órganos municipales y regionales para coadyuvar en la solución de los problemas que aquejan a la frontera –y por ende– recibiendo menos recursos para su accionar.

De igual manera, el Artículo 7 de la referida ley, establece la responsabilidad de formular una política pública integral en los espacios fronterizos, enmarcado en un Sistema Nacional de Regionalización con fines de planificación y desarrollo. Hasta la presente, esta política no ha sido formulada y puesta en revisión de los órganos correspondientes.

Otro aspecto que se destaca en la Ley de Fronteras es lo dispuesto en el Artículo 20 sobre la prohibición a gobernadores, alcaldes, y cualquier otra autoridad en las regiones fronterizas, de negociar o suscribir acuerdos y convenios con alguna autoridad de otros países. Para la celebración de reuniones con autoridades de los países vecinos, deberá ser autorizada por el Ejecutivo Nacional, lo cual res-

tringe las iniciativas locales y de las comunidades para participar en la solución de sus problemas, considerando el comportamiento de las dinámicas sociales y económicas en las fronteras.

De igual forma, la referida norma excluye en sus preceptos la participación de las comunidades y pueblos indígenas en los asuntos relacionados a su desarrollo y actividades, contraviniendo el derecho establecido en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, en la cual se reconoce su derecho de vincularse en el desarrollo de sus regiones.

Aunado a estos hallazgos, en la Ley de Fronteras no se aprecian acciones o actividades tendientes a los procesos de integración regional, lo cual aunado a la competencia exclusiva del ejecutivo nacional y el papel de la Fuerza Armada, admiten considerar a las fronteras como espacios de seguridad y defensa con escasa probabilidad de desarrollo, entendiendo que el desarrollo en las fronteras tiene que observarse desde un enfoque binacional tal como lo destaca Martínez (2004, p.352) al señalar que "en América Latina, y en otras partes del mundo, la bilateralidad ha sido considerada por los Estados como la vía más práctica para ampliar el espacio geoeconómico, ensanchar las perspectivas del comercio recíproco y mejorar la convivencia con los vecinos".

En este contexto sobre la relevancia de la frontera para el Estado venezolano, el Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 presentado el 28 de septiembre de 2013, establece las metas y objetivos a cumplir para fortalecer el avance de la nación.

En la revisión de los preceptos relacionados a las fronteras como espacio geopolítico para el desarrollo, se destaca el objetivo estra-

tégico 1.6.1.2 en el cual se va a incrementar la actividad operativa militar en las fronteras con Venezuela, con el fin de controlar y neutralizar el crimen transnacional, así como la acción de grupos generadores de violencia y defensa del territorio nacional. Por su parte, el objetivo estratégico 4.1.9 señala la promoción para la solución armónica y cooperativa de las delimitaciones pendientes, entendiendo la estabilización de las fronteras como un elemento de unidad y paz.

Tal como se observa, en solo dos pautas del plan se enuncia a la frontera, sin proponer su desarrollo integral y la integración como estrategias para fomentar el desarrollo binacional de las regiones fronterizas, lo cual permite inferir el escaso valor que propone el Estado venezolano en lo que concierne al manejo y políticas de frontera, más aún cuando la integración se hace imperante, tal como lo describe Londoño (2015, p.193) al señalar que compartir fronteras con un país, "significa entonces plantear relaciones de vecindad alrededor de problemas que pueden ser comunes. En este sentido se hará referencia a la importancia de la frontera como factor de integración entre países vecinos por medio de alusiones a la frontera compartida".

Un aspecto resaltante del enfoque de la frontera para Venezuela se refiere a la delimitación de aguas marinas y submarinas aún por definir con Colombia y problemas de otra índole que inciden en la postura venezolana, tales como el narcotráfico, la presencia de grupos armados, entre otros. A este respecto Hernández (2001) subraya:

Ayer, fueron las divergencias causadas por la delimitación de la frontera terrestre entre los dos países. Hoy, además de la aún pendiente delimitación de aguas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela, persisten los problemas fronterizos atribuibles a la guerrilla, al narcotráfico y a la delincuencia común. (p.37)

En relación a la delimitación pendiente, no ha sido objeto de controversia en los últimos años, salvo la activación por parte de Venezuela en mayo de 2015, de la Zona Operativa de Defensa Integral Marítima e Insular (ZODIMAN) la cual incluye las aguas en disputa. Esta acción originó un pronunciamiento por parte de la Cancillería colombiana en fecha 21 de junio de 2015 en el que se pide "se adopten las medidas necesarias para corregir el Decreto N° 1.787 del 26 de mayo de 2015". También el comunicado expresa un llamado al gobierno de Venezuela para evitar medidas unilaterales que privilegien la sensatez en un tema tan delicado como concierne a la soberanía y jurisdicción marítima.

En lo que respecta al tráfico de drogas y el accionar de los grupos irregulares en la frontera Colombo-Venezolana, Venezuela aduce la responsabilidad a Colombia por la falta de cooperación en la seguridad de la zona. Muestra de ello fue el cierre unilateral en agosto de 2015, tras el ataque a un grupo de militares venezolanos que patrullaban la frontera. De acuerdo a la publicación de *BBC Mundo* del 8 de septiembre de 2015, el presidente Maduro justificó la medida aduciendo la necesidad de combatir los grupos paramilitares que generan la violencia y el contrabando y que el cierre se mantendrá hasta tanto Colombia no tome las medidas respectivas. Este tipo de señalamiento no es nuevo y ha sido una práctica política desde el gobierno pasado de Hugo Chávez Frías cuando culpó a los grupos paramilitares colombianos de los planes desestabilizadores para derrocar su gobierno, tal como lo reseña el Diario *La Opinión* en fecha 27 de septiembre de 2015.

Tal como lo señala Malamud (2013, p.3), "la política bolivariana ha desembarcado la crispación y la polarización, dominada por la lógica amigo/enemigo tan presente en la lucha política nacional", esto, al referirse al modelo de política exterior de Venezuela en la cual se culpa a Colombia de muchos de los problemas que presenta el país.

Bajo estos señalamientos y enfoques presentados, para el Estado venezolano la frontera representa un territorio de exclusión y separación, amparado en una concepción de seguridad y defensa y no de un espacio geográfico que mantiene una dinámica social, económica y cultural propia a lo largo de décadas, que contrasta con lo que Barei (2013) afirma:

La frontera no es –como se piensa usualmente– una zona de exclusiones donde se filtra o limita la penetración de lo externo, ni es tampoco una especie de “tierra de nadie”, sino un umbral en que se negocian procesos de integración, un lugar “bilingüe” que promueve adaptaciones, reelaboraciones y traducciones que reterritorializa un colectivo muy complejo. (p.115)

En consecuencia, las acciones y gestiones de Venezuela en la frontera no vislumbran la integración y el desarrollo binacional; por el contrario, dejan a discreción del gobierno, los planes y/o proyectos que puedan planificarse y ejecutarse en esta franja fronteriza, lo que conlleva a que los gobiernos regionales y locales estén restringidos al momento de desarrollar políticas públicas en coordinación con el vecino país.

### **Problemas que exigen más cooperación y reciprocidad**

Hasta el presente, Venezuela y Colombia han logrado sobrellevar períodos de tensión, conflicto y discrepancia en sus relaciones bilaterales, siendo las fronteras compartidas por ambas naciones, los espacios donde se ha plasmado el deterioro y la ausencia de cooperación y políticas públicas integrales en la solución de los graves problemas estructurales que aquejan a sus regiones fronterizas.

Por parte de Colombia se observa un enfoque de frontera basado en normas y políticas públicas conducentes a mejorar las condiciones

socioeconómicas de sus habitantes, tal como lo refiere la Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras, así como en los proyectos que establece la Dirección de Desarrollo y la Integración fronteriza (anteriormente Plan Fronteras para la Prosperidad). Sumado a estas iniciativas nacionales, Colombia en sus fronteras sur, ha implementado zonas de integración fronterizas (ZIF) como estrategia para el desarrollo binacional de sus territorios periféricos, fortaleciéndolos a través de proyectos y/o programas destinados a perfeccionar estos mecanismos que nacieron bajo la tutela de la Comunidad Andina (CAN).

Así mismo, Colombia sigue en la senda de la integración como mecanismo para apuntalar el desarrollo del país y de sus regiones, en especial sus fronteras, al concatenar esfuerzos con los gobiernos departamentales y municipales, a fin de reducir las brechas sociales y económicas que han caracterizado a las regiones fronterizas por décadas, asumiendo retos como el establecido en la Alianza del Pacífico y los objetivos de sus políticas de fronteras.

Si bien estos esfuerzos aún mantienen en mora la solución de los múltiples problemas que aquejan a las regiones de fronteras, el crecimiento económico de Colombia durante los últimos años y el fin del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), presagian buenos indicios para el mejoramiento y desarrollo de sus fronteras, a la par de seguir perfeccionando las políticas públicas y estrategias conducentes a cumplir con los objetivos que señala su Constitución.

En el caso de Venezuela, los primeros intentos de establecer políticas fronterizas en la década de los noventa bajo la tutela del Consejo Nacional de Frontera (CNF) no permitieron lograr un desarrollo de los espacios fronterizos venezolanos en virtud de la ausencia de planes y/o programas integrales con los cuales se debía afianzar

el desarrollo y las capacidades de las regiones de fronteras. Con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999, las discrepancias políticas, ambigüedades en los modelos económicos y las diferencias marcadas en las visiones, dieron al traste con el trabajo realizado en la Comunidad Andina para fortalecer la integración regional. Tras la salida de Venezuela de la CAN en 2006, la frontera compartida con Colombia comenzó a apreciar las consecuencias de su ruptura, representadas en un decrecimiento del intercambio comercial, un aumento de la violencia y por ende un deterioro de las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la frontera.

La ausencia de elementos de juicio que consideren a la frontera como espacio para el desarrollo binacional y la integración, visualizados en el Plan de Desarrollo de la Nación 2013-2019 del gobierno venezolano, denotan la poca relevancia del tema de la frontera y su importancia geoestratégica para un desarrollo integral que apunte a mejorar los escenarios adversos en las fronteras venezolanas a través de políticas públicas integrales.

Aunado a esta consideración, la puesta en práctica de la Ley de Fronteras en Venezuela tras quince años de mora en diciembre de 2015 infiere el escaso valor que mantiene el gobierno de Venezuela en lo que respecta a brindar a sus fronteras del sustento jurídico o normativo para su desarrollo. Así mismo, la condición de exclusividad asumida por el ejecutivo nacional en lo que respecta a los planes y/o programas a desarrollar en las fronteras que enuncia la presente ley, no considerando el rol de los gobiernos regionales y locales en la solución de los problemas públicos, así como de las comunidades indígenas, contradice los preceptos de participación ciudadana y descentralización establecidos en la Constitución de 1999, lo que presagia pocos resultados al momento de coordinar esfuerzos inter-gubernamentales y sociales. Además, el nulo enfoque de inte-

gración observado en la norma que rige las políticas de frontera predice insuficientes resultados al momento de entablar programas para enfrentar de manera binacional los problemas que afectan a las regiones de frontera.

El cierre unilateral de la frontera en agosto de 2015 aduciendo responsabilidades por parte de Colombia en lo que respecta a los problemas de violencia en la región, acrecentó la incertidumbre y desconfianza entre ambos gobiernos, esto debido a los escasos mecanismos con los cuales se cuentan para evitar este tipo de medidas que deterioran la alicaída situación de los ciudadanos en la frontera. De igual manera, las asimetrías económicas exhibidas por la caída de valor de la moneda venezolana en relación con el peso colombiano y la grave crisis económica que afronta Venezuela han acentuado los problemas de escasez y contrabando en la frontera.

Bajo estas asimetrías y enfoques en cuanto a la relevancia de la frontera, es difícil encontrar soluciones integrales a los múltiples problemas que aquejan a la frontera colombo-venezolana, más aún, cuando la ruptura por parte de Venezuela de treinta años de integración bajo el amparo de la Comunidad Andina en 2006, dieron al traste con el esfuerzo de décadas por brindarle a la frontera colombo-venezolana de los mecanismos jurídicos y las herramientas para un desarrollo binacional que proporcione a sus ciudadanos, las condiciones de vida que desde otrora le han sido negadas.

Este escenario de normativas y enfoques disimiles, requieren de articulación y cooperación entre ambos países. La puesta en práctica de acciones para solucionar las controversias en la frontera colombo-venezolana, va a requerir no solo de la buena voluntad expresada por ambos gobiernos, sino de la concertación e incorporación de los actores locales y de la creación de mecanismos que funden sus ac-

ciones bajo una premisa de integración que permita crear lazos que vayan más allá de los intereses o apetencias de los gobiernos de turno.

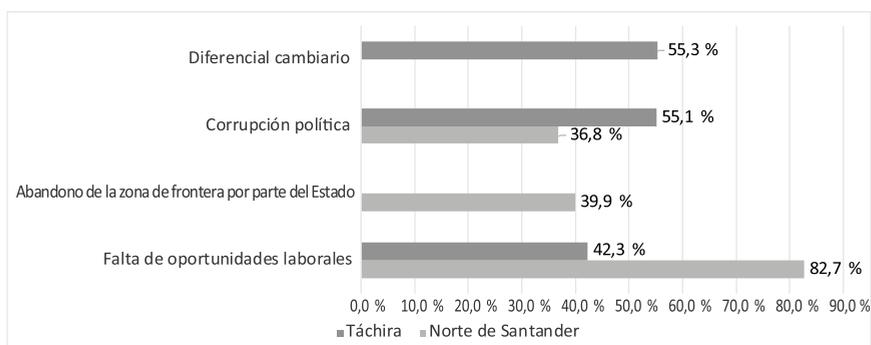
### **Algunos datos significativos por considerar para formular planes, programas y proyectos gubernamentales para superar el contrabando**

En el estudio realizado, al analizar las causas y razones por las cuales se comercializan productos venezolanos en Colombia, en el Norte de Santander un 6,6 % y en el Táchira el 36,8 % de los encuestados, reconocieron dedicarse a esta actividad ilícita. Las respuestas por parte de los nortesantandereanos remiten al bajo costo de los productos contrabandeados, estos se hacen atractivos ya que el valor a nivel del mercado local es mucho menor; mientras que los tachirenses, encuestados aseguran que es una manera de ganar dinero fácil.

Al consultar a los encuestados sobre los elementos que consideran como causantes de la práctica del contrabando en la frontera Norte de Santander-Táchira, se encontró que los habitantes del Norte de Santander confrontan como problemas de primer orden, la falta de oportunidades laborales. Esto lo confirma el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), al asegurar que Norte de Santander, es el segundo departamento con mayor índice de desempleo en toda Colombia (12,6 % al 2016); estando en primer lugar Quindío (13,9 %) y tercer lugar el Cesar (11 %) (DANE, 2016). Como segundo elemento importante, figura el abandono de la zona fronteriza por parte del Estado y en tercer lugar la corrupción política. Además, para los nortesantandereanos la corrupción se manifiesta en sus distintas formas, "este flagelo configura actos ilegales a manera de sobornos, extorsiones o tráfico de influencias" (Albornoz,

et al, 2016, p.98), asociada a los distintos ámbitos del gobierno, lo cual hace permisivo el contrabando en la zona.

Por otra parte, los habitantes del Táchira manifestaron que el problema central del contrabando es el diferencial cambiario, el cual tiene sus orígenes en la multiplicidad de cambios, como también el control cambiario que mantiene el gobierno venezolano, lo cual hace inestable el valor de la moneda, permitiendo diferentes apreciaciones de esta en la frontera colombo-venezolana. En ambos estudios, los habitantes coinciden en dos aspectos fundamentales, la falta de empleos y la corrupción política, causas asociadas al contrabando y otras formas de anomia social (véase Figura 1).



**Figura 1: Elementos causantes del contrabando**

*Fuente: elaboración propia. Datos del OSET-UCAT de una muestra de 1.398 encuestados del proyecto el Táchira en cifras-2015, el contrabando en las ciudades de frontera desde la perspectiva de la institucionalidad, se consideran las respuestas de 461 encuestados que manifestaron no estar trabajando. Datos de una muestra de 2.394 encuestados del proyecto Análisis del contrabando en el Norte de Santander, desde la percepción de los constructos de la institucionalidad, de la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta.*

## El emprendimiento como una forma de solución al problema de contrabando

En el departamento Norte de Santander, el problema se centra en la falta de empleo estable como causa que incide y genera el contrabando, por lo cual la comunidad sugiere el estímulo empresarial para generar empleos, proyectos socio-productivos en comunidades

vulnerables y trabajo conjunto entre el Estado y comunidad, donde el Estado asuma las responsabilidades para combatir el contrabando y estimular formas de empleo que disminuyan la actividad ilícita.

En este sentido, los habitantes de Norte de Santander y del Táchira coinciden al atribuir al gobierno central (48 % y 45 % respectivamente); y a la Guardia Nacional (cuerpo de seguridad venezolano) y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) (18,8 % y 35,5 % respectivamente), la responsabilidad fundamental del contrabando.

Por su parte, la comunidad tachirense manifiesta que la práctica del contrabando es principalmente por causas económicas, por lo cual proponen regular el diferencial cambiario y eliminar el control de cambios, que, junto a una política desacertada de subsidios de productos de primera necesidad, de combustibles, medicamentos, más un control de precios que mantiene el gobierno venezolano, incrementa esta práctica; por lo cual esta política de Estado debe desaparecer. Las figuras anteriores, dejan claro que el problema es complejo e involucra distintos actores como son el Estado, comunidades y sector privado, por lo tanto, la solución al problema está en el trabajo mancomunado de estos tres elementos. Por otra parte, la falta de leyes adecuadas ha producido una lenidad e impunidad en el sistema jurídico; además, la complicidad de los funcionarios públicos y particularmente los cuerpos de seguridad, vinculados a la corrupción han amparado el delito y fomentado el contrabando en sus distintos rubros. Según Carrión (2011), una característica distintiva de la frontera andina está en las relaciones principalmente económicas y comerciales, donde también se incluye el contrabando, estas se asocian con la corrupción y la extorsión propiciadas por las asimetrías económicas ilegales de cada lado de la frontera (véase Figura 2).

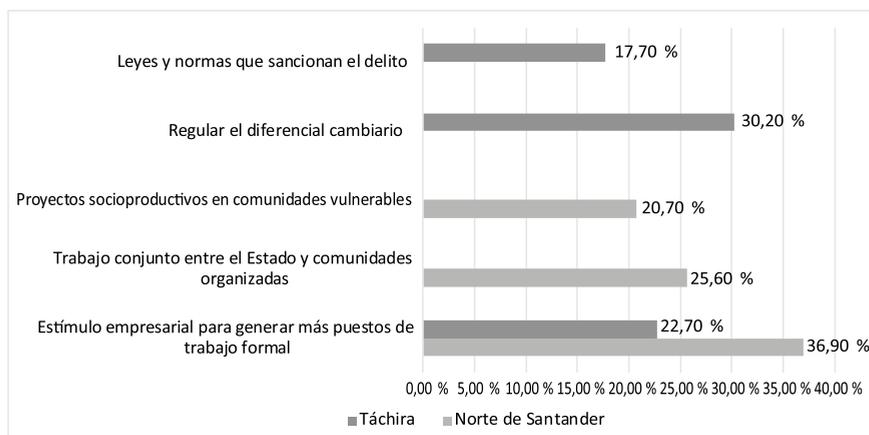


Figura 2: Soluciones propuestas por los habitantes para solventar la práctica del contrabando

Fuente: elaboración propia. Datos del OSET-UCAT de una muestra de 1.398 encuestados del proyecto el Táchira en cifras-2015, el contrabando en las ciudades de frontera desde la perspectiva de la institucionalidad, se consideran las respuestas de 461 encuestados que manifestaron no estar trabajando. Datos de una muestra de 2.394 encuestados del proyecto Análisis del contrabando en el Norte de Santander, desde la percepción de los constructos de la institucionalidad, de la Universidad Simón Bolívar sede Cúcuta.

## CONCLUSIONES

De lo dicho anteriormente, se desprende que las políticas públicas son instrumentos propuestos por los Estados centrales con la intención de lograr cambios y transformaciones a nivel de la sociedad civil. En el caso de las políticas de frontera, formuladas por los gobiernos de Colombia y Venezuela, se encuentran grandes divergencias. La política colombiana de fronteras, en particular hacia Venezuela, guarda una coherencia superior, manteniendo unos objetivos claros. Sin embargo, la no consecución de las metas y objetivos viene dada por la implementación inadecuada de la política. Quedó claro que la comunidad manifestó su opinión al respecto, asegurando que la falta de empleo y la corrupción en los cuerpos de seguridad del Estado, son causantes de la distorsión e implementación de las políticas. Tradicionalmente, entre las políticas, las leyes y la acción concreta del Estado hay una gran discrepancia y una inadecuación por

parte de los factores humanos que intervienen en la ejecución de las políticas y leyes.

En el caso venezolano, las políticas de fronteras han sido inconsecuentes, cambiantes y sujetas a los vaivenes políticos, no permitiendo una coherencia a lo largo del tiempo. Por otra parte, entre la formulación de la política y su puesta en práctica no hay concordancia; esta realidad no es nueva y ha sido una constante a través del tiempo, sobre todo a partir de los años de la democracia que se instauró desde 1958. En relación con la opinión de las comunidades y del ciudadano común, existen una serie de elementos distorsionantes en las políticas económicas de la Nación, que producen efectos negativos en la frontera venezolana. Las comunidades se referían a la tasa de cambio monetario, la cual presenta una multiplicidad de precios en la moneda que se aleja de un cambio único y que distorsiona la economía de la región fronteriza, también un control de cambio exagerado que ha dado paso a una gran corrupción, además de una política proteccionista exacerbada a nivel económico, que ha mantenido los precios de los productos fuera del valor real del mercado, propiciando el contrabando.

Otro elemento que debe ser contemplado a la hora de tocar este flagelo, que afecta la economía de las dos regiones es el contrabando de gasolina. Este, a pesar de los controles propuestos por el Estado, sigue fluyendo libremente combustible de Venezuela hacia Colombia, contando con el apoyo de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, particularmente de la Guardia Nacional. Por lo tanto, las pocas políticas públicas formuladas por el Estado venezolano en materia fronteriza, junto a una legislación ineficiente en esa materia, más la inoperancia e ineffectividad de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, propician el contrabando de extracción y además crean una zona de gran inseguridad para los ciudadanos

comunes. No solamente el hampa campea en la región, sino también los grupos paramilitares, el narcotráfico y la guerrilla, haciendo de la frontera, una zona peligrosa, casi se podría decir que es un territorio sin ley.

En ambos casos, tanto en la frontera del Norte de Santander como del Táchira, una de las soluciones propuestas por las comunidades está en la intervención mancomunada entre el Estado, las comunidades y el sector privado. Mientras estos tres factores permanezcan aislados e inconexos en sus acciones, será imposible iniciar una política coherente de desarrollo local, donde el emprendimiento sea concebido como la fuente primaria para la generación de empleos que permitan que dos regiones económicamente deprimidas, puedan superar el desempleo y transformarse en emporios de desarrollo, que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, dentro de un marco legal y propiciar una cultura del trabajo honesto, en miras a crear y solventar las necesidades de los habitantes de las regiones fronterizas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, A. N., Gallardo, H. de J., Mazuera, R., Numan, N., Orbegoso, L., Ramírez, C., Sánchez, M. & Torres, J. (2016). *Análisis del contrabando en el Norte de Santander, desde la percepción de los constructos de la institucionalidad*. Cúcuta: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Barei, S. (2013). Fronteras naturales/fronteras culturales: nuevos problemas/nuevas teorías. *Tópicos del Seminario*, (29), 109-125. enero-junio 2013. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
- Barragán, E., Muñoz, B., Prado, J., Pinzón, C., Rico, J., Ruiz, G., Valderrama, J. y Mariño, S. (2003). *Colombia y sus fronteras en el marco de la Comunidad Andina*. Trabajo de Grado. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS72.pdf>

- BBC Mundo (2015). *Crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela: ¿quiénes son los paramilitares de los que habla Nicolás Maduro?* [En línea] Recuperado de: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150908\\_venezuela\\_colombia\\_paramilitares\\_maduro\\_dp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150908_venezuela_colombia_paramilitares_maduro_dp)
- Botero, A., Pulgarín, C. y Castañeda, H. (2007). *La Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) Comentada y Compilada*. [En línea] E-Derecho Administrativo (E-DeA) (8) Recuperado de: [https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL\\_TODO=La+Ley+de+Fronteras+%28Ley+191+de+1995%29+Comentada+y+Compilada.](https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=La+Ley+de+Fronteras+%28Ley+191+de+1995%29+Comentada+y+Compilada.)
- Brito Figueroa, F. (1973). *Historia Económica y Social de Venezuela*. T.1. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Carrión, F. (2011). En el límite de la vida. "La violencia fronteriza". En *Relaciones fronterizas: Encuentros y conflictos*, 77-117. Quito: Colección Fronteras. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carrión, F. y Espín, J. (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Ecuador: FLACSO.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999. Caracas, Venezuela.
- DANE (2016). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Porcentaje de población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo (abierto y oculto) y de subempleo por departamentos y proyección al 2016*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-por-departamentos>
- Decreto 1814 de 1995. Cancillería de Colombia. Publicado en el Diario Oficial N° 42.064 del 26 de octubre de 1995.
- Decreto 1944 de 1984. Congreso de la República de Colombia Diario Oficial N° 36.731 del 27 de agosto de 1984.
- Decreto 3448 de 1983. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial N° 34.871 del 17 de diciembre de 1983.

- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley Orgánica de Fronteras. Publicado en Gaceta Oficial N° 6.210 del 30 de diciembre de 2015. Caracas, Venezuela.
- Fernández, M., Rincón, M. y Rodríguez, H. (2006). *La frontera colombo-venezolana vista a través de los elementos Fuerza, Poder y Derecho*. En Fernández, H., Morales, J. y Morales, L. Las fronteras de América Latina: Dinámica, procesos y elementos para su análisis. Gobernación del Estado Zulia, Venezuela.
- García, J., Albornoz, A. N. C., Mazuera, A. R., Aleta, J., Contreras, A., González, W. & Morffe, M. (2016). *El Táchira en Cifras 2015. El contrabando en las ciudades de frontera desde la perspectiva de la institucionalidad*. San Cristóbal: Editorial Litho Arte C.A.
- González, M. (2005). La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colombo-peruana. Un esfuerzo por atender la realidad. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 10(18), 29-35. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Hernández, M. (2001). Colombia-Venezuela: entre la tensión y la integración. *Aldea Mundo, Revista sobre Integración y Fronteras*, 4(7), 36-46. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Kaldone, G. (1992). *Frontera y Límite en su Marco Mundial: una aproximación a la "fonterología"*. Segunda edición. Equinoccio. Caracas, Venezuela: Ediciones de la Universidad Simón Bolívar.
- La Opinión (2015). *Sin facultades Maduro para el cierre de la frontera*. [En línea] Artículo Recuperado de: <http://www.laopinion.com.co/frontera/sin-facultades-maduro-para-cierre-de-frontera-99159#ATHS>
- Ley 10 de 1983. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial N° 36.276 del 17 de junio de 1983.
- Ley 191 de 1995 Ley de Fronteras. Presidencia de la República de Colombia. Diario Oficial N° 42.155 del 23 de junio de 1995.
- Londoño, N. E. A. (2015). La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú. *Agenda Internacional*, XXII(33), 191-208.
- Malamud, C. (2013). Colombia y la política exterior venezolana. Análisis

- y reflexiones sobre política internacional. [En línea] Real Instituto Elcano. Royal Institute. Recuperado de: <http://www.blog.rielcano.org/colombia-y-la-politica-exterior-venezolana/>
- Martínez, C. (2004). *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Meza, A. (2015). *Estudio del Plan Fronteras para la Prosperidad en el Departamento Norte de Santander (2010-2013)*. Trabajo de grado para optar al título de Politóloga en la Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Morales, L. y Morales, J. (2007). Vecindad, Integración y Desarrollo: Referencia a la frontera colombo-venezolana al 2006. *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 12(24), 65-78. noviembre 2007-abril 2008. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Novak, F. y Namihás, S. (2011). *Perú-Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. 1ra. Edición. Lima: Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Plan Fronteras para la Prosperidad. [En línea] *Cancillería de Colombia*. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/presentation>
- Police paper (2006). La relación colombo-venezolana tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina. *Integración, Revista en línea* (22), Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50480.pdf>
- Ramírez, S. & Cadenas, J. (2006). *Colombia y Venezuela. Retos de la convivencia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Grupo académico Colombia-Venezuela.
- Ramírez, S. (2008). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina: Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*, 32, enero-junio 2008, 135-169. Medellín, Colombia.
- Ramírez, S. (2009). *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*, 131-144. En: Jaramillo, G. (2009) *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*. Ecuador: FLACSO.

- Ramírez, S. (2013). La fluctuante relación colombo-venezolana. *Revista Sic*, 778, 1-15. septiembre 2015, Centro Grumilla. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.
- Rodríguez, J. y Colomine, F. (2004). La Política de Fronteras del Estado Venezolano en los albores del siglo XXI. Aldea Mundo. *Revista sobre Fronteras e Integración*, 8(15), 35-45. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social 2013-2019 "Plan de la Patria". Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela. Publicado en Gaceta Oficial N° 6118 de fecha 9 de diciembre de 2013.
- Simancas, F. (2001). Las políticas limítrofes y fronterizas de Venezuela y Colombia en las últimas cuatro décadas. Aldea Mundo. *Revista sobre Fronteras e Integración*, 4(7), 5-14. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Urdaneta, A. (2000). Colombia y Venezuela: fronteras, convivencia y desarrollo. Aldea Mundo. *Revista sobre Fronteras e Integración*, 4(7), 53-58. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Vargas, A. (2006). El conflicto interno armado colombiano y sus efectos en la seguridad de la región Andina. *Ciencias Políticas*, (2), 249-262. julio-diciembre 2006. Universidad Nacional de Colombia.

---

**Cómo citar este capítulo:**

Moffe Peraza, M. A., Tinoco Guerra, A. & Albornoz-Arias, N. (2018). El estímulo empresarial y el emprendimiento asociado a políticas públicas para superar el contrabando en la frontera entre Colombia y Venezuela. En R. Mazuera-Arias y N. Albornoz-Arias (Edits.), *Emprendimiento, empleabilidad y políticas: Una mirada globalizadora* (pp.173-208). Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.