

## EL SECTOR AZÚCAR EN LA ZONA DE INTEGRACION FRONTERIZA TACHIRA – NORTE DE SANTANDER

Ana M. Bustamante\* y Francisco J. Sánchez\*\*

### Resumen

*Este trabajo presenta los resultados del diagnóstico realizado al sector azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander (ZIF - TNS). Es una investigación exploratoria con un diseño combinado que hace uso de la investigación cualitativa y cuantitativa al utilizar el tipo de investigación documental y de análisis de contenido tanto de las fuentes documentales como de las entrevistas. Contiene una revisión de los antecedentes teóricos sobre fronteras y desarrollo regional, de las políticas azucareras de Colombia y Venezuela y su impacto en la dinámica del sector en esta frontera, así como las oportunidades y obstáculos que se presentan a los distintos actores involucrados. Se presenta en seis partes principales: la introducción, la revisión de los antecedentes, el planteamiento del problema, los objetivos, la metodología y los resultados.*

*Palabras clave:* Zona de Integración Fronteriza, políticas azucareras, municipios fronterizos.

### THE SUGAR SECTOR IN THE BORDER INTEGRATION ZONE OF TÁCHIRA - NORTE DE SANTANDER

*Abstract:*

*This paper presents the results of the diagnosis to the sugar sector in the Border Integration Zone of Táchira – Norte de Santander (BIZ – TNS). It is an exploratory research combined with a design that makes use of qualitative and quantitative research that uses documentary research and content analysis of both documents and interviews. It contains a review of the theoretical background on border and regional development, of the policies towards the sugar sector of Colombia and Venezuela and their impact on the dynamics of this industry in this border zone, and of the opportunities and obstacles that are presented to the various actors involved. It consists of six parts: the introduction, background checks, the problem statement, the objectives, methodology and results.*

*Keywords:* Border Integration Zone, sugar policies, border municipalities.



#### 1. INTRODUCCIÓN:

El diagnóstico del sector en la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Táchira – Norte de Santander (TNS) involucró, en primer lugar, una revisión de los elementos históricos que dieron origen a percepciones sobre la función de las fronteras como espacios de separación y de como éstas concepciones han contribuido a crear barreras a las dinámicas que se han venido construyendo en las fronteras activas y pacíficas, como es el caso este espacio. También involucró una revisión de las relaciones colombo-venezolanas en sus actuaciones bilaterales y en la integración regional. Se revisó el camino recorrido previo a la ZIF y sus avances hasta el 2007, se examinaron las políticas azucareras

de Colombia y Venezuela, ubicándolas en el escenario global y regional; así mismo se examinó la relación bilateral en lo relativo al azúcar y a la caña de azúcar en la frontera de Táchira y Norte de Santander como elementos para analizar su impacto en la producción y procesamiento en esta frontera. El trabajo consiste de seis partes principales: la introducción, la revisión de los antecedentes, el planteamiento del problema, los objetivos, la metodología y los resultados.

#### 2-. REVISIÓN TEÓRICA: ANTECEDENTES

Desde que las comunidades, soberanos y luego los Estados-naciones optaron por establecer límites para separar competencias y proteger territorios de las influencias externas, se marcaron las diferencias en los elementos que se permitiría entrar o salir de

un determinado territorio. Así, el límite y el espacio adyacente se convirtieron en lugares cuya función primordial era la protección, separación y defensa de la soberanía de los territorios sometidos, según la versión más reciente, a la jurisdicción de un Estado-nación. Estas nociones fundamentalmente geopolíticas influyeron para que las fronteras fuesen vistas como espacios periféricos encargados de brindar protección al centro de poder, el cual generalmente se encontraba a una distancia significativa de los límites.

La separación y ostentación de la soberanía ha involucrado aspectos de alta y baja política entre Estados, y es un concepto bastante arraigado en América Latina. Los esfuerzos realizados mediante algunos acuerdos de integración para superar posiciones cerradas respecto a tal concepto y para crear políticas comunes entre los países miembros, de modo que puedan superarse las limitaciones al desarrollo en sus espacios de frontera han producido resultados limitados. La separación producida por los límites y las soberanías nacionales han generado en los países, a través del tiempo, barreras físicas, técnicas, fiscales, macroeconómicas, fronterizas y regionales, políticas y jurídico-institucionales, y socio-culturales e históricas. Las fronteras, y especialmente las regiones fronterizas, se convierten en espacio de desencuentros entre países y sus diferentes políticas, acciones y formas de actuar y de ver el mundo.

Pero también son, en muchos casos, lugares donde las poblaciones buscan y utilizan mecanismos particulares para superar, evadir o ignorar esos desencuentros y crear mecanismos de integración que, si bien son útiles y funcionales para las poblaciones fronterizas muy localizadas, se convierten en inconvenientes y problemáticos para los países desde una perspectiva individual; asimismo, dificultan las posibilidades de alcanzar acuerdos que consideren sólo el interés de las

partes, sin tomar en cuenta la globalidad de actores e intereses existentes en estos espacios. En este sentido, las fronteras y las poblaciones fronterizas constituyen barreras para la integración regional vista como acuerdos entre países; bien sea que primen las ideas y conceptos de separación o que pretendan construir acuerdos de cooperación e integración entre países en los cuales se pretenda incluir a las regiones fronterizas desde una perspectiva fundamentalmente nacional sin considerar los actores regionales y locales.

### **2.1.- Las fronteras como barreras a la cooperación**

Las fronteras representan, entonces, formas particulares de concreción de las barreras entre los países. En efecto, las normas jurídicas, aduaneras, monetarias, migratorias, laborales y de transporte adquieren especificidad en la frontera. Las leyes, reglamentos y decretos de seguridad fronteriza son contrarios al desarrollo de la cooperación y el entendimiento propio de las relaciones bilaterales. Las diferencias en el valor adquisitivo de la moneda pueden hacer que los flujos de comercio cambien de dirección constantemente e incidan en el florecimiento, duplicación o desaparición de actividades e industrias a cada lado de la frontera; además, pueden contribuir a incentivar el contrabando y la corrupción de funcionarios aduaneros y de seguridad. Las diferencias en las normas de seguridad laboral y asistencia social al trabajador pueden incidir en la explotación laboral, en violaciones de derechos humanos, en falta de protección sanitaria y educativa. Las restricciones en el transporte entre países en la frontera pueden crear, y de hecho han creado, formas particulares de empleo y de control del transporte interfronterizo: bajo la modalidad del trasbordo, aumentan los costos de transporte

de bienes, obstruyen su libre movimiento e inciden negativamente en la liberación del comercio entre países. Y, finalmente, la educación y las políticas de seguridad nacional de los países influyen para que sus nacionales tengan recelos y temores respecto al país vecino, situación que no logra superarse del todo en las fronteras, donde la proximidad y la convivencia deberían disminuir el impacto de tales políticas.

### **2.2.- Las fronteras y el desarrollo regional**

Siendo los límites y las fronteras espacios creados para separar, resulta al menos lógico estimar que sientan un fuerte impacto en su cotidianeidad al fortalecerse acuerdos de integración que van más allá de las clásicas uniones aduaneras y aspiran a dinamizar los movimientos de factores entre países. Pero no sólo se trata de los aspectos económicos, sino de la mayoría, si acaso no todos los aspectos de la vida en la frontera, habida cuenta de la dificultad para escindir la realidad.

La experiencia más conocida es la de la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE). Desde sus inicios empezó a soportar los inconvenientes que significaba, para las economías y sociedades fronterizas, la creciente disminución y eliminación de las barreras físicas, técnicas, fiscales y macroeconómicas, políticas y jurídico-institucionales entre sus miembros. Los cambios no sólo impactaron la actividad económica e industrial en el sentido del cambio de direcciones de los flujos, sino que afectaron su actividad de una manera global (Bustamante y Sánchez, 2008). Cuando las normas comenzaron a armonizar, la ventaja local de instalarse a un lado u otro de la frontera se perdió y ello ocasionó reacomodos que en muchos casos implicaron la decadencia comercial e industrial, así como cambios espaciales en la estructura y dinámica de las

ciudades fronterizas, e incluso en otros espacios en el interior de los países. La nueva integración transformó las concepciones históricas y socio-culturales arraigadas en las poblaciones de un lado y otro de la frontera.

Un hallazgo similar se observó al revisar las nuevas tendencias del desarrollo regional en América del Norte, ante la consolidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la frontera Estados Unidos – Canadá. Duquette y Laflamme (2002) dan cuenta de las modificaciones de los patrones espaciales en el norte de Estados Unidos y sur de Canadá, en la frontera más dinámica de los dos países, a partir de la construcción del TLCAN. A su vez, Gasca (2006) y Pereña (2006), como parte de un equipo que evaluó el impacto de los diez años del TLCAN en la frontera de Estados Unidos y México, señalaron cambios en la política binacional fronteriza en algunas de las zonas más activas de esa frontera.

En la Comunidad Andina, la Decisión 399 relativa al libre movimiento de mercancías por carretera entre los países miembros, produjo rechazo en los transportistas de la frontera colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana particularmente, pues la fuente de empleo y de ingresos de muchos “caleteros” y/o transportistas interfronterizos se vio amenazada ante la competencia de líneas de transporte más grandes o eficientes que podían hacer el traslado de la carga “puerta a puerta” (Oliveros, 2003; Sánchez, 1999).

Desde otra perspectiva, en lo que respecta al desarrollo regional de las fronteras, se han alcanzado algunos consensos en el mundo político y académico. Los mismos confirman el menor grado relativo de las fronteras respecto a los centros de poder o poblacionales de los países. En América Latina, parte de la explicación se encuentra en la tradición geopolítica y la forma particular que asumieron la

conquista, la colonización y poblamiento de los territorios. Vastos espacios, principalmente los fronterizos, se han mantenido relativamente despoblados, a no ser por comunidades indígenas que habitan a uno y otro lado y que han ido siendo despojadas de sus tierras. Las distintas clasificaciones utilizadas para describir las fronteras dan cuenta de su “subdesarrollo” relativo: vivas y muertas; inactivas, semiactivas y activas; pasivas y dinámicas; o despobladas, semipobladas y relativamente pobladas (Nweihed, 1990).

La coincidencia de opiniones en relación con el menor desarrollo relativo de los espacios fronterizos ha llevado a los distintos países a proponer y establecer políticas de desarrollo fronterizo, siendo la idea de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) una de ellas, y la más próxima a la realidad de fronteras y de integración regional entre Colombia y Venezuela en la zona de Norte de Santander y Táchira respectivamente. En esta perspectiva, el sector azúcar aparece como uno de los sectores productivos con mayor actividad y dinámica transfronteriza.

### 3-. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El sector azúcar, y particularmente el Ingenio Azucarero de Ureña, dada su importancia en la economía de esta zona de frontera, son un ejemplo mediante el cual puede medirse el grado de dinámica, articulación o desarticulación de las políticas de fronteras e integración de Venezuela y Colombia.

Desde la instalación del Central azucarero en Ureña en 1954 y su primera zafra en 1955, éste ha sido un actor principal de la actividad económica, en primer lugar, de los municipios Bolívar y Ureña. A partir de 1963, pasó a ser significativo para los municipios productores de caña de azúcar del Norte de Santander (Colombia). Inicialmente la actividad de compra y venta de caña de azúcar

proveniente del Norte de Santander se desarrolló fundamentalmente como una actividad privada entre el Central y los productores de caña de dicho Departamento que incluía básicamente a actores locales, a pesar de que era propiedad del Estado venezolano. En los años setenta se exploraron alternativas colombo-venezolanas de producción de caña azucarera y de azúcar para, en 1984, convertirse en una actividad de comercio internacional, gracias a decisión del gobierno colombiano de restringir la libre convertibilidad de su moneda y en consecuencia establecer un mecanismo de control de cambios y una nueva forma de convertir los bolívares a dólares/pesos, aceptada por el Banco de la República, (La Nación, 1984).

El Central Ureña, por ser propiedad del Estado venezolano, participó en distintas iniciativas de cooperación y proyectos de integración entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, específicamente durante la década de 1970. El azúcar fue parte de la experiencia de las Empresas Multinacionales Andinas (EMAs) como política comunitaria andina, y fue incluido como activo en el proyecto de conglomerado binacional azucarero AZURCA, clausurado hacia finales de la década del 80. Asimismo, en la Declaración de Ureña, en 1989, se dedicó especial mención al azúcar.

Luego de la privatización del Central Ureña y de su compra por parte de la Central Azucarera del Táchira Compañía Anónima (CAZTA), en 1994, la necesidad de la interrelación entre los gobiernos de Colombia y Venezuela se ha manifestado en los distintos momentos en que han modificado sus políticas económicas o acordado mecanismos de cooperación binacional. En el año 2000 se produjo un movimiento en la frontera para lograr que el Ministerio de Producción y Comercio expidiera el permiso para importar 18 mil toneladas métricas

de azúcar de Colombia para cubrir la zafra del año, y más recientemente, a raíz del control de cambios establecido en Venezuela desde el 2003, los empresarios de la caña destacaron la necesidad de divisas e incidieron ante los distintos organismos del Estado venezolano para obtener regularmente las divisas necesarias (Carucci, 2000, República Bolivariana de Venezuela, 2001).

El Ministerio de Producción y Comercio venezolano señaló que la utilización de medidas de presión como el cierre de la frontera, el despido de personal y el cierre del Central, por parte de CAZTA para presionar e imponer sus criterios, afectaba negativamente la política azucarera nacional y el trabajo participativo logrado por consenso con los demás actores del sector azúcar a nivel nacional. CAZTA, según el Ministerio, ha obligado al gobierno nacional al otorgamiento de un trato preferencial respecto a los demás centrales azucareros del país, por lo que se lesionan los acuerdos obtenidos en consenso. Lo cierto es que CAZTA debe importar caña de azúcar del Norte de Santander para suplir el déficit de producción local y tal importación es tratada como comercio internacional.

Por otra parte, CAZTA señala que es un generador importante de empleos y que es un apoyo directo al sector agricultor de la frontera Táchira - Norte de Santander. Aunque en la actualidad el ingenio tiene capacidad para procesar 2500 toneladas de caña por día, con una producción final de 250 toneladas de azúcar blanco refinado por día, la producción de caña de la zona alcanza sólo para procesar 90 toneladas de azúcar de refino blanco por día (CAZTA, 2007). El sector azúcar no se limita a la producción de caña de azúcar y/o diversos tipos de azúcar como producto final; hay otros subproductos como melaza y mieles que forman parte de los encadenamientos o clusters, procesos tan importantes en

términos económicos y sociales como lo son en la industria azucarera vista en términos generales.

El Central y CAZTA se han convertido en los eslabones más importantes de la cadena del azúcar en la frontera de Táchira y Norte de Santander, especialmente para los municipios Ureña, Bolívar y García de Hevia, en el lado venezolano, y los de Los Patios, El Zulia y Villa del Rosario, en el Norte de Santander. Alrededor suyo giran la población activa empleada directa e indirectamente, los productores de caña, los transportistas y los comerciantes, entre los que se incluyen los proveedores de insumos y los compradores de los productos finales. También hay una serie de limitaciones o beneficios impuestos u ofrecidos por los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como por la comunidad más cercana al Central.

La situación planteada anteriormente muestra que en esta frontera hay una dinámica vinculada con el sector azúcar que se ve influida por las relaciones bilaterales de Colombia y Venezuela y, en cierta medida, por las Decisiones de la Comunidad Andina (CAN). En efecto, si con la salida de Venezuela de la CAN, sus Decisiones no son vinculantes para Venezuela, sí lo son para Colombia. Sin embargo, hace falta caracterizar esa dinámica con precisión, para que su conocimiento real permita aportar elementos que faciliten la aprobación de un régimen, con sentido de permanencia, que regule el sector azúcar en el marco de la ZIF aprobada entre Colombia y Venezuela para esta zona, de manera que los cambios de política de los Estados lo afecten en menor grado, lo que redundaría en una zona con mayor estabilidad y desarrollo.

En este sentido, el presente estudio y propuesta busca conocer y dar respuesta a interrogantes como: ¿cuál es la capacidad real y potencial de producción del sector azúcar en la zona?, ¿qué tipo de

vinculaciones y cooperaciones se generan dentro y fuera del sector y de la ZIF?, ¿cuál es la capacidad real de generación de empleo directa e indirecta, actual y potencial?, ¿cuáles son las estrategias y políticas empresariales y del Estado que impulsan o inhiben el desarrollo del sector?, ¿son las faltas de coordinación intergubernamentales obstáculos primordiales para el desarrollo del sector azúcar en la zona?

El conocimiento de la realidad y potencialidades del sector azúcar en la frontera Táchira - Norte de Santander es pertinente y necesario, dado que los presidentes de Colombia y Venezuela han decidido crear la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander - Táchira con el fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en la Decisión 501 acordada en 2001 por los presidentes de la CAN.

#### 4- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación es diagnosticar el sector azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira - Norte de Santander (ZIF-TNS) a partir de un estudio de las opciones de desarrollo del sector y de su contribución al fortalecimiento de la ZIF-TNS. Este objetivo desembocó en los siguientes objetivos específicos: Caracterizar la producción e industrialización del sector Azúcar en la ZIF-TNS. Revisar los factores que favorecieron la instalación del ingenio azucarero de Ureña en la zona; descubrir las principales estrategias y políticas de la empresa CAZTA y del sector azúcar; analizar las estrategias y políticas empresariales y del Estado que impulsan o inhiben el desarrollo del sector azúcar en la ZIF-TNS.

#### 5- METODOLOGÍA

Al planificar esta investigación se mantuvo presente que debía consistir en un proyecto factible,

pues conduciría a la elaboración de una propuesta de un modelo operativo viable para generar soluciones, en el marco de la ZIF recién creada, para el desarrollo y avance del sector azúcar. Las soluciones incluían contribuir con la generación de políticas, pero también orientar programas y métodos aplicables a otros sectores.

### 5.1-. Etapas y técnicas de investigación

El estudio se dividió en dos etapas, a saber: Pre-exploratoria, en la selección de los actores participantes y el espacio geográfico principal donde se haría énfasis para desarrollar la investigación. La segunda etapa, el diagnóstico del sector tanto en la zona como en las políticas de Colombia y Venezuela. En ellas predominó el estudio de tipo exploratorio. Este tipo de estudio permitió no sólo aproximarse al problema para posibilitar la precisión en la investigación, sino que, debido a la ausencia de trabajos previos realizados por otros investigadores, condujo a un análisis detallado del sector y del impacto de las políticas nacionales y de integración regional en la frontera. No existían investigaciones que pudieran utilizarse como referentes, pero sí, informaciones escritas y orales personas o de actores que por su experiencia ayudaban a sintetizar el conocimiento y funcionamiento del sector. Por ello se utilizaron las técnicas y métodos tradicionales de las ciencias sociales y de la investigación cualitativa en particular.

Las fuentes y técnicas de investigación son de tipo documental, especialmente en la revisión de los antecedentes generales y de las políticas azucareras de Colombia y Venezuela. Sin embargo, para la descripción y explicación de las características y razones del comportamiento del sector en el departamento del Norte de Santander y del estado Táchira se

utilizaron las informaciones y documentos suministrados por CAZTA, así como las opiniones de los directivos; también se realizaron entrevistas a los productores, transportistas, obreros y empleados, agentes aduaneros, y representantes de organismos de la administración pública nacional, regional y local. De igual modo, el equipo de investigación realizó visitas de campo y participó en reuniones y comisiones técnicas nacionales y binacionales de Colombia y Venezuela, donde se discutieron ampliamente las limitaciones, ventajas, opciones y alternativas para el sector azúcar, incluyendo el establecimiento de un régimen dentro de la ZIF. También se promovieron Foros participativos con las comunidades de productores, comunidades o poblaciones vecinas de Ureña y con CAZTA, donde se recogieron las opiniones de la mayor parte de los actores en la zona. Las opiniones y la información recogida se incorporan como parte del texto de este trabajo.

### 5.2-. Selección de los actores y del espacio del estudio

La primera etapa de la investigación consistió en la revisión documental y pre-exploratoria; en visitas a Caracas, y a Ureña y Cúcuta, para identificar a los actores más visibles y significativos del sector azúcar, y las zonas dedicadas a la producción de caña. Con la información obtenida se estableció lo siguiente:

#### *a. Municipios integrados al sector:*

La exploración realizada indicó que no todos los municipios de la ZIF están directamente vinculados con la actividad azucarera, aunque muchos producen caña dedicada a la elaboración de panela. Así, los municipios de la ZIF que participan directamente en la actividad azucarera son, en el Norte de Santander: Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario, como productores de caña de azúcar, y Zulia, Cúcuta y Puerto Santander,

como de tránsito de la caña de azúcar; mientras que en el Táchira, Pedro María Ureña, Bolívar y Ayacucho, como productores de caña de azúcar, y García de Hevia y Ayacucho, como municipios de tránsito de la caña de azúcar:

#### *b. Actores del sector azúcar en la ZIF*

Los actores más significativos de la cadena se determinaron luego de varias visitas a la zona. A continuación, el Cuadro I muestra los actores identificados y la información adquirida luego de una revisión minuciosa de su papel como eslabón de la cadena. Este conocimiento detallado permitió obtener los datos y fundamentos necesarios para elaborar la propuesta de régimen con un equilibrio en los niveles de satisfacción y, en consecuencia, posibilitar su efectividad y permanencia en el tiempo.

**Cuadro I.** Identificación de actores en la ZIF Norte de Santander – Táchira

IDENTIFICACIÓN	FUNCIÓN	CARACTERIZACIÓN	ORGANIZACIONES	OBSERVACIONES
Organismos Públicos	Proveen el marco legal y técnico de actuación.	Promotores/ inhibidores del desarrollo del sector	Colombia: DIAN, ICA, BANCOEX, Gobernación, alcaldías Venezuela: MILCO, MAT, Aduanas-SENIAT, SASA, Gobernación, alcaldías, INIA.	Agentes externos a la cadena Azúcar de la ZIF.
Comunidades	Presentan posición favorable/o desfavorable respecto al Central.	Presentan sus posiciones ante el Central y autoridades respecto a la influencia del Central en asuntos ambientales o de importancia para la comunidad.	Comunidades, asociaciones de vecinos, consejos comunales próximos al Central.	Agentes externos al sector.
Cañicultores	Cultivan la caña de azúcar.	Baja y mediana tecnología, organizaciones desarticuladas.	<b>Colombia:</b> Coopecaña <b>Venezuela:</b> Asocata, Socaoccidente, Coprocaf.	Disputas entre las asociaciones en Venezuela. Carecen de iniciativa.
Central azucarero	Transforma la caña en producto terminado. Asistencia técnica a los productores de caña de azúcar.	Agroindustria, eje de la actividad en el sector azucarero.	Central Azucarera del Táchira, Compañía Anónima (CAZTA).	Agroindustria capacitada. Capacidad para procesar 2500 t caña /día = 250 t azúcar blanco refino. La producción de caña del Táchira alcanza para 90 t/día de azúcar
Trabajadores	Mano de obra en labores de campo; en la empresa como obreros, técnicos y/o empleados administrativos.	Obreros en mayoría colombianos. En otras actividades fundamentalmente venezolanos. En general, se observa satisfacción laboral relativa.	Se organizan en sindicatos. Venezuela: Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria de la Caña de Azúcar y sus Derivados del Estado Táchira” (SUTRAICADET), y Sindicato de Trabajadores Bolivarianos de la Caña de Azúcar y Derivados (Sitrabcad).	Los agremiados a cada sindicato señalan que el primero es más próximo a los intereses de CAZTA, mientras que, el segundo se define desacuerdo a su filiación política.
Transportistas	Trasladan la caña desde las unidades de producción hasta CAZTA	Unidades de transporte, envejecidas, son “empresas” familiares.	Los transportistas forman asociaciones. <b>Colombia:</b> Trascar y Cootraagroindustrial <b>Venezuela:</b> Acomisur, Acoopmixur.	En Venezuela se distribuyen equitativamente el transporte de caña.
Proveedores de insumos	Proveen insumos de todo tipo.	Comerciantes.	La Cámara de Comercio reporta 13 proveedores locales.	Distintos de los cañicultores.
Proveedores de maquinaria agrícola	Suministran servicios técnicos	Servicio deficiente, no hay equipos.	No están organizados.	Los proveedores de insumos para los cañicultores del Norte de Santander se ubican en Colombia. Para los productores y agroindustria se sitúan en Venezuela.
Distribuidores y comerciantes	Comercializan el azúcar.	Independientes y desorganizados.	No se conoce. 353 compradores directos en CAZTA: 332 de Táchira y 21 fuera del estado, en Venezuela.	Lista de compradores de producción facilitada por CAZTA

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información adquirida en la zona; en Bustamante y Sánchez (2008:45-46).

## 6-. RESULTADOS

La intención de diagnosticar el sector azúcar y proponer un régimen de carácter binacional en la frontera colombo – venezolana en la ZIF de Norte de Santander - Táchira para el sector azúcar pasa por mantener presente los propósitos fundamentales que le dieron origen. Ellos son: “la ejecución de planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada” (CAN, Decisión 501, Artículo 1).

La tarea a enfrentar en adelante por los gobiernos y las comunidades locales y regionales sigue siendo inmensa: Implementar, poner a funcionar y darle seguimiento a la ZIF siguiendo los propósitos iniciales de fomentar el desarrollo fronterizo con el respeto y reconociendo del papel protagónico de los gobiernos centrales. Es decir, darle legitimidad a las interrelaciones, el intercambio y cooperación transfronteriza propia de la zona, sin violentar los acuerdos bilaterales ni los ordenamientos jurídicos nacionales.

Por otra parte, las opiniones recogidas a través de las visitas realizadas a las poblaciones de Ureña, San Antonio y Cúcuta, y las entrevistas llevadas a cabo a varias personalidades, coinciden en señalar que la interacción con “el otro lado” es cuestión de necesidad, incluso de supervivencia, especialmente en esta frontera donde la interdependencia económica es bastante alta. Según estos, los factores que se facilitarían con la puesta en vigencia de la ZIF serían:

- Generación de empleos dignos.
- Aprovechamiento de la integración para promover el desarrollo productivo, incluyendo la disminución de los índices de pobreza.
- Eliminación de la explotación laboral debido al establecimiento de términos y condiciones similares de protección social y laboral.
- Promoción del compromiso de ambos países en los programas y

proyectos en pro del desarrollo.

- Agilización o disminución de los procedimientos aduaneros y administrativos en general
- Estímulo al reordenamiento urbano
- Promoción de la cooperación en protección ambiental y el acceso a la educación
- Contribuiría al establecimiento de sistemas de información conjuntos.
- Estímulo a la cooperación comercial y empresarial y la construcción de cadenas económicas.
- Contribución a la estabilización del tipo de cambio de la moneda en la zona.

En lo inmediato, a la mayoría de los actores, pero en mayor grado a los fronterizos propiamente dichos y a los regionales, les interesa e importa oír sobre los efectos positivos y las oportunidades en términos de inversión en desarrollo regional y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida para la zona y de seguridad para los países.

En cuanto a los obstáculos y dificultades, las visitas y la experiencia de trabajo en la zona permitieron identificar los siguientes:

- Carencia de una institucionalidad gubernamental bilateral. Ello significa escaso avance del proceso bilateral de institucionalización en la frontera para controlar, supervisar o normar un conjunto de usos aceptados e impuestos que rijan las relaciones y funciones entre los principales actores involucrados. Existe una serie de redes informales de difícil cuantificación y muchas de ellas son indispensables en las relaciones de trabajo.
- Escasez o carencia de recursos financieros. No hay programas financieros específicos para la frontera bien sea nacionales o bilaterales. Excepción de los organismos internacionales de derechos humanos o de financiamiento internacional.

-Distancia a las capitales hace que en ellas se tenga una percepción distorsionada de lo fronterizo y predomine el centralismo y la centralización del poder.

-Desarticulaciones o cambios constantes e imprevistos de las políticas públicas y/o económicas en cada país sin considerar los efectos en la frontera.

-Debilidad institucional en los organismos públicos locales para atender las dinámicas fronterizas.

Con estas consideraciones en mente se propuso diagnosticar los elementos del sector o cadena del azúcar en la ZIF, para, a partir de allí, proponer el régimen. El diagnóstico buscaba ubicar elementos dinámicos y estáticos, factores que facilitan e inhiben el desarrollo del sector así como los vínculos entre los distintos actores, con miras a encontrar la capacidad actual y potencial de generación de empleo, respetando los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, tanto de la empresa industrial como de los productores, la existencia de un plan de trabajo común a todos los actores y el planteamiento de metas de desarrollo integral local y en la zona.

A continuación, se presentan los hallazgos más significativos divididos de acuerdo a su naturaleza en: A) Generales, B) De orden nacional, bien sean asuntos que competan a Colombia o a Venezuela en lo interno, y C) De orden bilateral, en el sentido de que involucran asuntos relativos a los dos países, a veces de forma muy específica de tipo transfronterizo. Ellos permiten evidenciar, entre otros, el diagnóstico de los sectores mencionados:

### A. Generales

1. El retiro de Venezuela de la CAN hace obligatorio el desarrollo de la ZIF, a través de Acuerdos específicos de obligatorio tratamiento bilateral.
2. Los municipios directamente vinculados con la producción e industrialización de la caña son

sólo algunos de los de la ZIF. Estos son: Cúcuta, El Zulia, Los Patios, Puerto Santander, Villa del Rosario y San Cayetano en el Norte de Santander y Ayacucho, Bolívar, García de Hevia y Pedro María Ureña en Táchira. Esta evidencia sugiere la opción de pensar en éstos once (11) municipios como espacio geográfico en el cual se pueda aplicar parte o todo el régimen.

3. Las políticas azucareras de Colombia y Venezuela son divergentes y opuestas; Colombia es un país exportador y Venezuela es importador. En el primero, la política y actividad azucarera es realizada fundamentalmente por los sectores privados asociados a los ingenios azucareros de la zona del Valle del Cauca, o Valluna, conjuntamente con el apoyo del Estado, mientras que en el segundo, el Estado, se mantiene independiente y autónomo de los sectores privados, que debe acatar las decisiones de aquel. El primero adelanta acciones tendientes a mantener su oferta exportadora, el segundo desestimula la exportación y

estimula la producción para satisfacer el mercado interno y además controla los precios al consumidor. Aunado a lo anterior, los controles cambiarios y las restricciones a las importaciones de azúcar y de caña en Venezuela dificultan las posibilidades de armonizar acciones en el espacio de la ZIF. Ello disminuye la posibilidad de crear un espacio con políticas comunes para el sector. Las opciones y posibilidades tienden a restringirse a realizar Acuerdos para agilizar procedimientos rutinarios como lo son la compra de caña en el Norte de Santander, el tránsito aduanero de caña venezolana por territorio colombiano, controles fitosanitarios y expedición de certificaciones o documentos de tránsito aduanero; por lo que se solicita constantemente se *Acuerde un Régimen Especial para la relación transfronteriza.*

#### B. De orden nacional

1. Desde el 2000 hasta la actualidad el rendimiento de azúcar por hectárea, en Venezuela no ha

recuperado los máximos alcanzados durante los setenta. Tales rendimientos, sin embargo representan una recuperación respecto al período 1994-2000, en que la producción de azúcar, los cultivos y el rendimiento tendieron a declinar. Estos resultados son significativos al analizarlos a la luz de la demanda de nulidad de la venta que interpuso la Procuraduría General de la República Bolivariana de Venezuela, pues de 2001 al 2006, mientras se mantuvo la demanda, la producción de azúcar en toneladas aumentó en aproximadamente 1600 t respecto a lo promediado entre 1994-2000, es decir, entre la compra del Central y la demanda, la cual se mantuvo en aproximadamente 10.933 t en promedio. La producción de azúcar de caña había disminuido en aproximadamente 1.100 t en comparación con los siete años anteriores a la venta. En consecuencia, la demanda pudo haber incidido, al menos, en el retorno a la producción de los años ochenta.

**Cuadro II:** Histórico de la producción del Central de Ureña desde 1955 a 2006

Zafra /año	Azúcar producido (t)	Melaza producida (t)	Rendimiento azúcar (t/ha)	Rendimiento global (%)
1990	12.315,60	6.726,25	4,44	6,92
1991	11.856,31	5.922,00	4,36	7,60
1992	10.554,68	5.569,00	4,45	7,29
1993	11.232,34	6.189,00	4,80	7,02
1994	10.469,97	7.475,00	4,71	6,56
1995	4.516,17	2.645,65	4,20	7,29
1996	14.616,87	7.884,10	6,40	8,56
1997	12.399,29	6.824,96	5,27	8,76
1998	8.858,41	4.872,00	4,30	7,83
1999	12.282,05	5.673,00	5,59	8,66
2000	12.491,89	5.570,52	5,79	8,97
2001	9.331,00	4.159,59	4,77	8,60
2002	14.734,27	8.013,87	6,84	8,45
2003	11.403,52	5.752,09	4,85	7,93
2004	14.658,19	6.796,56	6,84	8,51
2005	11.489,73	6.406,18	6,05	5,59
2006	13.425,20	7.328,00	6,21	8,95

**Fuente:** CAZTA, C.A. (2006). Histórico de la producción del Central de Ureña desde 1955 a 2006; Adaptación en Bustamante y Sánchez (2008:236).



2. En lo relativo a la calidad de vida de los productores se pudo constatar que tanto en el Norte de Santander como en Táchira predominan los cultivos de subsistencia con unidades de producción con extensiones inferiores a las consideradas necesarias para hacer los cultivos rentables. De la misma forma, los productores de caña del Norte de Santander y de Táchira tienen una relación de dependencia casi absoluta de CAZTA, pues es el único ingenio azucarero en la región y en el cual deben colocar su producción. Los planes del Norte de Santander de instalar un ingenio en su lado del límite no han funcionado y la propuesta de producir etanol pasa por crear otros ingenios del lado colombiano; lo cual, a su vez, involucra un proceso de discusiones y deliberaciones con CAZTA y CIAMSA o los ingenios vallunos.

3. Se estima que la actividad azucarera genera, en tiempos de zafra, 8675 empleos; de los cuales 6940 se califican como indirectos (manteniendo, transportistas, proveedores, aduaneros, etc.) y 1634 directos. De éstos, CAZTA emplea 319 obreros y empleados mientras que el resto corresponde a personal contratado por CAZTA para el corte de caña y cosecha y las labores agrícolas (CAZTA, 2007). Parte del personal considerado como empleado directo no necesariamente es considerado personal fijo. Así, a pesar que hay una dinámica económica generadora de empleo, la misma, según se expuso en el apartado anterior, no permite elevar las condiciones de vida de la mayoría de los obreros y empleados.

4. En cuanto a las relaciones con los otros actores de la cadena se perciben con cierto grado de tensión, que va desde saludable a no tan saludable. Según la información obtenida, CAZTA muestra buenas relaciones con los

gremios transportistas y los proveedores. Ello, en parte, por las limitaciones que se presentan en la zona para la adquisición de maquinarias e insumos, por lo que la empresa actúa en muchos casos como intermediaria entre los proveedores mayoristas y los productores.

En el caso de los productores y trabajadores de la empresa, las relaciones son menos armoniosas y ha incidido en las fragmentaciones de algunos de ellos como cuerpos organizados; lo cual según los mismos actores refuerza a CAZTA y les debilita como entes capaces de actuar y realizar las actividades propias de su condición. Así, desde que CAZTA adquirió el Central las asociaciones de productores se han dividido y han pasado de una a tres. De la misma forma han manifestado su desacuerdo con su política de "alianzas estratégicas" que si bien es cierto que en muchos casos se convierten en la única salida para el productor, dada la precariedad de su condición para mantener, renovar o mejorar su producción, también es cierto que se convierten en una estrategia para desplazar a los productores tradicionales de la zona y convertir a CAZTA en productor, lo que pareciera ser una especie de subterfugio de la empresa para no aparecer directamente como productora, aunque en los hechos lo sea.

El caso de las organizaciones de trabajadores de la empresa también llama la atención ya que se ha escindido en dos, siendo el Sindicato de Trabajadores Bolivarianos de la Caña de Azúcar y sus Derivados (SITRABCAD) el más reciente. Según los informantes, CAZTA se ha esforzado por mantener un solo sindicato; situación por la cual se ha visto envuelto en disputas laborales ante el Ministerio del Trabajo. Algunas

de las razones que dieron origen a la división se encuentran en el excesivo dominio de la empresa sobre el primer Sindicato existente (SUTRAICADET) y violaciones de la contratación colectiva, entre otros.

5. La información que presenta CAZTA respecto a su mercado potencial indica que tiene un espacio para crecer y expandirse porque hay clientes para colocar los productos. Pero al analizar la producción de CAZTA y el consumo real del mercado, se detecta que la misma es insuficiente para el mercado tachireño, así, de acuerdo a la hoja de balance de alimentos del Instituto Nacional de Nutrición (INN, 2007), el consumo anual per cápita es de 24.6 Kilogramos en 2004. Si se multiplica éste consumo por la población del estado que según la proyección del INE para el 2004 es de 1.113.962 (INE, 2007) el consumo aparente anual del estado es de 27.403 t; cifra superior a la producción de CAZTA que se ubica en 13.425 toneladas anuales. En consecuencia, a pesar que CAZTA estima un mercado potencial amplio y según los datos de clientes de la empresa algunos de ellos se ubican fuera del estado, su producción real y la posible si estuviese utilizando toda su capacidad instalada apenas sería suficiente para el estado Táchira, de mantenerse el actual consumo y población.

Aunado a lo anterior, uno de los aspectos que la comunidad de Ureña ha resaltado, es el hecho que en ocasiones existe escasez de azúcar a pesar que el ingenio se encuentra en el municipio. Extrapolando la situación al estado Táchira, también parece ciertamente incongruente que existan problemas de acceso al producto, siendo CAZTA una empresa de la región. Esto lleva a pensar en que el posible Régimen debe contemplar

algunas medidas tendientes a lograr que la empresa venda la totalidad del azúcar que produce en el territorio del estado, y sólo cuando la demanda regional esté cubierta, entonces se permitiría la venta a otras zonas del país.

Además, es menester tener presente la concepción de seguridad alimentaria establecida en la Constitución venezolana, que en el artículo 305 señala como obligación del Estado el promover una agricultura sustentable, en el entendido que es la base estratégica para el desarrollo rural integral, cuyo fin no es otro que garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente por parte del consumidor a los mismos. De manera que es factible el implementar ciertas medidas conducentes a permitir la disponibilidad de azúcar para el estado Táchira.

6. En las relaciones de CAZTA con la comunidad de Ureña existe un tema transversal, que es la contaminación ambiental. En ese sentido, aún cuando la empresa no es indiferente al mismo, aún parece lejos el día en que se solucione definitivamente la situación, a pesar de que la problemática ambiental se explica en el contrato de compra-venta del ingenio y su solución constituye una Obligación Esencial del mismo, que de no cumplir CAZTA, daría pie para rescindirlo. Incluso, las autoridades municipales hacen constantes señalamientos a la empresa, bien a motu propio o a instancias de la comunidad que constantemente se queja de los daños que la producción de azúcar ocasiona a su salud. En ese sentido, debe retomarse la obligación de saneamiento ambiental estipulada en el contrato de compra-venta del Central a CIAMSA y CAZTA, para que ésta última establezca de manera definitiva, un plan de

acción de saneamiento ambiental, con plazos improrrogables, que permita una reducción sustancial de la contaminación que la empresa produce, plan que debe estar bajo el monitoreo constante del Ministerio del Ambiente y de la Oficina del Ambiente de la Alcaldía de Ureña. Esta obligación de la empresa debe quedar plasmada en el posible Régimen que se proponga para el sector.

### C. De orden bilateral

1. Los trámites que deben realizar los cañicultores del Norte de Santander para colocar la caña en CAZTA se derivan del tratamiento del rubro como producto de importación en Venezuela, el cual por ser un producto agrícola y en estrecha relación con el azúcar que es un rubro protegido ante la OMC, está sujeto a contingentes. Así, para enviar caña de azúcar hacia el Central se debe seguir, al menos, los siguientes pasos que representan igualmente costos añadidos a la producción:

#### En Colombia:

- a. Contratar una empresa transportista que haya obtenido el Certificado de Idoneidad y el Permiso de Prestación de Servicio. Es decir una empresa que se haya constituido para el transporte internacional terrestre.
- b. Presentar la Carta Porte Internacional de Mercancía por Carretera (CPIC), expedido a la empresa transportista que ha obtenido la habilitación y Permiso de Prestación de Servicio.
- c. Obtener el Manifiesto de Carga Internacional (MCI), el cual es otorgado para cada vehículo.
- d. Obtener el Certificado de Origen. Se obtiene por lote y por día y lo expide el Ministerio de Comercio Exterior (MINCOEX).
- e. Obtención de Certificado Fitosanitario en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), se obtiene por volumen por carga diaria.

- f. Presentar el Documento de Exportación (DEX). Se obtiene a través del Servicio e Intermediación Aduanera.

#### En Venezuela

- a. Obtención del Certificado Fitosanitario en SASA que declara la caña apta para el consumo humano. Se expide por lote.
- b. Declaración de Aduana. Se requiere una por día.

Es de resaltar, que los permisos fitosanitarios del ICA y SASA se expiden nacionalmente, por lo que los productores solicitan se expidan regionalmente y por zafra, en lugar de por lote o cuota como se viene haciendo. Adicionalmente, CAZTA debe realizar los trámites respectivos ante CADIVI, para obtener las divisas necesarias para cancelar a los productores de caña colombianos.

Es de suponer, que la creación del Régimen que tendría carácter binacional y transfronterizo, debería eliminar o flexibilizar, según el caso, los referidos trámites a los que deben hacer frente tanto productores agrícolas como la empresa agroindustrial.

2. La compra del Central Ureña por parte de CIAMSA y DICSA como accionistas de CAZTA, cuyos capitales son originarios de Colombia, se convierte en un elemento importante al momento de acordar un régimen para el sector dentro de la ZIF, puesto que se trata de acordar acciones conjuntas para una zona donde el otro país ya tiene propiedades al otro lado del límite. Ello, desde la perspectiva venezolana se plantea contraria a las ideas que sustentan la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), con las declaratorias de Zonas de Seguridad Fronteriza que el Estado venezolano se plantea para, entre otros objetivos, controlar las compras de bienes por parte de extranjeros en las zonas de frontera. Adicionalmente, las relaciones y

los niveles de dependencia de CAZTA de la caña de azúcar del Norte de Santander, parecieran indicar el control definitivo que CIAMSA seguiría teniendo de la producción de caña y azúcar del Norte de Santander y de Colombia; de manera que otro tipo de acciones al margen de CAZTA/CIAMSA por parte del Norte de Santander serían casi inexistentes. Este es un elemento a tener presente en la propuesta y Acuerdo a que se llegue entre los gobiernos de Colombia y Venezuela.

3. Adicionalmente, a pesar de que la importación de caña de azúcar desde el Norte de Santander a Ureña ha sido tratado en la relación bilateral colombo-venezolana desde los años sesenta, y pese a que se han explorado diversas opciones entre las que se incluyen la aplicación anual de cuotas de caña a ser procesada en Ureña, no se ha llegado a acuerdo alguno al respecto. Sin embargo, la necesidad de importar caña para cubrir las necesidades del Central y lo dificultoso que se torna este procedimiento para los distintos actores, hace que sea un pedimento generalizado la realización de un Acuerdo Bilateral que permita importar caña de azúcar del Norte de Santander de la manera menos gravosa posible.

4. Para reforzar la afirmación anterior, y de acuerdo a la información suministrada por CAZTA (2006), en el estado Táchira existen 1.392,76 ha cultivadas, las cuales producen 80.903,92 t/caña al año; mientras que Colombia reporta una superficie cosechada de 766,44 ha para una producción de 69.099,43 t/caña al año, lo que suma una superficie total cosechada en la ZIF de 2.159,20 ha y una producción de 150.003,35 t/caña al año. Si se compara esta producción con la capacidad instalada de molienda

de Cazta, C. A., la cual es de aproximadamente 294.000 t/año de caña (1.200 t/día multiplicado por 246 días de zafra en el 2006), existe un déficit de producción de 144.000 t/año (casi la mitad) aproximadamente. Así, se infiere que el déficit señalado debe cubrirse ampliando el área cosechada, aumentando el rendimiento de la caña cultivada y mediante acuerdos de mejoras de la producción tanto en Táchira como en Norte de Santander, habida cuenta de las limitaciones existentes en los municipios Ureña y Bolívar de Venezuela, para ampliar los cultivos, entre las que se incluyen la escasez de agua y la pérdida de áreas agrícolas a favor del urbanismo, y aún contando con la producción, todavía en ciernes, del área de Guarumito, se requiere duplicar el área cosechada. Todo esto no hace más que reforzar una relación que se pudiera calificar como de dependencia de la producción de caña de azúcar del lado colombiano para utilizar de manera eficiente el Central y, como se verá más adelante, satisfacer la demanda del mercado tachirense.

5. CAZTA se ha planteado como estrategia dos planes de acción: el primero se relaciona con los acuerdos alcanzados en el 2003 con los organismos de gobierno de Venezuela y con los productores venezolanos de ampliar el área cultivable, incluyendo cultivos en la zona de Guarumito del municipio Ayacucho. El segundo, sin desestimar el primero, se le ha denominado "Conglomerado Regional de la caña de azúcar de carácter binacional". Esta estrategia parece ser el centro de promoción de la empresa, porque de él se espera la consolidación y desarrollo futuro a mediano y largo plazo. Al respecto se propone el siguiente plan: 1) Incrementar el área bajo cultivo a 3.700 ha en la Fase I, a 5.700

ha en la Fase II y a 7.700 ha en la Fase III; y la productividad agrícola a 9 t de azúcar por hectárea de caña, para producir azúcar y alcohol. 2) Ampliar la capacidad de molienda a más de 2500 t/caña al día. 3) Desarrollar una destilería de alcohol con proyección de 100.000 litros/día al final de la Fase II. 4) Desarrollar los derivados para la alimentación animal y producción de bio-fertilizantes. No obstante lo anterior, aunque el Conglomerado se propone como una estrategia binacional, la información que se ofrece para el desarrollo y consolidación del sector en el Norte de Santander no está expresada de manera clara y visible.

La estrategia del conglomerado resulta interesante por cuanto ello permitiría organizar la producción en plazos lógicos y estables en el tiempo. También permitiría organizar alrededor de las industrias conexas, un conjunto de redes y funciones que van desde las mejoras viales, cambios urbanísticos, empleo y seguridad entre otros. Se generaría mayor empleo. Sin embargo, tal propuesta, además de lo ya expresado, no depende únicamente de la buena voluntad de los actores públicos o de la comunidad, que en última instancia son externos a la cadena. Un conglomerado es un proceso paulatino de interrelacionamiento y de creación de sinergias y confianzas entre los distintos actores de la cadena y esto es muy difícil de lograr alrededor de un único Central y de una única empresa que tiene y aspira mantener una posición dominante en la región. Por otra parte, la propuesta del Conglomerado parece descansar fundamentalmente en el desarrollo de la ZIF y ciertamente muchos de los avances que se puedan hacer en el sector dependen de un acuerdo binacional que regule la actividad, sin embargo, gran parte de los desarrollos dependerán de las acciones que adelante CAZTA en ese marco.

6. La mano de obra contratada como obreros o corteros proviene básicamente del Norte de Santander, los cuales se comportan como trabajadores migrantes estacionales y transfronterizos que cruzan el límite para realizar las labores diarias y retornan a sus hogares en la noche. A pesar del reconocimiento por parte de productores y CAZTA, que a los trabajadores tanto colombianos como venezolanos, se les cancelen los salarios y adicionales establecidos tanto por la ley, el gobierno nacional y los organismos laborales pertinentes, esos trabajadores, por realizar faenas de tipo estacionales, no gozan de muchos de los beneficios laborales contemplados en las legislaciones vigentes en uno u otro país. Tanto los productores como los trabajadores, requieren reconocimiento especial de su situación de precariedad económica, para que se proceda a establecer mecanismos que sin ser netamente salariales o económicos, propendan a elevar sus niveles de vida y a mantener su compromiso con la producción agrícola y dejen de sufrir las consecuencias de una economía de subsistencia. Entre las medidas que se puede estudiar están la oferta de beneficios asistenciales, protección laboral, viviendas, servicios, educación, entre otros.

7. La dinámica fronteriza y la ZIF se ve y se verá influenciada por las barreras legales nacionales de cada país y las distintas percepciones y tratamientos que se dan a las fronteras y lo fronterizo entre los países. Especial mención merecen las zonas de seguridad fronteriza que prevé la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002 y que a pesar de no haber sido reglamentada aún, se asume la vigencia del Reglamento Parcial N° 2 de 1986, y el Decreto N° 3.340 de fecha 20 de agosto de

1994 (Gaceta Oficial N° 35.385) que incluye los siguientes municipios en el estado Táchira: García de Hevia, Ayacucho, Michelena, Pedro María Ureña, Bolívar, Junín, Córdoba, Libertad e Independencia. La declaración de Zona de Seguridad Fronteriza limita e inhibe la actividad azucarera y contrasta fuertemente con la concepción misma de ZIF, especialmente en el impacto que el desarrollo de la misma irá produciendo en el espacio y dinámica fronteriza. No obstante lo anterior, las poblaciones de esta frontera destacan de distintas maneras la necesidad de coherencia en las políticas de integración fronteriza en asuntos económicos y sociales debido a que tanto Norte de Santander como Táchira tienen unas dinámicas de cotidianidad que hacen imposible que los Estados los sigan ignorando. Para los distintos actores y según cifras oficiales, la mayor actividad comercial e industrial se localiza en los municipios próximos al límite y de igual manera son los municipios con mayores carencias o problemas sociales (ver anexo B en Bustamante, Sierra y otros, 2005).

En lo específico del azúcar, la Zona de Seguridad Fronteriza podría inhibir el desarrollo del sector debido a que las dinámicas propias del mismo conllevan un constante intercambio transfronterizo, como lo son la propiedad extranjera del Central, la importación de caña del Norte de Santander, los cuales pueden verse afectados por cuanto la gran mayoría de los actores están ubicados geográficamente en la mencionada Zona. En ese sentido, ya existe un precedente, relacionado con la demanda de nulidad de compra-venta del Central interpuesta por la Procuraduría General de Venezuela, cuya motivación era justamente que el ingenio está ubicado en la Zona de Seguridad Fronteriza, que fue vendido a inversionistas

colombianos y que no se obtuvo el visto bueno del Ministerio de la Defensa al momento de la venta.

Del mismo modo, por la especial condición que revisten las zonas de seguridad en Venezuela, la Fuerza Armada a través del Teatro de Operaciones o del Comando de Guarnición respectivo, puede realizar inspecciones, restringir el horario de funcionamiento de lugares públicos y privados, llevar un registro de las personas que viven en su territorio, implementar medidas de seguridad y control, entre otras, de acuerdo al Reglamento Parcial No. 2 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa sobre las Zonas de Seguridad, establecido por el Decreto 1.100, del 14 de mayo de 1986 (Presidencia de la República, 1986) y aún vigente. Ello puede conllevar a que se produzcan restricciones o inhibiciones o inconvenientes, tanto en el necesario intercambio transfronterizo, como en la dinámica propia de la agroindustria en los municipios venezolanos.

Con todas estas consideraciones y elementos, debe pensarse y proponerse, el establecimiento de un Régimen bilateral para el sector azúcar en la ZIF Táchira- Norte de Santander, que incluya o plantee la forma de dinamizarlo, de lograr mejoras en las condiciones de los actores, en especial los más débiles, de permitir un intercambio transfronterizo más expedito, y que logre la que cada parte involucrada cumpla con sus funciones y obligaciones legales, contractuales y con un mejor destino y calidad de vida de los habitantes de la ZIF.

## NOTAS

<sup>1</sup>El trabajo que se presenta a continuación sintetiza el diagnóstico del informe final de la investigación titulada: "Régimen para el sector Azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira - Norte de Santander. Estudio y Propuesta. La totalidad del Informe final fue publicado en un libro titulado *Régimen para el Sector Azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira - Norte de Santander* con el cofinanciamiento de la Universidad de Los Andes y la Gobernación del estado Táchira.

## Bibliografía

- BUSTAMANTE, A. M.; SIERRA, M., y otros. (2005). Propuesta de Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander - Táchira. San Cristóbal (Venezuela): CEFI - Universidad de los Andes; Cúcuta (Colombia): Universidad Francisco de Paula Santander, y Corporación Universidad Libre de Colombia, seccional Cúcuta.
- BUSTAMANTE, Ana Marleny y Francisco Javier SÁNCHEZ (2008), Régimen para el Sector Azúcar en la Zona de Integración Fronteriza Táchira - Norte de Santander, ULA- Gobernación del estado Táchira.
- CAN, Decisión 501. Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. (2001). Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, año XVII, No. 680, Lima, 28 de junio de 2001.
- CARUCI, Nerlily. (2000, mayo-octubre). Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. Aldea Mundo. Revista del Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de los Andes. Año 5, No. 9, pp.84-89
- CAZTA, C. A. (2006). Histórico de la producción del Central de Ureña desde 1955 a 2006, hoja de Excel. Disponible en CAZTA, Ureña.
- CAZTA, C.A. (2007). Dossier contentivo de la información solicitada por el equipo de investigación del Régimen Administrativo para el sector azúcar en la ZIF Táchira - Norte de Santander. Estudio y Propuesta.

Disponible en el CEFI, Universidad de Los Andes, San Cristóbal, Venezuela.

- DUQUETTE, Michelle, y LAFLAMME, Simón-Félix. (2002). Del pensamiento mágico al realismo global. El TLCAN y las nuevas tendencias en el desarrollo regional en América del Norte. En Briceño y Bustamante, La integración Latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización. Mérida (Venezuela): Universidad de los Andes (ULA).
- La Nación (1984): "Exportaciones de caña a Venezuela sujetas a nueva normatividad". 19 de enero, pp. 1, 6. San Cristóbal.
- GASCA Z., José. (2006). Una década de impactos regionales y territoriales. En Mónica Gambрил, Ed. Diez años del TLCAN en México, pp.193-204. Ciudad de México: UNAM, CISAN.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2007). Población estimada del estado Táchira. Proyecciones de 2004. Consultado en mayo 2007: "http://www.ine.gov.ve/poblacion/distribucion.asp"
- Instituto Nacional de Nutrición (2007) Hoja de Balance de Alimentos (HBA) 2002-2004. Consultado en mayo 2007: "http://www.inn.gov.ve/contenidos/hba/hba.pdf"
- NWEIHED, Kaldone. (1990). Frontera y límite en su marco mundial. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- OLIVEROS, Luis Alberto. (2003). El desarrollo fronterizo y su relación con el transporte internacional terrestre. Consulta en línea el 22 de octubre de 2006 de. "http://www.comunidadandina.org/desarrollofronterizo"
- PEREÑA G., Mercedes. (2006). Algunas reflexiones en torno al impacto del TLCAN en la cooperación transfronteriza. En Mónica Gambрил (Ed.), Diez años del TLCAN en México (pp.193-204). Ciudad de México: UNAM, CISAN
- Presidencia de la República de Venezuela (1986, 14 mayo), "Reglamento parcial No. 2 de la Ley Orgánica de Seguridad y defensa sobre las Zonas de Seguridad .Gaceta Oficial de la República Bolivariana de

Venezuela, 33.469 del 14 de mayo de 1986. Disponible: <http://www.venezuelareal.org/pdf/ReglamentoParcialNo.2ZonasdeSeg14-5-86.pdf>

- Presidencia de la República de Venezuela (1994, 20 agosto) Decreto N° 3.340 de 1994 (Gaceta Oficial N° 35.385)
- República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa. (2001). Expediente N° 2001-0186.
- República Bolivariana de Venezuela (2002), "Ley Orgánica de Seguridad de la Nación", Gaceta Oficial N° 37.594 de fecha 18 de diciembre del 2002, Caracas. Disponible: <http://www.tecniojuris.com/derecho/modules.php?name=News&file>
- República de Venezuela. Decreto N° 3.343. (1994). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 35.385. Enero 20, 1994. Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica de Seguridad
- SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco Javier. (1999). Transporte internacional de mercancías por carretera: la decisión venezolana de mayo de 1999. Aldea Mundo. Revista del Centro de Estudios de Fronteras e Integración. Universidad de los Andes (ULA). Año 4, No.8, pp. 76-78.

\*

## BUSTAMANTE, Ana Marleny

PhD en Ciencia Política, Universidad de Liverpool. Docente Investigadora Titular CEFI, Universidad de Los Andes Táchira.

Email:  
apernia@ula.ve

\*\*

## SÁNCHEZ, Francisco J.

Abogado, especialista Derecho y Política Internacionales, Universidad Central de Venezuela. Investigador Docente CEFI, Universidad de Los Andes-Táchira

Email: francs@ula.ve

Fecha de recepción:  
Noviembre 2008  
Fecha de aprobación:  
Febrero 2009