



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES- NÚCLEO TÁCHIRA
“DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ”
CENTRO DE ESTUDIOS DE FRONTERAS E INTEGRACIÓN
“DR. JOSÉ MANUEL BRICEÑO MONZILLO”
MAESTRÍA EN FRONTERAS E INTEGRACIÓN

**DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL
PASO FRONTERIZO “PUENTE INTERNACIONAL LAS TIENDITAS”**
Perspectiva colombiana

**Trabajo Especial de Grado presentado como requisito para optar al Título
de *Magíster Scientiae* en Fronteras e Integración**

Autor: Erika Alexandra Leal Villamizar

Cédula de Identidad: 1.090.174.966

Tutor: Lic. María Eugenia Bello

San Cristóbal, Abril de 2016

DEDICADORA

A mis padres Alejandro y Elisa, a mi esposo Adalber y mis grandes amigas Anny y Penélope, que con su entusiasmo, comprensión y motivación me brindaron apoyo para culminar esta meta.

www.bdigital.ula.ve

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar el más sincero agradecimiento a todas las personas e instituciones que han contribuido con el desarrollo de este trabajo, en sus distintas formas:

A la Universidad de Los Andes de Venezuela - ULA y en especial a los docentes de la IV Cohorte de la Maestría en Fronteras e Integración, a mi tutora Maria Eugenia Bello, a mis compañeros y a todo el equipo humano de la Universidad, porque a través de ellos cimenté la formación de la presente maestría con éxito.

A los funcionarios de las entidades públicas colombianas entrevistadas, que atendieron amablemente y motivadamente mi llamado al desarrollo de este trabajo de investigación.

A la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, mi alma máter, que en virtud del Convenio Marco de Cooperación Científica y Tecnológica, avaló el inicio de mi formación académica como Magíster.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	iii
ÍNDICE GENERAL.....	iv
LISTA DE GRÁFICAS	viii
LISTA DE TABLAS	x
RESUMEN.....	12
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO I.....	18
EL PROBLEMA	18
1.1. Planteamiento del Problema.....	18
1.2. Formulación del problema	25
1.3. Objetivos	26
1.3.1. Objetivo General.....	26
1.3.2. Objetivos Específicos.	26
1.4. Justificación de la Investigación	27
1.5. Limitaciones de la Investigación.....	27
CAPÍTULO II	29
MARCO TEÓRICO.....	29
2.1. Antecedentes de la Investigación	29
2.2. Bases teóricas	32
2.2.1. Política pública.	32
2.2.2. Frontera.....	35
2.2.3. Integración.	37
2.2.4. Paso de frontera.	38

2.3. Bases Legales	39
2.4. Bases institucionales	61
2.4.1. IIRSA, COSIPLAN y UNASUR.....	61
2.4.2. Comunidad Andina - CAN.....	63
2.4.3. Comité Paritario Técnico Acuerdo de Cooperación Binacional para la Construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”	65
2.4.4. Instituciones de Venezuela en Materia Fronteriza.....	65
2.4.5. Instituciones de Colombia en Materia Fronteriza.....	68
CAPÍTULO III.....	100
MARCO METODOLÓGICO	100
3.1. Enfoque de la investigación	100
3.2. Tipo de conocimiento.....	101
3.3. Diseño de la Investigación	102
3.4. Población y muestra	104
3.4.1. Población.....	104
3.4.2. La muestra.....	104
3.5. Técnicas e instrumentos para la recolección de datos.....	110
3.5.1. Fase de recolección de información documental.....	111
3.5.2. Fase de recolección de información en campo.....	114
3.5.3. Instrumento.....	115
3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	120
3.6.1. Fase de procesamiento de la información.....	121
3.6.2. Fase de presentación de resultados y recomendaciones.....	123
CAPÍTULO IV.....	124
FACTORES INFLUYENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASO FRONTERIZO “PUENTE INTERNACIONAL LAS TIENDITAS”.....	124

4.1 Factores influyentes en la implementación de un paso fronterizo desde la perspectiva de la IIRSA.....	125
4.2 Factores precursores de la implementación del paso fronterizo según el marco regulatorio colombo-venezolano aplicable	133
4.3 Factores influyentes en la adecuada implementación del paso de acuerdo con la realidad de la frontera	137
4.3.1. El comercio bilateral.....	140
4.3.2. Flujo del tráfico fronterizo.....	141
4.3.3. Capacidades de defensa y seguridad en la frontera.	142
4.3.4. Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera.	143
4.3.5. Ubicación geoestratégica del territorio de frontera.....	143
4.3.6. Relaciones diplomáticas y políticas binacionales.....	144
4.4 Matriz de factores influyentes en la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.....	149
CAPÍTULO V	153
DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES QUE SE DERIVAN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASO FRONTERIZO	153
5.1. Presentación y análisis de los datos recopilados	153
5.1.1. Operación e infraestructura del paso (C1)	153
5.1.2. Perspectiva de Integración del paso (CII).....	186
5.2. Desafíos a los que se enfrenta la implementación del paso fronterizo.....	203
5.3. Oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo	214
5.4. Síntesis de desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo	220
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	231
6.1. Conclusiones sobre los desafíos y oportunidades para la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”	231

6.2. Recomendaciones para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos	234
REFERENCIAS	238
ANEXOS	252
ANEXO A	252
ANEXO B	253

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tráfico fronterizo promedio semanal (2012 - 2015) en los pasos fronterizos de Norte de Santander – Táchira.....	20
Gráfica 2. Mapa de proyectos del grupo de proyectos de facilitación de pasos de frontera.....	23
Gráfica 3. Diseño “Puente Tienditas” en la frontera colombo venezolana.....	24
Gráfica 4. Avances de la Construcción del Puente Tienditas 13 de octubre 2015.....	25
Gráfica 5. Línea de tiempo de las bases legales colombo-venezolana relacionados con integración, pasos, movilidad y tránsito en frontera.	40
Gráfica 6. Estructura organizativa de la Oficina de Fronteras de Venezuela	66
Gráfica 7. Estructura organizativa del MPPRE.....	67
Gráfica 8. Centros de atención y mejoramiento fronterizo binacional	70
Gráfica 9. Estructura Sector Relaciones Exteriores de Colombia /Asuntos fronterizos	71
Gráfica 10. Composición sub-sectorial de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN como porcentaje del total de proyectos del Sector Transporte	125
Gráfica 11. Concepto de paso fronterizo deseable según la IIRSA.	128
Gráfica 12. Principales destinos de exportación participación enero-septiembre de 2009 y 2015.....	141
Gráfica 13. Tráfico fronterizo promedio semanal (2012 – 2015) de los principales pasos de la frontera Norte de Santander.....	142
Gráfica 14. Mapa del área de influencia del eje del proyecto del proyecto “Puente Internacional Las Tienditas”	144
Gráfica 15. Proyección del CENAF Tienditas en Norte de Santander	155
Gráfica 16. Render Puente Tienditas	156
Gráfica 17. Plan de implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras - MIG.....	161
Gráfica 18. Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras – MIG	168

Gráfica 19. Hoja de ruta preliminar de adopción del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras	169
Gráfica 20. Reunión binacional Colombia –Venezuela en Cartagena de Indias (ago. 1/14)	184
Gráfica 21. Eje Andino IIRSA – Corredor vial Caracas – Bogotá – Quito	185
Gráfica 22. Metodología levantamiento y simplificación de procedimientos del PNSC.....	220
Gráfica 23. Desafíos para una adecuada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”	228
Gráfica 24. Oportunidades para implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”	230
Gráfica 25. Estrategias recomendadas para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos	235

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. <i>Bases legales relacionadas con los antecedentes, la proyección e implementación del paso fronterizo "Puente Internacional Las Tienditas"</i>	41
Tabla 2. <i>Actores públicos que participan en el proceso de Política Pública Fronteriza colombiana</i>	74
Tabla 3. <i>Descripción de fases del diseño de la investigación</i>	103
Tabla 4. <i>Perfil No. 1 Asesor de la Subdirección de Control Migratorio de Migración Colombia</i>	105
Tabla 5. <i>Perfil No. 2 Profesional encargado del Escritorio Colombia – Venezuela de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo de la Cancillería</i>	106
Tabla 6. <i>Perfil No. 3 Asesor de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL) del DNP</i>	107
Tabla 7. <i>Perfil No. 4 Director Técnico de Logística de la Subgerencia de Protección Fronteriza del ICA</i>	108
Tabla 8. <i>Perfil No. 5 Subdirector de la Dirección de Apoyo Técnico del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)</i>	109
Tabla 9. <i>Perfil No. 6 Director del PNSC</i>	110
Tabla 10. <i>Fases de aplicación del instrumento – cuestionario guía</i>	116
Tabla 11. <i>Estructura fichas bibliográficas</i>	119
Tabla 12. <i>Principales obstáculos que impiden el desarrollo la fluidez de los pasos de frontera de Suramérica</i>	121
Tabla 13. <i>Listado de tipologías de Paso de Frontera Suramericanos según la IIRSA</i>	126
Tabla 14. <i>Factores que propician la materialización de un paso de frontera deseable y posible para Suramérica según la IIRSA</i>	127
Tabla 15. <i>Estándares de gestión propuestos por el GTE para los pasos de frontera de Suramérica</i>	129
Tabla 16. <i>Factores legales que propician la materialización del paso de frontera "Puente Internacional Las Tienditas"</i>	131

Tabla 17. <i>Indicadores generales de caracterización del Departamento fronterizo Norte de Santander</i>	134
Tabla 18. <i>Factores de la realidad fronteriza influyentes en la adecuada implementación del paso “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	138
Tabla 19. <i>Factores influyentes en la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	146
Tabla 20. <i>Organismos colombianos que operarán el paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”</i>	150
Tabla 21. <i>Equipamiento especializado proyectado para la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	159
Tabla 22. <i>Características funcionales de la proyectada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	162
Tabla 23. <i>Circunstancias de la implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” que pueden promover la integración binacional y optimizar el flujo fronterizo</i>	172
Tabla 24. <i>Circunstancias que pueden impedir una adecuada implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” y limitar el flujo fronterizo</i>	188
Tabla 25. <i>Desafíos para una adecuada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	198
Tabla 26. <i>Oportunidades de implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	207
Tabla 27. <i>Desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	215
Tabla 28. <i>Desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”</i>	221

República Bolivariana de Venezuela
Universidad de los Andes - Núcleo Táchira
“Dr. Pedro Rincón Gutiérrez”
Centro de Estudios de Fronteras e Integración
“Dr. José Manuel Briceño Monzillo”
Maestría en Fronteras e Integración

**Desafíos y oportunidades para la implementación del paso fronterizo “Puente
Internacional Las Tienditas”**
Perspectiva colombiana

Autor: Erika Alexandra Leal Villamizar

Tutor: Lic. María Eugenia Bello

Abril, 2016

www.bdigital.ula.ve

RESUMEN

El estudio tuvo como objetivo principal describir a profundidad, desde la perspectiva colombiana, los desafíos y oportunidades para la implementación del paso fronterizo colombo-venezolano “Puente Internacional Las Tienditas”. El sustento teórico se basó en conceptos relacionados con política fronteriza, integración regional y pasos fronterizos. Metodológicamente este estudio es de carácter cualitativo y corresponde al tipo de investigación exploratoria, apoyándose en técnicas combinadas como la revisión de bibliografía especializada y trabajo de campo a través de entrevistas semi-estructuradas, aplicadas a funcionarios miembros de entidades públicas colombianas ejecutoras de política fronteriza. Como resultado de la investigación se logró la identificación y análisis de las principales oportunidades y desafíos para la implementación del paso fronterizo, en aspectos como: infraestructura, operación, equipamiento, institucionalidad, controles, trámites y servicios; a partir de lo cual, se formulan recomendaciones para el fortalecimiento y mejora del despliegue institucional que demanda la creación de un paso de frontera que impulse la integración binacional.

Descriptor: paso fronterizo, políticas fronterizas, integración binacional.

ABSTRACT

The main objective of this study consisted of identifying and describing in depth from the Colombian point of view, all the facing challenges and opportunities from the implementation of the International Bridge "Las Tienditas" border crossing, between Colombia and Venezuela. The theoretical foundation is based on a mixture of border policies, regional integration and border crossings. Methodologically, this study is qualitative and belongs to the exploratory type of research, supporting itself on combined techniques such as specialized literature reviewing and field work, in the way of semi-structured interviews, applied to several members of Colombian official entities, in charge of executing the public border policies. As a result of the research, there were identified and analyzed, key opportunities and challenges to implement the previously mentioned border crossing, in different aspects such as infrastructure, operation, equipment, institutions, controls, procedures and services; from which were formulated recommendations to strengthen and improve operational deployment of a border crossing tending to allow boost bilateral integration.

Key word: border crossing, border policies, binational integration.

www.bdigital.ula.ve

INTRODUCCIÓN

Los pasos fronterizos entre naciones son muy importantes, porque permiten una mayor fluidez, acercamiento, colaboración y coordinación entre los territorios de dos países, no obstante, algunas políticas gubernamentales suelen limitar o restringir la integración que estos elementos físicos y funcionales. En este tenor, esta investigación tiene como principal propósito de estudio definir los desafíos y oportunidades derivados de la implementación del “Puente Internacional las Tienditas” como nuevo paso de frontera colombo-venezolano.

En torno a la prestación de adecuados servicios de atención y en cuanto a políticas públicas consensuadas nacional y binacionalmente entre las instituciones de ambos países, se hayan algunas debilidades para acordar y planear el modo, la operación, la infraestructura, las condiciones y requisitos para lograr el mayor éxito en la integración, lo cual ha condicionado a lo largo de la historia la adecuada operación de los elementos existentes para la conexión física de estas naciones hermanas. Ejemplo de ello son el “Puente Simón Bolívar” y el “Puente Francisco de Paula Santander”, que albergan el mayor movimiento terrestre de cargas internacionales y de personas entre dichos Estados.

En concreto, este estudio se precisa conocer desde la perspectiva colombiana, el contexto de la gestión coordinada de fronteras entre las instituciones públicas nacionales, en lo concerniente a operación e infraestructura del nuevo paso entre Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela), así como los factores que limitan o apalancan la integración binacional con su puesta en funcionamiento para la conexión vial, desarrollo comercial, tránsito multimodal y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la mencionada frontera.

Al respecto, la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en su rol de foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), ha emprendido acciones para facilitar la integración y

facilitación fronteriza en el ámbito regional, definiendo líneas de acción, y proyectos que contribuya a la consolidación de una visión común y compartida de las fronteras entre los países de América del Sur, dentro de los que se encuentra la “Construcción del Puente Tienditas,” cuyo objeto es mejorar la conectividad de los países (Colombia y Venezuela) y fortalecer las relaciones binacionales.

Según lo anterior, el gobierno colombiano en amalgama con el gobierno venezolano, ha emprendido intervenciones sobre la infraestructura intermodal para la conectividad, demanda futura de carga y pasajeros del sistema fronterizo, y de manera individual la definición de un Modelo de Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG) que pretende la articulación todos los servicios fronterizos a través de sinergia interinstitucional en los Centros Nacionales de Atención Fronteriza CENAF y los Centros Binacionales de Atención Fronteriza CEBAF, descongestionando los dos pasos de frontera actuales que quedarían reservados para el tráfico local y regional.

De acuerdo con lo dicho, el sustento teórico del presente estudio se teje en torno a los conceptos relacionados con política fronteriza, integración regional y pasos fronterizos, que se han abordado por diferentes autores, así como la perspectiva metodológica aplicada que es de carácter cualitativo y corresponde al tipo de investigación exploratoria, apoyándose en técnicas combinadas como la revisión de bibliografía especializada y trabajo de campo a través de entrevistas semi-estructuradas, aplicadas a funcionarios miembros de entidades públicas colombianas ejecutoras de política fronteriza.

Sobre este contexto se ha organizado la presentación del estudio en seis capítulos, dentro de los cuales se estructura en primer lugar el problema, la justificación y los objetivos de la investigación, dentro de los que se precisa identificar los factores influyentes en la implementación del paso de acuerdo con la iniciativa IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera, y por otro lado, determinar los desafíos a los que se enfrenta la implementación del Puente, en el marco de la operación que demanda un paso de frontera, estableciendo

igualmente las oportunidades que se derivan para el desarrollo y la integración de la frontera.

En el segundo capítulo se realiza una aproximación a las nociones en las que se desarrolla el marco teórico del estudio en torno a las nociones de frontera, política pública fronteriza, integración y paso de frontera. Así mismo se exponen los antecedentes de la investigación, las bases legales regionales, binacionales y nacionales, y las bases institucionales referentes al tema fronterizo colombiano y venezolano.

En el tercer capítulo se expone la fundamentación teórica de las principales opciones metodológicas que guían la investigación. En primer lugar, la elección de la metodología cualitativa como enfoque adecuado para describir los asuntos fronterizos colombo-venezolanos atinentes a pasos de frontera. En segundo lugar, el diseño de la investigación no experimental y de nivel exploratorio en que se estructuró el estudio, el cual implementó un diseño bibliográfico en amalgama a un diseño de campo aplicado a funcionarios expertos de las instituciones públicas colombianas implementadoras de política pública fronteriza en materia diplomática, logística, de control, de trámites y de servicio al ciudadano.

En el capítulo cuarto, se procesa la información obtenida y se presentan los factores identificados como influyentes en la implementación del paso fronterizo desde la perspectiva de la IIRSA y según el marco regulatorio colombo-venezolano aplicable y la realidad de la frontera, tales como el comercio bilateral, el tráfico fronterizo, la gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera, la ubicación geoestratégica del territorio, entre otros.

En el quinto capítulo detalla los resultados del estudio realizado, exponiendo el análisis ordenado de los datos obtenidos en la fase de trabajo de campo y según el desglose de las temáticas consultadas, en las categorías 1) operación e infraestructura del paso y 2) integración, se plantean finalmente los desafíos y

oportunidades identificados en torno a la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.

Finalmente en el capítulo sexto se presentan una serie de recomendaciones para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos y se presentan las conclusiones que responden a los alcances de los objetivos que se plantaron en la investigación respecto a factores, desafíos y oportunidades de la implementación del paso fronterizo de estudio.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

1.1. Planteamiento del Problema

Los países de América Latina se han venido enfocando en la implementación de programas de promoción de desarrollo e integración, caracterizados fundamentalmente por la apertura de mercados y la puesta en práctica de ambiciosos esquemas de despliegue de infraestructura, cuyo propósito es la facilitación del comercio y el avance de las comunicaciones, de los cuales, algunos se dieron con planificación desarticulada e irrisorios controles ambientales, ocasionándose disfuncionalidad, deterioro del medio ambiente, afectaciones sociales en los territorios y, en algunos casos, detrimento patrimonial por abandono de obras. Esto generó preocupaciones en la comunidad internacional, con lo cual en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en el año 1992 se avaló la necesidad de repensar la noción de desarrollo e incorporarle el elemento sustentabilidad.

Así, los gobiernos latinoamericanos e instituciones financieras supranacionales actualmente apuntan a la planificación integral, financiación y construcción de proyectos de infraestructura a gran escala, que bajo el rudimento de sustentabilidad, faciliten el acceso de sus Estados a los mercados globales y robustezcan la competitividad de los bloques regionales a los que están suscritos.

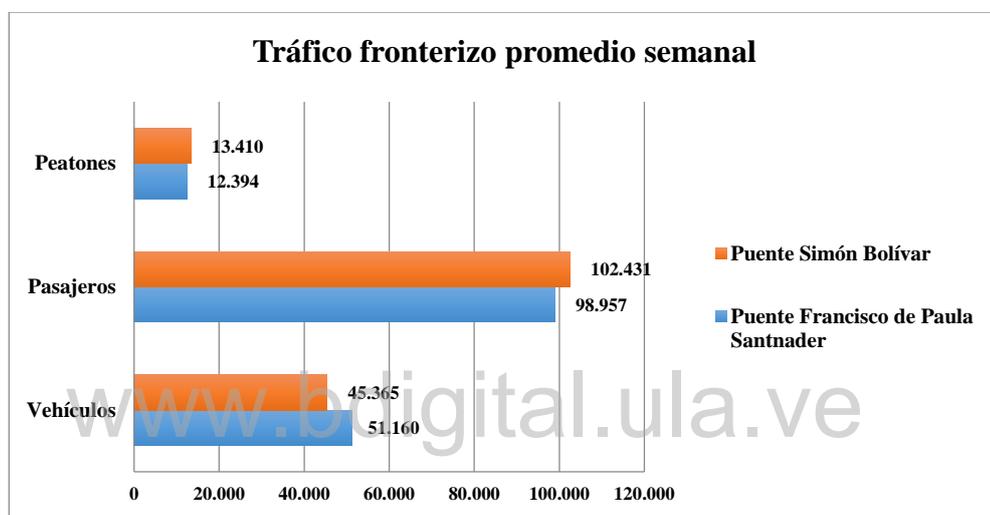
En concordancia, como resultado de la primera Reunión de Presidentes Suramericanos, que se llevó a cabo en Brasilia (Brasil) en el año 2000, se crea la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con el propósito de “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano” (Comunicado de Brasilia, 2000).

En este entorno institucional en el año 2009 se establece el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), al cual se le incorpora en el año 2011 la IIRSA como foro técnico para el apoyo de la planificación de la infraestructura de conectividad regional, iniciativa de integración física que ha proclamado su intención en el compromiso de lograr el desarrollo social, económico y ambiental de la región, no obstante, su implementación ha suscitado controversias y debates con la sociedad civil sobre todo en lo concerniente a los factores ambientales que han sido impactados por sus proyectos.

Una de las principales discusiones que se ha producido en torno a la IIRSA, se centra precisamente, en la dicotomía del desarrollo sustentable y el crecimiento económico, las limitaciones en planificación participativa e integral, la inadecuada gestión ambiental y difícil coordinación institucional y política para la formulación y ejecución de acciones binacionales y regionales, como es el caso del “Programa de Proyectos Pilotos en Pasos de Frontera”, el cual pretende facilitar el transporte entre Estados, promover la integración, contribuir con el desarrollo fronterizo y el intercambio cultural y comercial, para mejorar la calidad de vida y la movilidad regional.

Colombia y Venezuela se encuentran dentro del Eje Andino de Integración de la IIRSA, un importante nodo de articulación, que alberga la frontera Norte de Santander (Colombia) –Táchira (Venezuela). En dicha Frontera se da un amplio flujo de movilidad vehicular, comercial y humana; sobre lo cual se han formulado proyectos en procura de la mejora y desarrollo de la infraestructura para la conexión binacional, los cuales lamentablemente han venido materializándose de manera lenta y poco articulada, retrasando los propósitos de apalancar sosteniblemente el desarrollo comercial, facilitar el tránsito multimodal y así mismo promoverla mejora de la calidad de vida de los habitantes de la mencionada frontera con la prestación de adecuados servicios de atención.

Adicionalmente, la falta de políticas públicas consensuadas entre ambos países para acordar y planear el modo, la operación, la infraestructura, las condiciones y requisitos para lograr el mayor éxito en la integración, han condicionado la adecuada operación de elementos existentes para la conexión internacional, desde dicha frontera. Ejemplo de ello son el “Puente Simón Bolívar” y el “Puente Francisco de Paula Santander”, que albergan el mayor movimiento terrestre de cargas internacionales y de personas entre Colombia y Venezuela, como se puede observar en la Gráfica 1.



Gráfica 1. Tráfico fronterizo promedio semanal (2012 - 2015) en los pasos fronterizos de Norte de Santander – Táchira. Fuente. Elaboración propia con datos tomados del Banco de la República de Colombia (2012).

Dicho tránsito, frecuentemente se ve afectado por los desarticulados controles y servicios aduaneros y migratorios, que se prestan principalmente por parte del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) en Venezuela y el Centro Nacional de Atención en Fronteras (CENAF) en Colombia, además de las limitaciones derivadas de la infraestructura y equipamiento institucional y vial.

Al respecto, la IIRSA (2005), define las principales características de los puentes del complejo fronterizo que coartan su adecuado funcionamiento. A continuación se presentan de manera general:

1. Traspuestos obligatorios.
2. Insuficiencias portantes de los puentes.
3. Marcadas estacionalidades horarias que generan congestión.
4. Escasa infraestructura para la carga.
5. Las oficinas de las entidades de control de los diferentes países no se encuentran en el mismo espacio físico.
6. En los alrededores de los puentes es común el comercio informal y el
7. contrabando a pequeña escala estimulado por la diferencia cambiaria de la moneda.
8. La desarticulación de los procesos de control generan demoras atribuibles a los sistemas de gestión adoptados.

En este contexto, se planteó el proyecto de construcción del “Puente Internacional Las Tienditas”, como la implementación de un nuevo paso para la frontera Norte de Santander – Táchira. Dicho proyecto se clasificó dentro del “Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera de Colombia y Venezuela”, que pertenece a la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) del COSIPLAN y tiene como propósito fortalecer las relaciones binacionales y propender por la “conectividad e infraestructura intermodal interna, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país, en paralelo con los procesos de integración” (IIRSA, 2005). En este tenor, la implementación del nuevo paso fronterizo, ha de jugar un importante papel en la materialización de la proclamada integración fronteriza binacional que se anuncia entre en las diversas normativas, acuerdos y políticas públicas en Colombia y Venezuela.

Es importante mencionar, que adicionalmente a lo planteado por la IIRSA, el aludido proyecto de paso de fronterizo objeto de esta investigación, está ubicado sobre el corredor vial binacional Tienditas-Río Táchira-Villa Silvania, entre Ureña (Venezuela) y Cúcuta (Colombia) y tiene antecedentes históricos relacionados de alrededor de treinta (30) años que son determinantes para estudiar como objeto de la investigación, los cuales se mencionan brevemente.

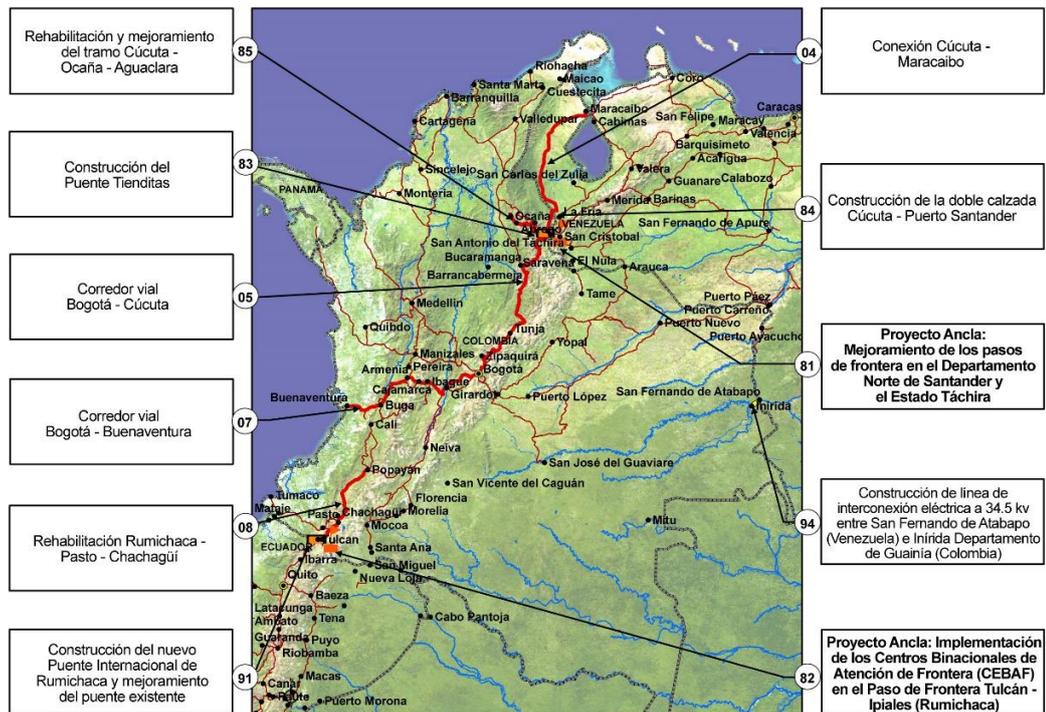
En la década de los años ochenta, se comienza a argumentar desde Colombia la necesidad de construir una nueva conexión con Venezuela, teniendo en cuenta el gran movimiento económico de la zona fronteriza y las insuficiencias que comenzaban a presentarse en los puentes existentes, ya que operativamente los dos puentes colapsan en horas pico.

El estudio de la misión CAF-INTAL-BID (1997), recomienda en su informe final incluir una nueva conexión terrestre en el Programa de Desarrollo integral Fronterizo Colombo- Venezolano. Posteriormente, en enero del 2007 la firma Proeza Consultores Ltda. de Cúcuta elabora un documento técnico a manera de perfil, donde se señala la posible ubicación del “Puente Internacional Las Tienditas”.

Es así, que a proyección de la construcción de este Puente Internacional se pensó hace aproximadamente un cuarto de siglo atrás, de acuerdo con lo narrado por el Dr. Mario Villamizar, quien es veedor de la obra y presidente de la empresa cucuteña Proeza Consultores Ltda. (DNP, s.f.)

En el 2006, Colombia en su calidad de miembro de la UNASUR, manifiesta en la Octava Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA, solicitud de inclusión y priorización de acciones de armonización a los procedimientos para el Centro de Frontera Cúcuta - San Antonio, así como la realización de estudios para la optimización del funcionamiento de pasos de frontera pilotos.

En el año 2012 la IIRSA en su planificación territorial indicativa, publica su cartera de proyectos, incluyendo dentro del grupo “Facilitación de pasos de frontera” la construcción del Puente Tienditas como un nuevo centro logístico binacional, codificándolo como el proyecto Andino N° 83 como se evidencia en la Gráfica 2.



Gráfica 2. Mapa de proyectos del grupo de proyectos de facilitación de pasos de frontera. Fuente. Imagen tomada de la IIRSA (s.f.) Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica.

www.bdigital.ula.ve

En el 2013, se firma el Acuerdo de Cooperación entre Colombia y Venezuela donde ambos países se comprometen a trabajar en conjunto la construcción del “Puente Internacional Las Tienditas”, en el cual se pacta que los aportes para la materialización del proyecto serán en partes iguales entre los dos países. Así pues, se nombra al Gobierno de Venezuela como ejecutor del proyecto, quien firma contrato de construcción en el mes de noviembre del mismo año con el consorcio binacional “Batalla de Cúcuta”, organismo que tuvo bajo su responsabilidad la elaboración de los estudios y diseños del puente (ver Gráfica 3). Se estableció en dicho Acuerdo como órganos ejecutores del Gobierno colombiano, al Ministerio de Transporte y al INVIAS.



Gráfica 3. **Diseño “Puente Tienditas” en la frontera colombo venezolana.** Fuente. Colprensa / Periódico Vanguardia Liberal, 26 de noviembre de 2013. www.vanguardia.com

Según la ficha del proyecto AND 83 de la IIRSA (s.f):

El corredor vial fronterizo binacional tiene una longitud total de 2,25 km, discriminado en una longitud de 1,15 km en territorio venezolano, estado de Táchira, desde el poblado de Tienditas, perteneciente al municipio Pedro María Ureña, ubicado a 3,5 km de Ureña, vía a San Antonio, hasta la margen derecha del río Táchira, el cual constituye el límite entre los dos países. En territorio colombiano, el corredor se desarrolla en una longitud de 1,1 km, entre la margen izquierda del río Táchira y la intersección del “anillo vial” de Cúcuta a la altura del centro recreacional Villa Sylvania localizado en la zona rural del municipio de Villa Rosario, en el departamento de Norte de Santander (sección situación Colombia).

En una entrevista concedida al Diario El Colombiano el 19 de mayo de 2015, la ministra de Transporte de Colombia, Natalia Abello afirma que “(...) esta obra conectará dos naciones hermanas. La construcción de este Puente Internacional se dio como alternativa ante la saturación vehicular que hoy presentan los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander” (Correa, 2015). Así pues, se realizaron avances en el proyecto de construcción del Puente Internacional Las Tienditas tal como se muestra en la Gráfica 4.



Gráfica 4. Avances de la Construcción del Puente Tienditas / 13 de octubre 2015. Fuente. Imagen tomada del Archivo / Periódico Portafolio, 13 de octubre de 2015.

Una vez revisado los antecedentes históricos del objeto de estudio y al conocer las disposiciones de la IIRSA como “Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del COSIPLAN” (IIRSA, s.f.), puede percibirse que los marcos regulatorios y la aplicación de las directrices de política pública en materia fronteriza se han constantemente quebrantado, además, la estabilidad de la cooperación para la integración en materia de atención en frontera e infraestructura colombo-venezolana ha sido volátil. Además, se observa que la situación de los pasos de la frontera Norte de Santander – Táchira, adolece de análisis y estudio suficiente para fundamentar la pertinencia y asertividad de los lineamientos de política fronteriza colombiana y las regulaciones existentes en materia de pasos fronterizos, así como su articulación con iniciativas regionales pro desarrollo, como el caso de la IIRSA.

1.2. Formulación del problema

Los argumentos expuestos precedentemente, reflejan la necesidad de reflexionar sobre la definición de los obstáculos a los que se enfrenta la integración binacional a consecuencia de la inadecuada proyección e implementación de los pasos fronterizos colombo-venezolanos, en especial el “Puente Internacional Las

Tienditas” proyecto prioritario de la IIRSA. A continuación, se plantean las siguientes preguntas orientadoras para el estudio que se pretende realizar:

1. ¿Cuáles son los factores influyentes en la implementación del paso Puente Internacional Las Tienditas, de acuerdo con la iniciativa IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera?
2. ¿Cuáles son los desafíos a los que se enfrenta la implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” en el marco de la operación que demanda un paso de frontera?
3. ¿Cuáles son las oportunidades que se derivan en la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas” para el desarrollo y la integración de la frontera Norte de Santander - Táchira?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General.

Definir los desafíos y oportunidades que se derivan en la implementación del paso fronterizo colombo-venezolano “Puente Internacional Las Tienditas”, desde la perspectiva colombiana.

1.3.2. Objetivos Específicos.

1. Identificar los factores influyentes en la implementación del paso “Puente Internacional Las Tienditas”, de acuerdo con la iniciativa IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera.
2. Determinar los desafíos a los que se enfrenta la implementación del Puente Internacional Las Tienditas, en el marco de la operación que demanda un paso de frontera.

3. Establecer las oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas” para el desarrollo y la integración de la frontera Norte de Santander – Táchira.

1.4. Justificación de la Investigación

El llamado al interés por realizar esta investigación, es el acercamiento a través de la indagación, a información para generar análisis y recomendaciones sobre los esquemas de proyección e implementación de pasos fronterizos, que sirvan de referente para la construcción de propuestas que mitiguen la problemática descrita en la frontera Norte de Santander – Táchira.

En este orden de ideas, la conveniencia e importancia de la realización de esta investigación, redundan en la ampliación del conocimiento sobre la institucionalidad y la realidad local de la operación de los pasos fronterizos, en especial en el territorio de estudio, con lo que se permita a los gobernantes, la academia, los ciudadanos y grupos de interés en general: considerar, examinar y ahondar en las recomendaciones y conclusiones sobre los desafíos y oportunidades de la proyectada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”. En el sentido de prevenir y dar tratamiento a los obstáculos que impiden la integración binacional, además de fundamentar acciones de mejora a los marcos regulatorios en función de que sean estables, claros, coordinados y coherentes, para que se optimice la atención a los ciudadanos y usuarios del tránsito pendular que se da en la mencionada frontera.

1.5. Limitaciones de la Investigación

Los principales obstáculos que se presentaron durante el desarrollo de la investigación fueron:

1. Escasos informes estadísticos publicados, acerca de los pasos fronterizos colombo-venezolanos.

2. Dificultad en la recolección de información oficial del Estado venezolano, acerca política pública fronteriza, planes de control y de integración, tanto comercial, vehicular, como de migración. Esto condicionó la reflexión sobre el proceso, el cómo, cuándo y dónde se trazan las políticas y directrices de dicho gobierno dirigidas a las fronteras.
3. Falta de respuesta a las solicitudes de entrevista dirigidas a instituciones venezolanas para recopilación de información, lo cual influyó en que la investigación se enfocara principalmente al análisis del componente colombiano de proyección del paso fronterizo de estudio.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la Investigación

La IIRSA realizó un estudio sobre la Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica, llevado a cabo en dos fases, la primera (Fase I) entre los años 2002 y 2004, la segunda (Fase II) entre los años 2005 y 2009. Dicho estudio, contiene un diagnóstico de los pasos de frontera de los Ejes de Integración y Desarrollo de once (11) pasos de Suramérica, a partir de lo cual se identificaron las intervenciones que cada paso requería para mejorar su funcionamiento.

Bustamante y Caraballo (2005) publicaron un artículo titulado: “Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela). Dificultades para su Creación e Implementación”, donde dichas dificultades tales como la desarticulación institucional y normativa binacional, inciden directa e indirectamente en la materialización de elementos fundamentales para el logro de la integración binacional, como el óptimo funcionamiento de los pasos fronterizos.

En el marco de la Comunidad Andina se abordó el tema ZIF en el trabajo de investigación de la Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Libre de Colombia y Universidad de los Andes de Venezuela (2006), titulado “Propuesta Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander – Colombia – Táchira – Venezuela”, donde se calificaron los municipios que potencialmente pueden ser parte de la ZIF de acuerdo a criterios como interconexión eléctrica, puentes compartidos, carreteras, entre otros, y aquellos que requieren fortalecer criterios para optimizar los resultados en la ZIF.

Seguidamente, Bustamante y Bustamante (2008) escriben el artículo “Análisis de percepciones sobre la competitividad territorial de tres municipios

fronterizos de Norte de Santander y Táchira”, logrando identificar que la competitividad de los municipios en ZIF no es proporcional a su alto potencial beneficio de la zona, evidenciando una “influencia negativa del límite internacional entre ellos, y de la falta de mecanismos bilaterales de planificación, ejecución y supervisión” (Bustamante y Bustamante, 2008, p. 13).

El tema de la infraestructura para la integración ha sido tratado por diversos autores, como Keeling (2008) con el artículo “Latin America’s Transportation” publicado por el Departamento de Geografía y Geología de la Universidad de Kentucky, en el cual expone que el transporte es un elemento fundamental para el desarrollo en América Latina, además afirma que la región podría beneficiarse con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA, pues es un mecanismo para fomentarlo adecuadamente; sin embargo, no sobra decir que poco analiza los impactos sociales y ambientales que ello ocasionaría.

La Corporación Andina de Fomento (CAF) (2010), publica el estudio “Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España” en el que expone que la infraestructura es uno de los requerimientos básicos y urgentes para el desarrollo de América Latina.

Posteriormente, García (2011) de la Universidad Nacional de Colombia escribe la tesis “Desarrollo de la ciudad de San José de Cúcuta, en el marco de la integración de la integración binacional-colombo-venezolana”, quien presenta un análisis desde la perspectiva de la Integración Comercial Binacional y el Desarrollo Local.

La consultora Gómez (2013) presenta en la ciudad de Buenos Aires ante el Grupo Técnico Ejecutivo (GTE) de Pasos de frontera del COSIPLAN, la propuesta de estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera para medir la eficiencia de los mismos en Suramérica dentro de la IIRSA.

Según Campos (2014), durante sus casi 50 años de trabajo en pos de la integración de América Latina y el Caribe, el INTAL ha realizado trabajos de investigación, artículos y estudios relacionados con los pasos de frontera y la integración fronteriza en América Latina y el Caribe. Su aporte más reciente bajo el nombre “Gestión Coordinada de Fronteras Conceptos a partir de tres publicaciones”, dedicada a analizar los desafíos y oportunidades que imponen las fronteras en relación a la seguridad y la facilitación.

Por su parte, CAF presentó sus iniciativas en la región mediante el estudio “Integración y Desarrollo Fronterizo en América Latina: el aporte de CAF”, destacando que para lograr pasos concretos de desarrollo fronterizo, según Rodríguez (2014), es necesaria una visión estratégica de la frontera.

La CAF cuenta con un Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) con recursos de cooperación técnica exclusivos para el apoyo del desarrollo fronterizo, con tres tipos de acciones: (i) iniciativas que impulsan la adopción de una visión estratégica de mediano y largo plazo para afianzar los objetivos de integración y desarrollo humano sostenible en la región; (ii) proyectos sectoriales en el marco de las dinámicas binacionales y de las Comisiones de Vecindad; y (iii) iniciativas en el marco de procesos de integración regional: UNASUR, CAN, MERCOSUR, Proyecto Mesoamérica, Comunidad Iberoamericana, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), principalmente. Entre 2008 y 2014, el Fondo COPIF ha aportado recursos para 57 operaciones regionales por un monto de US\$ 7,4 millones (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2014).

Por su parte, el BID (2015), publica el estudio “Infraestructura inteligente” sobre la tecnología al servicio de la conectividad física y el transporte, exponiendo como el COSIPLAN “profundizará el análisis de las regiones de frontera para impulsar el desarrollo integral y sostenible de los territorios, así como la

incorporación dinámica de los espacios de frontera, la cooperación bilateral y la integración económica y social” (p.106).

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Política pública.

El autor Roth (2002), plantea que una política pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (p.27).

De acuerdo con Roth (2002), al reflexionar sobre los aspectos relacionados con la noción de política pública desde su contexto problemático para inscripción en agenda pública, para el caso de estudio, se observa que en la frontera Norte de Santander-Táchira se genera una movilidad constante entre los habitantes de dicho territorio binacional y las personas en tránsito, situación que padece de dificultades diversas que se agotan en desacuerdos e incumplimientos normativos por parte de los diferentes actores institucionales y no institucionales relacionados con la atención en frontera, así como la clara desarticulación entre los estamentos de los dos Estados colindantes, entre otros factores. Esta situación notablemente problemática demanda lineamientos de política pública en materia logística y fronteriza, que pese a la existencia de visos en la materia, requiere de articulación entre gobiernos y grupos de interés de los dos Estados para que sean efectivos y asertivos las referentes disposiciones, en pro del bienestar de la población.

Para Meny y Thoenig (1992) una política pública, en términos muy generales, “es un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (p. 90). En el mismo sentido, Vargas (1999) ha dicho que una política pública “es el conjunto de sucesivas iniciativas, y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 57).

Por tanto, es muy importante para la población de los territorios fronterizos de ambos países, que se definan programas y acciones que optimicen los pasos y mecanismos de atención en frontera, sobre todo en la zona de integración fronteriza Norte de Santander - Táchira, que con su dinamicidad comercial requiere prioritariamente que se establezcan acuerdos y encuentros binacionales que determinen un elemento legal e institucional que realmente se consume, en aras de promover un tránsito funcional con vialidad y prestación de servicios fronterizos adecuados e implementados articuladamente entre instituciones de ambos países.

2.2.1.1. Política pública frontera colombiana.

Reflexionando sobre la política pública fronteriza en lo concerniente a la relación de vecindad entre los Estados colombiano y venezolano, Sierra (2009) refiere que:

www.bdigital.ula.ve

Durante más de 30 años, distintos actores de la frontera entre Colombia y Venezuela han buscado procesos de formulación e implementación de políticas públicas, orientadas a la transformación de situaciones de inequidad y desigualdad de su población, que exigen especial protección a la definición de soluciones frente a temas relacionados con los derechos consagrados constitucionalmente.

El origen de las políticas públicas y su desarrollo principalmente en la zona de frontera entre el departamento Norte de Santander (Colombia) y el estado Táchira (Venezuela) da cuenta de procesos de movilización social gestados para exigir el reconocimiento y el respeto a la diferencia y al pluralismo en una frontera diversa, compleja y afectada por las frecuentes crisis de las relaciones bilaterales (p.2).

Al respecto, se puede decir que el proceso de formulación e implementación de políticas públicas fronterizas no está normalizado, no empero, desde el gobierno colombiano se aplicó la siguiente forma de promoverlo: formulación de políticas desde los Ministerios y entidades públicas relacionadas de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y con la vinculación de grupos de

interés, junto con la realización de algunos foros de participación ciudadana con actores definidos y pertenecientes a las regiones fronterizas, para colectivizar la propuesta gubernativa que se formuló por parte de los actores estatales.

El segundo alcance que se dio en materia de política pública fronteriza en Colombia, residió en su formulación a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹, que materializa sus directrices a través de documentos de política nacional que son de obligatorio cumplimiento, una vez se han aprobado por el Consejo de Ministros de los sectores públicos intervinientes.

Así las cosas, los documentos CONPES, definen lineamientos de política pública que se estructuran a través de programas y proyectos para su ejecución, que es como actualmente se está ejecutando la política pública para las fronteras en Colombia.

El Gobierno Nacional colombiano en su recientemente expedido Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) “Todos por un Nuevo País”, ha priorizado con lineamientos de política, el desarrollo social y económico de los territorios de frontera, mediante la Estrategia Territorial “Ejes Articuladores del Desarrollo y Prioridades Para La Gestión Territorial”, en la cual se menciona, entre tanto, lo relacionado con la implementación de los Centros Integrados de Servicio (SI) y modelo de operación en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) y pasos de frontera; la creación de las Zonas Estratégicas para el Transporte (ZET), constituidas por un municipio o grupos de municipios de las zonas de frontera; y por último, la continuidad y fortalecimiento del denominado Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) que pretende:

Mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas; impulsar y apoyar el

¹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES— fue creado por la Ley N° 19 de 1958. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos.

desarrollo social y económico de las poblaciones en las fronteras terrestres y marítimas del país, mediante la generación de oportunidades económicas e inclusión social, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos; disminuir la brecha que existe en materia económica y social entre las zonas de fronteras y el resto del país, permitiéndoles una dinámica propia y fortalecida (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

2.2.2. Frontera.

Para llegar a definir conceptualmente la frontera es necesario hacer mención al concepto de límite, término que está directamente vinculado con la existencia e implicancias de las franjas territoriales adyacentes a ellos y que muchas veces es confundido o utilizado como sinónimo de frontera.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, existen diferencias entre ambos, pues la idea de límite responde a una noción lineal, en cambio la frontera a una noción espacial que involucra, por tanto, no solo el límite, sino también a toda la zona delimitada por este. (Briceño, citado en Nweihed, 1982, p.28).

Así pues, se ha dado a lo largo de la historia una interpretación con analogía a los conceptos de frontera y límite, pero pese a su “yuxtaposición semántica” (Briceño, citado en Nweihed, 1982, p.32) son esencialmente diferentes. El límite es una concepción simbólica con consecuencias jurídicas, una noción lineal cuya función es demarcar el espacio lo más claramente posible.

Por otro lado, la frontera se constituye en una consecuencia de la existencia del mencionado símbolo, siendo “la franja contigua potencialmente habitable por un conglomerado humano perteneciente a dos o más nacionalidades distintas” (Nweihed, 1992, p.28). Cuando se utiliza el término referenciado a los Estados Nación, por tanto ha de ser una zona de transición y de integración eventual. De hecho, la función principal de las fronteras nacionales es la de ser factor potencialmente integrador, que se puede regular a través del límite, pero sus repercusiones son de orden horizontal y variable.

Hay diferentes tipologías de fronteras para su clasificación, en este caso se aludirá a la clasificación geopolítica moderna fundada en el aspecto funcional hecha por el norteamericano Glassner (como se citó en Nweihed, 1992), el cual propuso indicar si la frontera funciona como un espacio territorial de transición o de función separatriz. En el mismo sentido, también el categorismo de Nweihed (1992) que plantea la discusión entre “frontera enlace” o “frontera barrera”. En este orden de ideas, la descrita connotación doble del concepto de frontera implica un enfoque comprensivo de la dinámica fronteriza, mediante el cual se identifica la dimensión de los procesos que por su naturaleza son diferentes de aquellos que podríamos llamar de dimensión interna, que no necesariamente se relacionan con esta ubicación geográfica.

En este contexto, también ha de referenciarse los planteamientos del académico De Vos (2002), quien menciona que lo fronterizo no sólo alude a una línea o franja territorial divisoria precisamente delimitada (border o frontera límite), sino que, además, hace referencia a un territorio o a una región en expansión (frontier o frontera frente).

En cuanto a la frontera colombo-venezolana abordada en esta investigación, se le ubica dentro de la categoría de “frontera de transición”, puesto que es generalmente blanda, subrayándose la dinámica integracionista que históricamente ha contenido en dirección de una fuerte cooperación demandada por sus gentes en pro de enlaces e infraestructura de apertura a la transición del territorio con propósitos de origen laboral, comercial, educativo, familiar, entre otros.

Pese a que las fronteras de transición o integración como la precisada, son una realidad actual tan evidente como la experiencia de la Unión Europea, según Bustamante (1998) “los Estados siguen viendo en las fronteras la oportunidad para decidir que, o quien entra y sale de su territorio” (p.153). La permeabilidad se identifica como una función filtro propia de ellas, en donde es fundamental la buena voluntad de las autoridades de las respectivas naciones para que se den las condiciones de apertura y transición a procesos que generen bienestar a los

ciudadanos de frontera, con elementos de cooperación como la planeación e implementación integral de infraestructura para la integración.

En torno al concepto de frontera ya definido desde la geografía política, existe una categoría de ordenamiento territorial que será referencia de esta investigación y es la llamada “zona de frontera”; se entiende por ésta al área circunscrita entre los límites de dos o más Estados. Así mismo, el literal a) del artículo 4 de la Ley N° 191 de 1995 conocida como Ley de Fronteras de Colombia, estipula que hacen parte de las zonas de frontera “aquellos municipios, corregimientos especiales de los Departamentos Fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia; y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte de manera directa el fenómeno fronterizo”.

En este sentido, este estudio describirá los desafíos y oportunidades para la implementación de un paso de fronteras como el “Puente Internacional Las Tienditas”, exclusivamente desde los elementos normativos, regulatorios e institucionales facilitadores de la tan aclamada integración binacional.

2.2.3. Integración.

La definición del concepto integración es una tarea difícil, porque a él están asociadas distintas concepciones ideológicas. La descripción de dicho concepto puede partir señalándose que la integración es una faceta de la necesidad de la interacción de los Estados en el sistema internacional, como tal puede ser definida desde varios puntos de vista tales como el social, cultural, político y económico. Este último es tal vez el más desarrollado, y dentro de sus exponentes más sobresalientes se encuentra el economista Bela Balassa, quien a pesar de ser ampliamente confrontado por los pensadores de las teorías de la integración en el mundo, sigue siendo uno de los autores más citados.

En el marco de esta investigación, el concepto de integración de Estados se denota como aquella acción donde dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de

instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar y subsidiar su interdependencia, en aras de obtener beneficios mutuos (Cohen, 1981). Por tanto la concertación es la herramienta clave para la consolidación de la integración y con ello la facilitación de elementos como la infraestructura binacional.

Finalmente, es necesario hacer referencia al concepto de cooperación, ya que entre este término y la integración es frecuente caer en sinonimia. En este orden de ideas, la cooperación incluye “todas las formas de acercamiento, colaboración y coordinación entre Estados en el nivel económico-político sin entrar en un esquema de integración formal” (De Lombaerde, 1996, p.12). Contemplando también el concurso de actores no estatales, tales como la sociedad civil y los gremios, entre otros. Así pues, hay que decir que es la cooperación el medio para alcanzar la integración de diferentes tipos de actores (Estatales y No Estatales, públicos y privados).

2.2.4. Paso de frontera.

www.bdigital.ula.ve

La conceptualización de este término ha sido muy poco desarrollada, no empero se encuentran algunas descripciones de la noción que aportan claridad para su entendimiento en esta investigación, las cuales se presentan a continuación.

Una de las más elementales definiciones se encuentra en el Dictionary Macmillan (s.f.), donde se define al paso fronterizo, como “un lugar en la frontera entre dos países en los que la gente puede cruzar, comprobar sus pasaportes, y pasar por la aduana”.

Por su parte, el Reglamento No. 562/2006 establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), dentro del cual determina que un paso fronterizo es “todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras externas” (Parlamento Europeo, 2006).

Una de las definiciones más acertadas, y sobre la cual se basará esta investigación, es la planteada en el estudio “Facilitación del Transporte en los Pasos de frontera de Sudamérica”, donde la IIRSA (2005) define como paso de frontera:

Conjunto de elementos físicos organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas y/o mercaderías transportadas por un medio carretero, puedan atravesar los límites de dos países comprimiendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos (p.22).

Por su parte, la Unidad de Pasos Fronterizos (s.f) del Estado Chileno, lo define como el “lugar geográfico ubicado en el Límite Político Internacional por donde es posible el tránsito de entrada y salida terrestre del país” dentro de los cuales se ubican Complejos Fronterizos, cuya noción es adoptada de manera idéntica a lo definido por la IIRSA para el caso del concepto paso de frontera.

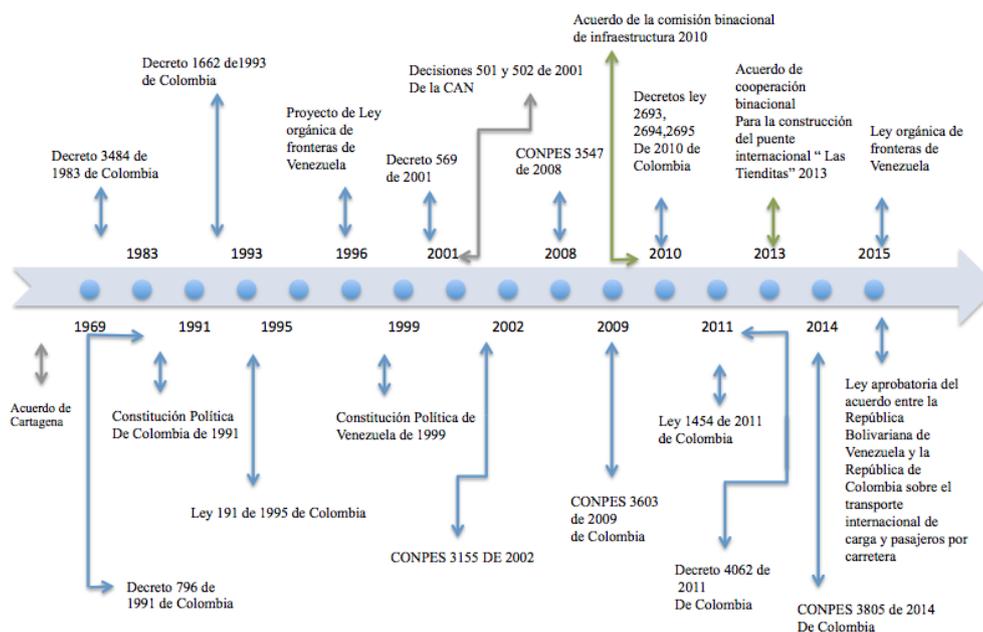
Finalmente, es necesario presentar la objetiva y completa definición de “Paso de Frontera Habilitado para el Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera” que fue adoptada por el Estado venezolano a través de la Gaceta Oficial N° 40.819 de 2015, a partir de la cual se guiará este estudio:

“Es aquel punto geográfico de la frontera bilateral, cuya habilitación se realiza de común acuerdo entre ambos Estados y se comunica a través de los canales diplomáticos, el cual cuenta con la infraestructura de servicios conexos necesarios para ejecutar trámites administrativos y los controles de tránsito, aduaneros, migratorios, sanitarios, fitosanitarios, zoonosanitarios, entre otros, aplicables conforme al ordenamiento jurídico interno de cada Estado y los acuerdos internacionales que para ello establezcan las Partes”.

2.3. Bases Legales

A continuación en la Gráfica 5 se presentan de forma clasificada por niveles, orden cronológico y aporte correspondiente al estudio, las bases legales de asuntos fronterizos.

Línea de tiempo de bases legales fronterizas aplicables a Colombia y Venezuela



Gráfica 5. Línea de tiempo de las bases legales colombo-venezolana relacionados con integración, pasos, movilidad y tránsito en frontera. Fuente. Elaboración propia con datos tomados de normativas, CONPES, acuerdos binacionales y marco regulatorio de la CAN, relacionados con pasos, movilidad y tránsito en la frontera colombo-venezolana.

www.bdigital.ula.ve

Las bases legales que se revisan en esta investigación representan un importante fundamento para el entendimiento del proyecto del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”, ya que con la identificación y análisis del marco regulatorio que le sustenta en los niveles supranacional, binacional y nacional, permite la identificación de algunos de los aspectos que pueden condicionar o apalancar su implementación. En este orden de ideas, se construyó una matriz que sintetiza la descripción de la línea de tiempo de los diferentes, acuerdos, decisiones, leyes, decretos, políticas públicas, etc. que se han expedido en la materia de estudio (Ver Tabla 1).

Tabla 1

Bases legales relacionadas con los antecedentes, la proyección e implementación del paso fronterizo "Puente Internacional Las Tienditas"

Nivel	Denominación	Breve descripción	Aspectos relevantes
Supranacional	Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino de integración subregional del 26 de mayo de 1969	Los países andinos vieron la necesidad de emprender procesos conjuntos para superar los problemas de infraestructura que limitan el desarrollo económico de dichas naciones, cuyo propósito fuera la integración física entre fronteras (INTAL, 1974), de tal forma que sus habitantes tuviesen la posibilidad de transitar y transportar sus vehículos y mercancía a través de unos pasos fronterizos con infraestructura y servicios que respondieran a sus necesidades y fomentaran la tan aclamada integración; esa que soñaron hace más de tres siglos los pensadores y propulsores de la independencia nuestras naciones sudamericanas.	Integración física entre fronteras

Tabla 1 (cont.)

Supranacional	Comunidad Andina - CAN. Decisiones 501 y 502 de 2001	<p>La Decisión 501 de 2001, hace referencia a la definición y delimitación de las ZIF, como estrategias para fomentar la integración fronteriza y generar condiciones óptimas para el desarrollo territorios sostenibles en un ambiente de convivencia pacífica y armónica para sus poblaciones CAN (como se citó en Álvarez y Mogollón, 2009), dentro de las que se proyectó la ZIF Norte de Santander – Táchira, territorio dentro del cual se ubica el paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.</p>	Definición de la ZIF Norte de Santander Táchira
	<p>Por otra parte, la CAN expidió la Decisión 502 el 22 de junio de 2001, bajo el considerando de: “La necesidad de incremento de la competitividad del comercio de bienes y servicios a nivel subregional y regional requiere que en los pasos de frontera de los Países Miembros, se utilicen de manera progresiva procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos, que simplifiquen y faciliten el flujo de personas, mercancías y vehículos” (CAN, 2001).</p>	Pasos de frontera para incremento de la competitividad de la región andina	
	<p>La CAN establece un Régimen para los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) con el objetivo de complementar la labor que realizan los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF), y en ese sentido “ofrecer soporte al proceso de integración andino en general, y al desarrollo e integración fronterizo” (CAN, 2001).</p>	Régimen para los CEBAF y CENAF	

Tabla 1 (cont.)

Binacional	Acuerdo de la Comisión Binacional de infraestructura 2010 (Colombia-Venezuela)	El 13 de octubre de 2010, la Comisión Binacional de Infraestructura aprueba un Acuerdo para la ejecución de proyectos de interconexión vial en la zona fronteriza colindante de ambos Estados, dentro de los que se encuentran: la ampliación de los puentes existentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, la construcción de los puentes Tienditas y del Puente Aguaclara Guaramito-La Fría. Definiendo iniciar los trabajos necesarios para la construcción del “Puente de Tienditas” que uniría a ambos países y estipulando como fecha de iniciación de obras el mes de enero del 2011, pautando en ese entonces, la inauguración para principios del 2012.	Definición de construcción del Puente de Tienditas
------------	--	--	--

www.bdigital.ula.ve

Tabla 1 (cont.)

Binacional	Acuerdo de Cooperación Binacional para la Construcción del Puente Internacional “Las Tienditas” 2013 (Colombia-Venezuela)	<p>Con el objeto de establecer el compromiso de los Gobiernos nacionales, para trabajar en conjunto en la construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”, de conformidad con los principios de igualdad, respeto mutuo de la soberanía y de reciprocidad de ventajas, el día 16 de octubre de 2013, los ministros de relaciones exteriores de ambos países firman el acuerdo de cooperación para la construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”, por un tiempo específico de cinco (5) años, prorrogables por periodos iguales, salvo excepciones.</p> <p>En este acuerdo binacional, se establece un plazo de veinte y dos (22) meses para la construcción del mencionado puente, que se cuentan a partir de la entrada en vigor de dicho acuerdo y se estipula el presupuesto estimado del proyecto, que es de treinta y dos millones cuatro mil doscientos cuarenta y un dólares con sesenta y ocho centavos (USD 32.004.241.68). Por otro lado, se designan los aportes financieros correspondientes a cada Estado, así como las instancias que estarán a cargo del liderazgo del proyecto, por Colombia el Ministerio de Transporte e INVÍAS y por Venezuela el Ministerio del Poder Popular para el Transporte Terrestre.</p>	Cooperación para construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”
Nacional (Colombia)	Decreto N° 3448 de 1983	<p>Fue el primer avance normativo en lo relacionado con política pública fronteriza colombiana, puesto que con él se estableció el Estatuto Especial para las zonas fronterizas y se otorgan estímulos e incentivos para el desarrollo de las mismas.</p>	Estatuto Especial colombiano para las zonas fronterizas

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Constitución Política de 1991	<p>Definió la carta de navegación del Estado colombiano en lo relacionado a las zonas de frontera, examinando la particularidad de dichos territorios, abordando temas como el desarrollo de las comunidades fronterizas, la conservación de las áreas protegidas fronterizas, el mandato de crear regímenes especiales para estos territorios. (Constitución Política de Colombia, 1991).</p> <p>“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p> <p>Artículo 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>Artículo 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo” Constitución Política de Colombia, 1991).</p>	Directrices constitucionales en materia fronteriza en Colombia
------------------------	----------------------------------	---	---

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Decreto N° 796 de 1991	Con la expedición de esta disposición normativa, la República de Colombia establece los CENAF como instancias presentes en los principales cruces de frontera, incorporando de manera coordinada e integrada, en una primera etapa, a las diferentes autoridades gubernamentales que intervienen en el control y fiscalización inmediata del tránsito internacional e interfronterizo de personas, vehículos y mercancías, y en una segunda etapa, aquellos servicios complementarios que brinden facilidades a los usuarios (Decreto N° 796, 1991, artículo 1).	Establecimiento de la figura de CENAF en Colombia
------------------------	---------------------------	--	---

www.bdigital.ula.ve

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Decreto N° 1662 de 1993	<p>Este Decreto establece las entidades que integran los CENAF para su organización y funcionamiento, definiendo que el diseño y ejecución de los CENAF estará a cargo del Ministerio del Transporte, en articulación con la Dirección de Aduanas Nacionales, Policía Nacional, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX). Así mismo, en su artículo 4°, estipula que:</p> <p>“Cada uno de los centros comerciales de atención en frontera, será dirigido y administrado por una junta administradora conformada por el administrador de aduana, el comandante del departamento de policía, el gerente regional del instituto colombiano agropecuario, el ministro de transporte o su delegado, el director seccional del departamento administrativo de seguridad, el director regional o seccional del INCOMEX y el alcalde del municipio de la región de frontera donde se localice el respectivo CENAF, o sus correspondientes delegados” (Decreto N° 1662, 1993, artículo 4).</p>	Establecimiento de integración institucional de los CENAF y CEBAF en Colombia
------------------------	----------------------------	---	---

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Ley N° 191 de 1995	<p>En Colombia el tema de la infraestructura en las zonas de frontera ha sido abordado por esta Ley, más conocida como “Ley de Fronteras”, fundamentada en el artículo 289 de la Constitución Política de 1991, que reza lo siguiente:</p> <p>(...) los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (Ley N° 191, 1995).</p> <p>En ese orden de ideas, la Ley de Fronteras en su artículo 2° determina que la acción del Estado en las Zonas de Frontera deberá orientarse prioritariamente a la consecución de objetivos como la “(...) construcción y mejoramiento de la infraestructura que requieran las Zonas de Frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional” (Ley N° 191, 1995, artículo 2).</p>	Ley de fronteras de Colombia Orientación de las acciones del Estado al mejoramiento de la infraestructura fronteriza
------------------------	--------------------	--	--

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Decreto N° 569 de 2001	<p>El Decreto N° 569 de 2001, “por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo”, establece los mecanismos de coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras en todos aquellos aspectos que se relacionen con la promoción del desarrollo de las zonas de frontera y de su integración con los países vecinos en materias económica, social, normativa, cultural, ambiental, científica y de infraestructura, que atienda a las peculiares circunstancias que presentan dichas zonas.</p> <p>En este orden de ideas, también es fundamental mencionar el proyecto de Ley N° 041 (2001) “Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, que se inscribe ante el Congreso colombiano, haciendo alusión en el marco de la globalización, a las fronteras como un elemento clave para “(...) facilitar la articulación entre lo local y lo global” (p. 29). Dicho proyecto legislativo se materializa años más tarde a través de la Ley N° 1454 de 2011.</p>	Mecanismos de coordinación y orientación superior del manejo y ejecución de la política de fronteras
------------------------	---------------------------	---	--

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	CONPES 2002	3155	de	De igual manera, el CONPES quién es la máxima autoridad en el Estado colombiano en materia de política pública, creó el documento CONPES 3155 (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2002), que dicta los “lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo”; con directrices para la creación de comités territoriales fronterizos que establezcan la presencia estatal, la concertación con las autoridades y comunidades locales y las relaciones diplomáticas con los países vecinos, estableciendo que: (...) en lo relativo a infraestructura y transporte fronterizo, el Ministerio de Transporte, en coordinación con las entidades de su sector, deben formular planes de inversión y de fortalecimiento de los procesos de integración binacional y subregional que permitan lograr el crecimiento socioeconómico de las zonas fronteriza (p. 18).	Lineamientos para el desarrollo de la política de integración y desarrollo fronterizo
------------------------	----------------	------	----	--	---

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	CONPES 3547 de 2008	Este documento CONPES establece la Política Nacional Logística, la cual orienta a articular iniciativas de facilitación del comercio y del transporte, las cuales se encuentran contenidas en documentos de política tales como el CONPES 3469 de 2007, que define los lineamientos para el control de la mercancía buscando el fortalecimiento e implementación de inspección simultánea en puertos, aeropuertos y pasos de frontera, y el CONPES 3489 de 2007 que establece la Política Nacional de Transporte Público Automotor de Carga, orientado al fortalecimiento sub-sectorial y a su inserción en la cadena de abastecimiento como eslabón estratégico para el desarrollo económico del Colombia.	Política Nacional Logística
Nacional (Colombia)	CONPES 3603 de 2009	Este documento de política nacional establece la Política Integral Migratoria, la cual “integra los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país. (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.)	Política Integral Migratoria
Nacional (Colombia)	Decreto Ley N° 2693 de 2010	Dada la ruptura de relaciones con la República Bolivariana de Venezuela por la crisis diplomática entre los Presidentes Álvaro Uribe Vélez de Colombia y Hugo Chávez de Venezuela, se dictan los Decretos Ley N° 2693, 2694, 2695 de 2010, los cuales definieron la declaratoria de emergencia económica y adopción de medidas transitorias para los municipios en la frontera colombo-venezolana.	Declaratoria de emergencia económica en la frontera con Venezuela
Nacional (Colombia)	Decreto Ley N° 2694 de 2010		
Nacional (Colombia)	Decreto Ley N° 2695 de 2010		

Tabla 1 (cont.)

		Esta normativa dicta los lineamientos orgánicos sobre ordenamiento territorial. En este sentido, precisa que el Estado suscitará procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos, con el objeto de la disposición de alianzas estratégicas que generen desarrollo social, económico y cultural en los territorios.	
Nacional (Colombia)	Ley N° 1454 de 2011	Así mismo, define en su artículo 3° unos principios rectores del ordenamiento territorial, dentro de los cuales se encuentra la “integración”, con la que los “departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado” (Ley N° 1454, 2011, artículo 3). Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010 – 2014”, se proyectó una instancia especializada para la gestión migratoria, regulando positivamente las dinámicas asociadas en frontera, concretándose a través de esta normativa la creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, establecida como organismo civil de seguridad adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya misión es “ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada” (Migración Colombia, 2015).	Integración fronteriza como principio rector del ordenamiento territorial colombiano
Nacional (Colombia)	Decreto N° 4062 de 2011		Creación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	CONPES 2014	3805	de	<p>El ultimo despliegue regulatorio que ha dado el Estado colombiano en cuanto al tema fronterizo, adicional a los descritos gestos normativos y de política sectorial con repercusión en las fronteras, es este documento CONPES el que define la “Política Fronteras para la Prosperidad”, articulada con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”. Este documento CONPES (2014) plantea la “consolidación de un conjunto de agentes e instancias de coordinación y articulación, así como el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno nacional con miras a lograr desarrollo integral y sostenible de los departamentos y municipios fronterizos del país” (p. 2).</p> <p>En el contexto de pasos fronterizos, la Política Fronteras para la Prosperidad establece una serie de estrategias dentro de las que se determinan medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera y atender problemáticas que generen contrabando y afectan la competitividad de los territorios.</p>	Política Fronteras para la Prosperidad
------------------------	----------------	------	----	--	---

Tabla 1 (cont.)

De acuerdo al CONPES (2014), dichos mecanismos son:

1. Control de los tráficos internacionales por las frontera: busca fortalecer las acciones tendientes a una mayor coordinación entre entidades nacionales y extranjeras para garantizar el adecuado y eficiente uso de puntos autorizados por parte de los ciudadanos y actores económicos, haciendo el tránsito por estos pasos fronterizos más ágil, sencillo y económico.

2. Gestión integral de los flujos a través de la cooperación y coordinación con los países vecinos: se establecerán mecanismos de cooperación con los países vecinos para el intercambio de información en cuanto al tránsito de mercancías —cooperación aduanera— e información de inteligencia para la prevención y persecución de delitos en el origen.

3. Consistencia entre la estrategia de control en frontera con las demás políticas nacionales: implementar el Sistema Único Nacional de Información y Rastreo -SUNIR- y capacitar a las autoridades regionales frente al control sobre los bienes más sensibles al fraude. Como elemento complementario a estos esfuerzos, este documento CONPES (2014) propone que dentro de la institucionalidad creada por la mencionada “Ley Anticontrabando”, se incluya la representación de los entes territoriales, de forma que se coordinen acciones para combatir el fenómeno sobre el territorio (p. 62).

Tabla 1 (cont.)

Así mismo, la política en mención dentro de sus objetivos se plantea “Integrar los territorios fronterizos entre sí, con la nación y países vecinos” (CONPES, 2014), para lo cual define acciones tales como el fortalecimiento de la infraestructura prestación de servicios en los pasos de frontera desde la “Perspectiva infraestructural, y del mejoramiento de la coordinación entre las entidades que hacen presencia en dichos lugares, con fines de realizar los controles migratorios, sanitarios, fito-zoosanitarios, aduaneros y de tránsito de vehículos particulares y de carga” (p. 67).

Para lo anterior, el CONPES (2014) refiere que el DNP y el Ministerio de Transporte han conformado una mesa de trabajo conjunto con las entidades que integrarán estos centros de atención (CENAF-CEBAF) del país (DIAN, Policía Nacional, ICA, INVIMA, Migración Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) con la tarea de fijar esquemas y ejecutores para las labores de diseño, construcción, operación y mantenimiento de dichos centros (p.58).

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Plan Fronteras para la Prosperidad	<p>El PFP es un organismo liderado por el MRE, que actúa como ente articulador entre las diferentes agencias y entidades del Gobierno Nacional, para lograr la armonización y eficacia de los esfuerzos e intervenciones institucionales, con los siguientes principios citados por Sierra (2009):</p> <ol style="list-style-type: none">1. Desarrollo sustentable: entendido como el desarrollo que satisface las necesidades actuales, sin comprometer la capacidad para atender las necesidades futuras.2. Desarrollo humano: los proyectos generarán oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones vulnerables. Se deben lograr resultados concretos y mensurables, manteniendo al mismo tiempo una visión de largo plazo.3. Política pública diferencial: el MRE reconoce que cada subregión de frontera tiene unas problemáticas propias, un contexto particular y diferencial, por lo que las líneas de acción no serán necesariamente iguales.4. Enfoque local y sostenible: el establecimiento de prioridades, la toma de decisiones y la ejecución de los proyectos contará con la participación activa y directa de organizaciones sociales de las comunidades beneficiadas y las autoridades locales, para lograr que el proceso sea sostenible y fortalezca la gestión institucional y local.5. Amplia participación: se generarán espacios de concertación y alianzas entre los gobiernos (nacionales, locales y/o regionales), empresas privadas, organizaciones del tercer sector, en el desarrollo de los proyectos (p. 2).	Armonización y eficacia de los esfuerzos e intervenciones institucionales para el desarrollo en las fronteras
------------------------	------------------------------------	--	---

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Colombia)	Ley N° 1753 de 2015	<p>Esta normativa expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) colombiano para el periodo 2014 – 2018, titulado “Todos por un Nuevo País”. Dentro del cual se define el siguiente articulado relacionado con la operación de los pasos de frontera:</p> <p>Artículo 184. Implementación de los Centros Integrados de Servicio (SI) y modelo de operación en Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) y pasos de frontera. El Departamento Nacional de Planeación implementará los Centros Integrados de Servicio (SI) en los que harán presencia entidades del orden nacional, departamental y municipal, que adoptarán estándares que garanticen al ciudadano un trato amable, digno y eficiente (DNP, s.f).</p>	Plan Nacional de Desarrollo “Todos Por un Nuevo País”
		<p>Así mismo, el modelo de operación y el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) será el establecido por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del Departamento Nacional de Planeación, quien coordinará y articulará a las entidades que presten sus servicios en dichos centros.</p>	

Tabla 1 (cont.)

Nacional (Venezuela)	Constitución de 1999	Política	<p>Ahora ubicándonos en el contexto normativo del Estado venezolano, el artículo 15° de su Constitución está dirigido a promover y facilitar el desarrollo de las regiones fronterizas:</p> <p>“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 la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad” (Constitución Política de Venezuela, 1999).</p> <p>Así mismo, el artículo 156 de la carta política en su numeral 30 define que es competencia del Poder Público Nacional “el manejo de la política de fronteras con una visión integral de país” (Constitución Política de Venezuela, 1999), para lo cual el artículo 327 establece que “la atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación” (Constitución Política de Venezuela, 1999).</p> <p>Finalmente, se establecen unas disposiciones transitorias que plantean que en un lapso no mayor a dos (2) años después de su expedición, es decir en el 2001, la Asamblea Nacional legislará sobre las materias definidas en dicha carta política con prioridad en pueblos indígenas, educación y fronteras, para lo cual se encuentra un proyecto legislativo de Ley Orgánica de Fronteras, inscrito en el 2004 ante dicha instancia, y que actualmente se encuentra en discusión. Esta iniciativa legislativa busca establecer un régimen fronterizo.</p>	Directrices constitucionales en materia fronteriza en Venezuela
-------------------------	-------------------------	----------	--	--

Tabla 1 (cont.)

<p>Nacional (Venezuela)</p>	<p>Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de fronteras</p>	<p>A través de la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.210, del 30 de diciembre de 2015, el Gobierno de Venezuela expide la Ley Orgánica de Fronteras, la cual establece la delimitación de los espacios fronterizos del país en “regiones fronterizas” que son motores de desarrollo integral que podrán ser creadas mediante decreto por el Ejecutivo y estarán conformadas por espacios geográficos con base en la división político-territorial u otra forma de organización. Dentro de esta regulación es relevante mencionar que se plantea establecer sobre estas áreas, regímenes acordes a las particularidades propias de cada frontera, a su incidencia específica sobre la seguridad de la nación y a las relaciones exteriores con los países vecinos para garantizar la seguridad alimentaria, así como la soberanía económica y financiera.</p> <p>Otro elemento significativo incluido dentro de la Ley es que esta faculta a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) para participar activamente en el desarrollo integral en los espacios fronterizos y para ejercer funciones subsidiarias de policía administrativa y de investigación penal. También cabe resaltar, que las disposiciones transitorias e asignan al Ejecutivo las siguientes tareas: 1) Dictar el reglamento de esta ley, 2) Aprobar un Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, 3) La actualización de los planes de ordenamiento y reglamento de uso de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) ubicadas en frontera. Finalmente, debe mencionarse la “Política integral entre los espacios fronterizos”, que se adopta dentro del artículo 5ª de la normativa, y tiene como objeto “promover y facilitar el desarrollo integral de los espacios fronterizos en lo económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental, militar y la integración”.</p>	<p>Establece el marco legal para las regiones fronterizas de Venezuela y adopta la Política integral en los espacios fronterizos</p>
---------------------------------	---	--	--

Tabla 1 (cont.)

<p>Nacional (Venezuela)</p>	<p>Ley aprobatoria del acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el transporte internacional de carga y pasajeros por carretera</p>	<p>La norma adoptada a través de la Gaceta Oficial N° 40.819 de 2015, establece los términos y condiciones que se aplicarán al servicio de transporte internacional de carga y pasajeros por carretera entre Colombia y Venezuela. Adicionalmente, define que las autoridades migratorias autorizarán la admisión, ingreso, permanencia y egreso de los pasajeros a su territorio por los pasos de frontera habilitados, con la presentación del pasaporte válido y vigente, el visado u otro documento que lo faculte. También se prevé la tarjeta migratoria, así como la implementación de un sistema automatizado que lleve el registro de las compañías y vehículos habilitados para prestar estos servicios.</p> <p>Esta regulación define en su artículo 3° la noción de “Paso de Frontera Habilitado para el Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera”, así:</p> <p>“Es aquel punto geográfico de la frontera bilateral, cuya habilitación se realiza de común acuerdo entre ambos Estados y se comunica a través de los canales diplomáticos, el cual cuenta con la infraestructura de servicios conexos necesarios para ejecutar trámites administrativos y los controles de tránsito, aduaneros, migratorios, sanitarios, fitosanitarios, zoonosanitarios, entre otros, aplicables conforme al ordenamiento jurídico interno de cada Estado y los acuerdos internacionales que para ello establezcan las Partes.</p>	<p>Establece los términos y condiciones que se aplicarán al servicio de transporte internacional de carga y pasajeros por carretera entre Colombia y Venezuela y la noción de “Paso de Frontera Habilitado para el Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera”</p>
---------------------------------	--	--	---

Fuente. Elaboración propia.

Es evidente que frente al conglomerado regulatorio en materia fronteriza colombiano, el venezolano ha sido desarrollado de manera sucinta, no empero, las referencias normativas reseñadas, ofrecen la perspectiva legal vigente de los asuntos relacionados con pasos de frontera entre las dos naciones vecinas aspectos que sumados a la revisión de la perspectiva institucional son primordiales para definir las oportunidades y desafíos para la implementación del paso fronterizo de estudio, lo cual abre posibilidades para iniciar revisiones en los demás pasos colindantes.

2.4. Bases institucionales

En este acápite se presentan por niveles las instituciones que se relacionan con los asuntos fronterizos objeto de estudio, tanto supranacionales, binacionales y nacionales, con sus correspondientes características y funciones.

2.4.1. IIRSA, COSIPLAN y UNASUR.

La IIRSA es un “Foro Técnico para temas relacionados con la planificación de la integración física regional suramericana del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN)” (IIRSA, s.f.) de la UNASUR.

Por su parte, el COSIPLAN “es la instancia dentro de UNASUR que tiene la responsabilidad de implementar la integración de la infraestructura regional” (IIRSA, s.f.), es decir, el COSIPLAN es el estamento de “discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR” (IIRSA, s.f.).

UNASUR, corresponde a un organismo de integración regional creado por los presidentes del sur del continente americano en el 2008, con el objetivo de establecer un espacio de articulación y diálogo político de alto nivel, para promover

el desarrollo de infraestructura para la interconexión de la región, entre otros fines (IIRSA, s.f.).

2.4.1.1. Funciones de la IIRSA.

Esta instancia cumple con las siguientes funciones, las cuales son indicadas en el artículo 5° literal b. del reglamento del COSIPLAN:

1. Elaborar la planificación para la integración física regional de América del Sur.
2. Actualizar, evaluar y monitorear la ejecución de la Cartera de Proyectos de Infraestructura para la integración física regional.
3. Desarrollar y aplicar metodologías para enriquecer la Cartera de Proyectos, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.
4. Actualizar, reformular y dar seguimiento a la Agenda de Implementación Consensuada.
5. Mantener permanente intercambio de información y colaboración con el Comité Coordinador.
6. Presentar al Comité Coordinador sus aportes para el Plan de Acción y el Plan de Trabajo Anual.
7. Presentar al Consejo correspondiente el informe de actividades realizadas.
8. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y las que adicionalmente le asigne el Consejo” (IIRSA, s.f.).

2.4.1.2. Institucionalidad de la IIRSA.

La iniciativa IIRSA (s.f.) cuenta con las siguientes instancias:

1. El Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), integrado los ministros de infraestructura o planificación. Define los lineamientos estratégicos y aprueba los planes de acción.
2. Los Grupos de Coordinación Técnicos (GCT), integrado por funcionarios gubernamentales y técnicos. Están encargados de llevar a cabo las decisiones

multinacionales, hay un GCT por cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) y Proceso Sectorial de Integración (PSI).

3. El Comité de Coordinación Técnica (CCT), integrado por el BID, CAF y FONPLATA. Otorgan apoyo técnico y financiero al IIRSA. Coordina las actividades y además, cumple la función de memoria institucional del IIRSA. Es la secretaria del CDE.
4. Las Coordinaciones Nacionales del IIRSA estructuradas en cada país. Son las encargadas de articular la participación de los diversos ministerios y organismos gubernamentales en el IIRSA. Así como la participación de instancias subregionales, el sector privado y otros de la sociedad civil.

2.4.2. Comunidad Andina - CAN.

Este organismo andino fue creado con posterioridad al Acuerdo de Cartagena, a través del Protocolo Modificatorio de Trujillo de 1996 y se instituyó el Sistema Andino de Integración (SAI). La CAN es una organización subregional con personalidad jurídica internacional que inicialmente estuvo conformada por los Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, hasta el 2006 donde la República Bolivariana de Venezuela bajo el Gobierno del Presidente Hugo Rafael Chávez Frías se retirara luego de que Colombia y Perú iniciaran negociaciones con Estados Unidos para la firma de tratados de libre comercio (TLC). El SAI es el conjunto de órganos e instituciones que trabajan articulados, su propósito es promover la integración subregional andina, su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración (Secretaría General CAN, s.f.).

El marco normativo de la CAN operó hasta abril de 2011 por disposiciones normativas del bloque regional, ocasionando la parálisis de los proyectos ZIF que se encontraban en proceso de reglamentación. La salida de Venezuela de la CAN, el 22 de abril de 2006, fue el principal causante de dicha determinación por parte del bloque, con lo cual se hizo necesario establecer un marco legal que regulara la relación comercial bilateral entre Venezuela y Colombia, estableciéndose un plazo de 5 años a partir del anuncio realizado por el Presidente Chávez. No obstante, los

flujos de comercio bilateral continuaron beneficiándose mediante concesiones unilaterales otorgadas por parte de Venezuela, mientras que Colombia mantuvo de manera recíproca las preferencias comerciales, de conformidad con la Decisión 746 de la CAN (Preferencias Arancelarias a la República Bolivariana de Venezuela).

La experiencia que poseen los países desde la CAN, con una especial y amplia regulación (Acuerdos, actas de entendimiento, compromisos, etc.), puede ser la base para avanzar en la elaboración de esquemas de control integrado y de armonización de procedimientos. No obstante, se evidencia al analizar los instrumentos y compromisos asumidos en las Decisiones 501 y 502, una pobre realización de ellos, sobre todo en la atención del creciente flujo vehicular y comercial, lo que amerita considerar la formalización del transporte interfronterizo e internacional, cuyos beneficios estarían en facilitar las labores de control que se pretendan ejecutar, la agilización de trámites, el libre tránsito de personas, bienes y vehículos.

Por otra parte, también se encuentran dentro de la normatividad inherente al tema fronterizo colombiano, los Decretos N° 1814 de 1995 y N° 2036 de 1995, los cuales mencionan la existencia de las zonas de frontera y las unidades especiales de desarrollo fronterizo como lo son el departamento Norte de Santander y su ciudad capital Cúcuta.

Por último, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad Andina quienes realizan acciones conjuntas para desarrollar de manera armónica y sostenible los territorios amazónicos de los países miembros: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, generando resultados equitativos y mutuamente provechosos, garantizando la preservación del medio ambiente, la conservación y el uso racional de recursos naturales.

2.4.3. Comité Paritario Técnico Acuerdo de Cooperación Binacional para la Construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”.

Este Comité fue creado con el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento del objeto del Acuerdo de Cooperación Binacional para la Construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”. Está integrado por funcionarios de los órganos ejecutores del Acuerdo, los cuales se reúnen ordinariamente cada dos (2) meses y tiene como funciones las definidas en el artículo 3°:

1. Aprobar el Plan operativo para la ejecución de la construcción del “Puente Internacional Las Tienditas”, estableciendo las obligaciones específicas de cada uno de los órganos ejecutores.
2. Evaluar periódicamente la ejecución del Plan Operativo, el componente ambiental y efectuar los ajustes que considere indispensables e impartir las instrucciones y recomendaciones correspondientes.
3. Autorizar la tramitación de los desembolsos correspondientes, para la construcción del “Puente Internacional Las Tienditas”.
4. Solicitar las reuniones y gestiones que considere necesarias, para el desarrollo del objeto del acuerdo y que éste se cumpla a cabalidad.
5. Aprobar las condiciones del Contrato de Fidecomiso, dispuesto para la administración de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los fines del acuerdo.
6. En general todas aquellas que se consideren necesarias para el desarrollo del objetivo del acuerdo” (Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 2013).

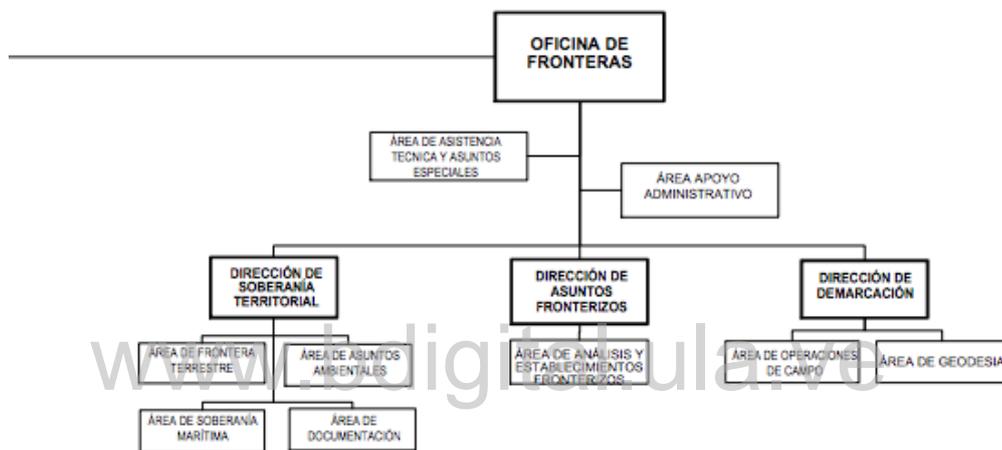
2.4.4. Instituciones de Venezuela en Materia Fronteriza.

En el Estado venezolano, el ente que lidera lo atinente a los asuntos fronterizos es el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE) (ver Gráfica 7) y cuenta con una Oficina de Fronteras (ver Gráfica 6), en cuyas funciones se plantea su liderazgo y responsabilidad, en:

1. Contribuir a la promoción y defensa de los intereses del país con relación a la ordenación de las zonas fronterizas, su desarrollo socioeconómico, la preservación y manejo de los recursos

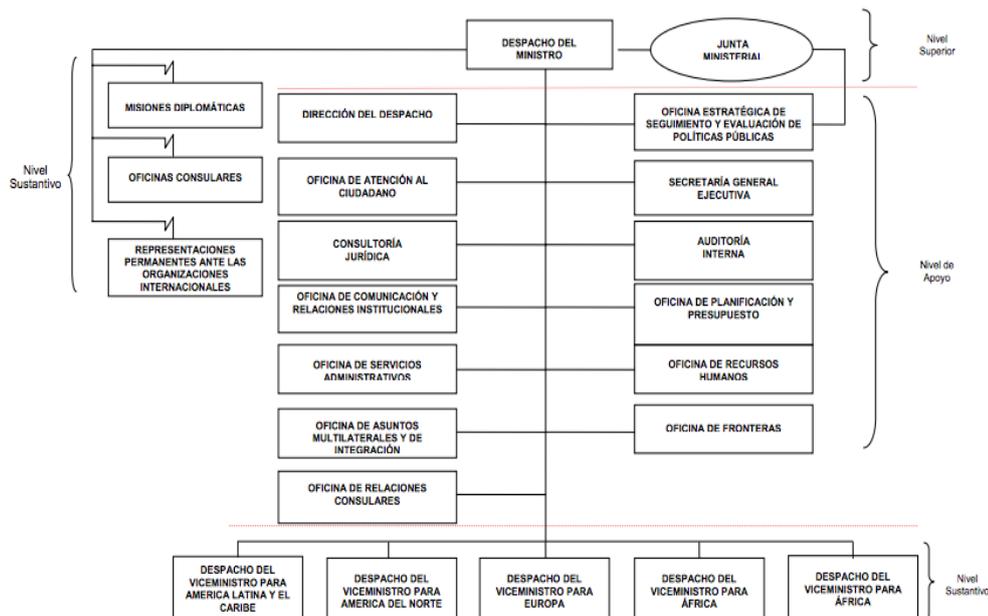
fronterizos y transfronterizos y el manejo de las relaciones de la vecindad.

2. Asesorar y colaborar, conjuntamente con los organismos públicos competentes en materia de política de frontera con los asentamientos en humanos en las áreas fronterizas y en otros asuntos relacionados con el cumplimiento de sus funciones en dichas áreas.
3. Elaborar y someter a la consideración del Ministerio y Viceministerio respectivo los lineamientos de política exterior en materia fronteriza, y coordinar la ejecución de estos lineamientos con las comisiones presidenciales creadas o que se crearen (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores [MPPRE], 2010, p. 37-38).



Gráfica 6. Estructura organizativa de la Oficina de Fronteras de Venezuela. Fuente. Datos tomados de la página web <http://www.mppre.gob.ve/>

Sin embargo, dichas funciones se apoyan y distribuyen en diferentes instancias, por ejemplo, las acciones sobre infraestructura son ejecutadas por las alcaldías locales, las gobernaciones, para los demás temas los ejecutan los Ministerios según su área de trabajo: Energía Eléctrica, Industrias, Juventud y el Deporte, Planificación, Petróleo y Minería, Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Relaciones Exteriores, Salud, Servicio Penitenciario, Turismo, Transporte Acuático y Aéreo, Transporte Terrestre y Obras Públicas, Vivienda y Hábitat.



Gráfica 7. **Estructura organizativa del MPPRE.** Fuente. Datos tomados de Memoria y Cuenta Correspondiente al año 2010, Tomo I/ Caracas (2011, p. 70).

De las instituciones mencionadas, las más influyentes en materia de pasos fronterizos son: el Ministerio de Infraestructura, el Instituto de Tránsito y Transporte Terrestre, el Ministerio del Poder Popular Interior y Justicia, el Ministerio del Poder Popular de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT). Esta última instancia (SENIAT), está adscrita al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas y cumple una labor estratégica para los pasos de frontera de todos los territorios venezolanos, al ser el organismo público de ejecución de la administración tributaria nacional de Venezuela, fusionada con la anterior entidad “Aduanas de Venezuela Servicio Autónomo (AVSA)” y el Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENAT) en 1994, según lo estipula el Decreto Presidencial N° 310 del mismo año².

Así mismo, el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), como entidad pública adscrita al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Justicia y Paz, tiene como objetivo institucional

² Gaceta N° 35.525 de fecha 16 de agosto de 1994.

la identificación y registro de los ciudadanos en Venezuela, así como de la emisión del pasaporte venezolano y las solicitudes formuladas por ciudadanos extranjeros (Mill de Pool, 2007).

También es importante mencionar al Consejo Nacional de Fronteras (CNF), instancia creada en 1974 y reestructurada por última vez en 1994 a través de Decreto Presidencial N° 64 de marzo del mismo año y adscrita a la Secretaría General de la Presidencia. El principal fin del CNF es ser un “organismo de consulta y asesoramiento permanente de alto nivel del poder público” en Venezuela (Rodríguez y Colomine, 2004, p.40), a partir de lo cual procuró la inserción de los asuntos indígenas y fronterizos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Adicionalmente, cumple funciones de coordinación y promoción de investigación sobre los temas atinentes a lo fronterizo, formulando dentro de ello el “Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas”, donde la integración física es el cimiento de la sustentabilidad del desarrollo de los territorios fronterizos.

www.bdigital.ula.ve

Por otra parte, se debe considerar la declaratoria y aplicación del estado de excepción estipulado por el Gobierno Nacional Venezolano en el mes de agosto del 2015, mediante Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6194 Extraordinario, que le otorga al Sector Militar la competencia suprema para controlar y permitir el ingreso y egreso de personas, mercancía y vehículos por los pasos fronterizos del Estado.

2.4.5. Instituciones de Colombia en Materia Fronteriza.

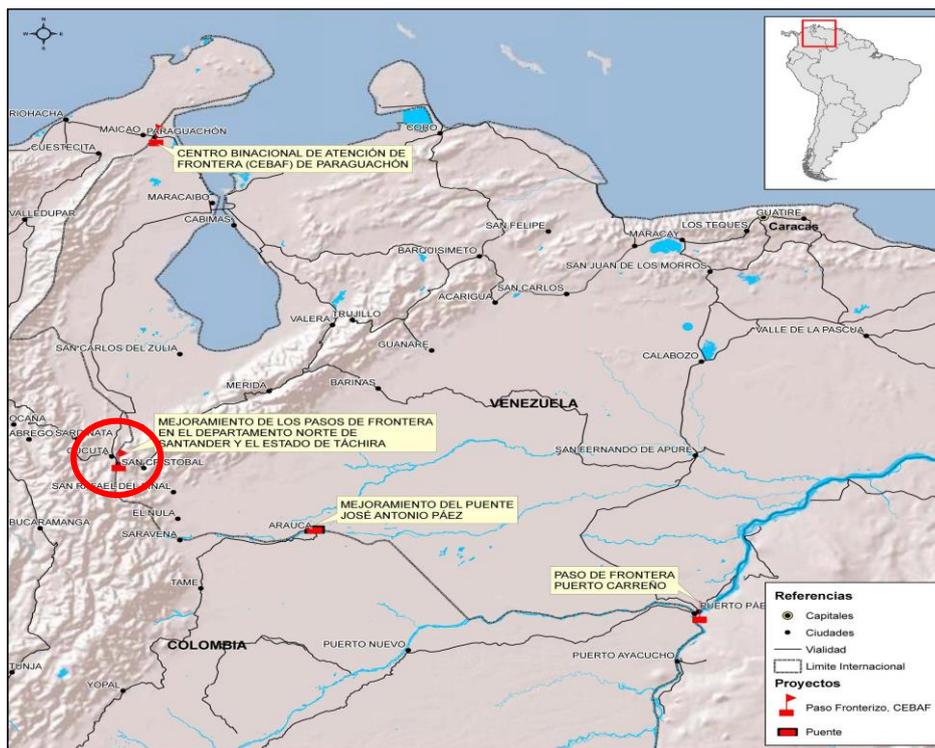
A continuación se hace una breve descripción de la estructura organizativa encargada de la gestión del sector relaciones exteriores, en lo concerniente a Política Pública de Fronteras del Estado colombiano.

El liderazgo del Sector Relaciones Exteriores en Colombia le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), por medio del Decreto N° 1182 de

1999, donde se le delegó el manejo y administración de las fronteras. El Ministerio creó entonces la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo y le asignó como funciones la de formular, conjuntamente con otros ministerios y entidades de orden nacional, departamental y local, la política de fronteras y los programas y proyectos para promover el desarrollo de las zonas de frontera, y en este sentido promovió la formulación y lideró la implementación, de la Política Pública de Prosperidad para las Fronteras (CONPES, 2014).

Adicionalmente, el Ministerio, con el propósito de agilizar y dar dinamismo al manejo de las fronteras creó las siguientes instancias administrativas y asesoras: Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) como instancia de coordinación, manejo y ejecución de la política de fronteras en los aspectos económico, social, normativo, cultural, ambiental, científico y de infraestructura (Decreto N° 1030, 2014), los Comités Territoriales Fronterizos (CTF), cuya función es gestionar ante las instancias del orden nacional y territorial la implementación del documento CONPES 3155 sobre política de integración y desarrollo fronterizo, teniendo en cuenta las características propias de cada región.

También se establecen los Centros Nacionales de Atención en Fronteras (CENAF) como los organismos encargados del control y fiscalización del tránsito internacional de personas, vehículos y mercancías, y los Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) (ver Gráfica 8), quienes prestan el servicio de control integrado de flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario regulados por la Decisión 502 de 2001.



Gráfica 8. Centros de atención y mejoramiento fronterizo binacional. Fuente. Datos tomados de la página web www.iirsa.org - Ficha de proyecto 83 IIRSA.

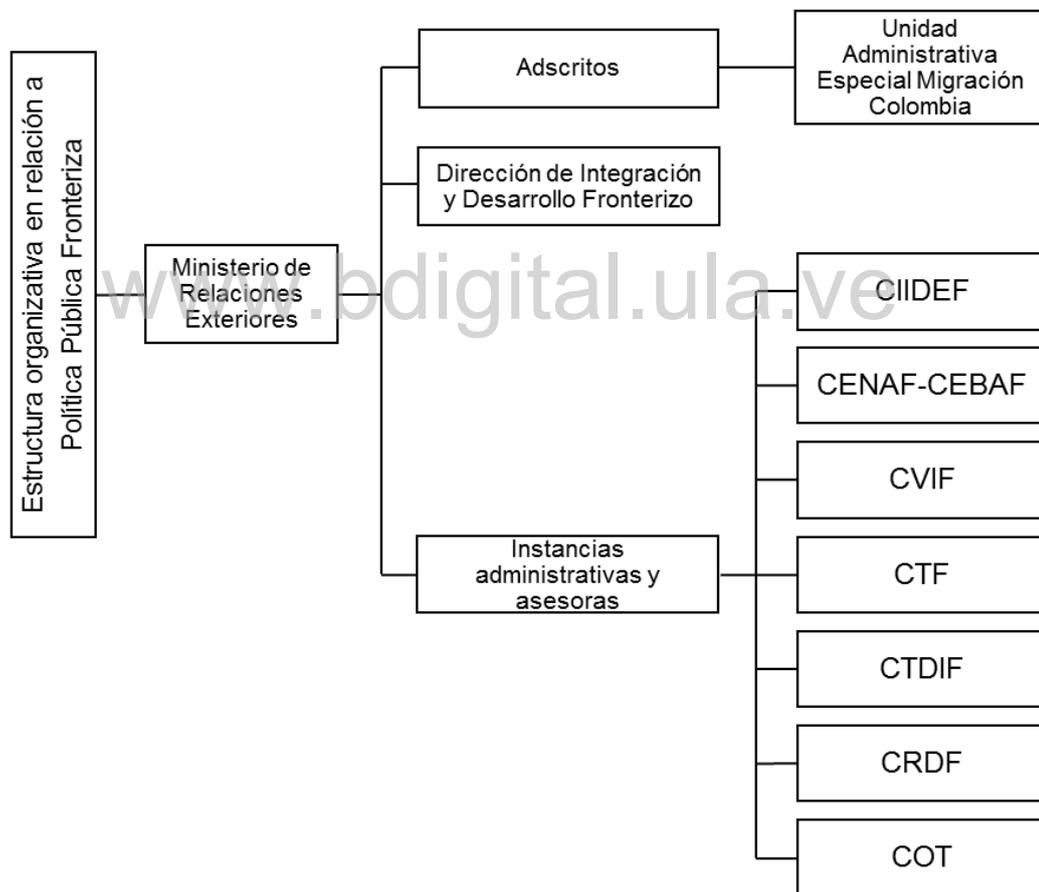
www.bdigital.ula.ve

Así mismo, se creó el Comité Técnico para el Desarrollo e Integración de las Fronteras (CTDIF) y las Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (CRDF), que son instancias de coordinación y articulación sectorial a nivel público, privado, que vinculan la academia y la sociedad civil, con el fin de articular y armonizar las acciones de las entidades del Estado, para promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.

Otras instancias pertinentes de mencionar son las Comisiones de Vecindad (CVIF) con los siguientes países: Ecuador, Panamá, Perú, Brasil y Jamaica, los cuales están establecidos como mecanismos binacionales cuyo propósito es aprovechar acertadamente las ventajas que surgen de la vecindad y de sus características geográficas e históricas, para el progreso y el desarrollo conjunto. Estas comisiones tienen representación del sector público, privado y de la sociedad civil.

Por su lado, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) reglamentada a través del Decreto N° 3680 de 2011, encargada de liderar todos los procesos de ordenamiento territorial y descentralización, procesos de control político y normativo, investigativos, divulgativos, académicos, formativos y legislativos, que deben conducir a una modernización de la estructura político administrativa del país y a su vez de este con los niveles territoriales.

A continuación se presenta la Gráfica 9 dónde se ilustra la conformación del Sector Relaciones Exteriores de Colombia con sus entidades e instancias relacionadas a los asuntos fronterizos:



Gráfica 9. **Estructura Sector Relaciones Exteriores de Colombia /Asuntos fronterizos.** Fuente. Elaboración propia, figura construida con fundamento a la normativa colombiana vigente.

En este contexto, bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se articula y coordina la ejecución de la Política Pública de Fronteras en Colombia,

a través de acciones que son realizadas por diferentes entidades de la Administración Pública que deben incorporar el enfoque diferencial a las zonas de fronteras en sus programas y proyectos, atendiendo a las necesidades de la población de dichos territorios, como lo son:

1. Ministerio de Comercio Industria y Turismo.
2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
4. Ministerio de Educación Nacional.
5. Ministerio del Interior.
6. Ministerio de Justicia y del Derecho.
7. Ministerio de Minas y Energía.
8. Ministerio de Salud y Protección Social.
9. Ministerio de Trabajo.
10. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
11. Ministerio de Transporte.
12. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
13. Ministerio de Cultura.
14. Ministerio de Defensa Nacional.
15. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
16. Migración Colombia.
17. Parques Nacionales.
18. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
19. Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES).
20. Instituto Nacional de Vías (INVÍAS).
21. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
22. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVÍMA).
23. Policía Antinarcoóticos.
24. Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).
25. Departamento para la Prosperidad Social (DPS).
26. DNP.

27. Gobernaciones de Departamentos de Frontera.
28. Alcaldías de Municipios de Frontera.

Después de haber identificado los actores públicos que participan en el proceso de la Política Pública Fronteriza, a continuación se exponen los factores que explican su influencia, de acuerdo con los recursos con que cuentan para intervenir en los diferentes momentos del proceso de política pública, en fundamento a la clasificación realizada por Hassenteufel (como se citó en Ramírez, 2011): Políticos, Organizacionales, Financieros y Expertise o de conocimiento especializado (centros de investigación, expertos individuales, etc.). Así como su clasificación según el interés que persiguen a través sus diferentes estrategias de movilización, partiendo de la tipificación planteada por dicho autor en grupos categoriales, de convicción y territorializados (ver Tabla 2).

www.bdigital.ula.ve

Tabla 2*Actores públicos que participan en el proceso de Política Pública Fronteriza colombiana*

Instancia	Tipo de actor	Tipo de actor según intereses	Recursos	Estrategias de movilización	Momento del proceso de Política Pública en que participa
Ministerio de Relaciones Exteriores	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	Las estrategias de movilización de este grupo de interés se fundamentan en las competencias legales y gubernamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas, tales como programas y proyectos en su respectiva jurisdicción territorial.	Construcción de agenda: en el marco de su agenda administrativa en articulación a la agenda del gobierno dispuesta en el PND 2010-2014 y de acuerdo con sus competencias técnicas, reconoce que cada subregión de la frontera tiene problemáticas propias en un contexto particular y diferencial, por las que las líneas de acción del sector deben ser ajustadas a cada problemática, priorizando el desarrollo social y económico de las zonas de frontera, para lo cual convocó a los diferentes grupos de interés públicos y privados identificados nacionales y de los 13 departamentos definidos como fronterizos, para la realización de una evaluación integral y definición de diagnóstico de los territorios, en el cual se reconocieron brechas de desarrollo que adicionalmente fundamentan la formulación de dicha política.

Tabla 2 (cont.)

Formulación: en fundamento a un diagnóstico construido participativamente, lideró la priorización de las problemáticas de los territorios fronterizos y articula las diferentes agencias y entidades del Estado relacionadas con la temática, logrando su armonización así como la convocatoria de actores privados para la construcción de la Política Prosperidad para las Fronteras. La Política se diseñó bajo las premisas de unas líneas de acción y con la coordinación intersectorial sobre la visión de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la frontera, así como fortalecer sus ventajas competitivas para el cierre de las brechas identificadas, a partir de lo cual, se formuló un portafolio de programas y proyectos.

Tabla 2 (cont.)

Decisión: el Ministerio realizó la gestión de aprobación de la política de manera conjunta con las Entidades del Gobierno Nacional de los diferentes sectores, donde se evaluaron los diferentes programas y proyectos para cada una de las líneas de acción definidas, según su área de competencia, viabilidad técnica, legal, financiera y la estimación de los mecanismos de consecución de recursos. Finalmente el 10 de mayo de 2014 se aprueba el CONPES 3805 que adopta dicha política pública.

Implementación: impulsa y apoya cada uno de los programas y proyectos definidos en el marco de la política, en cada uno de los sectores relacionados.

Evaluación: realiza supervisión a las respectivas evaluaciones de avance en los proyectos ejecutados por cada una de las entidades gubernamentales competentes según el área de desarrollo a través del Comité Técnico para el Desarrollo e Integración de las Fronteras. Es decir, que realiza evaluación administrativa ex- ante, durante y ex -post.

Tabla 2 (cont.)

<p>Unidad Administrativa Especial Migración Colombia</p>	<p>Público Grupos categoriales</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Estrategias basadas en su competencia legal relacionada con el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) (Santibañez, y Ortiz (s.f.)) que se materializa a través del accionar de los funcionarios públicos vinculados a los niveles regionales y locales.</p>	<p>Construcción de agenda: identificada la necesidad de sentar bases de Política Pública de Fronteras, basándose en su misión de promover el respeto por los derechos humanos y la garantía de la seguridad en las migraciones.</p> <p>Formulación: participa en la formulación de la política promoviendo incorporación y reconocimiento de las dinámicas de migración asociadas a cada frontera, para su aplicación en la operación de los respectivos CENAF o CEBAF.</p> <p>Decisión: realizó participación activa en la formulación del documento CONPES 3805 de 2014.</p> <p>Implementación: realiza actividades de despliegue de los proyectos estratégicos relacionados con flujos migratorios.</p> <p>Evaluación: realiza la evaluación de las actividades de los programas relacionados con los flujos migratorios y su operación en los CENAF y CEBAF.</p>
--	--	-------------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

<p>Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza (CIIDEF)</p>	<p>Público Grupos categoriales Organizacionales</p>	<p>Su estrategia de movilización se centra en la intervención administrativa y el accionar sobre la misma, fundamentada en una competencia legal.</p>	<p>Formulación: según sus funciones este formula el Programa Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo en el marco de los lineamientos de Política de Frontera y propone los programas, proyectos y actividades que propicien, dentro del marco de la política de fronteras, la integración y la cooperación con los países vecinos.</p>
			<p>Decisión: presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien orienta las políticas de fronteras “articulación de los procesos de planificación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, encaminados al desarrollo integral de las fronteras del país, en los ámbitos nacional, Departamental y municipal”. (Decreto N° 1030, 2014). Tiene como instancia de apoyo el DNP.</p>
			<p>Implementación: coordina la implementación de la política de fronteras en los aspectos económico, social, normativo, cultural, ambiental científico y de infraestructura.</p>

Tabla 2 (cont.)

<p>Comités Territoriales Fronterizos (CTF)</p>	<p>Público</p>	<p>Grupos categoriales</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Su estrategia de movilización se fundamenta en una competencia legal para la intervención administrativa y de gestión en los niveles nacional, regional y local, para la implementación de la política.</p>	<p>Evaluación: evalúa periódicamente los avances del Programa Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, así como los programas, proyectos y actividades que propicien, dentro del marco de la política de fronteras.</p> <p>Formulación: como órganos de apoyo y consulta a gobiernos territoriales, apoyan la formulación de las iniciativas para la política fronteriza. (CONPES, 2002).</p> <p>Implementación: realiza acciones de apoyo y asesoría a alcaldes y gobernadores en zona de frontera en la implementación de los programas de la política en pro de la integración y desarrollo fronterizo.</p> <p>Evaluación: actúa como instancia veedora de los recursos asignados por el nivel departamental y nacional para los procesos de desarrollo de la zona de frontera (DNP, s.f.).</p>
--	----------------	--------------------------------	-------------------------	--	--

Tabla 2 (cont.)

CENAF	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	<p>Su estrategia de movilización se centra en la implementación administrativa de los niveles locales de la política, a través de funcionarios públicos vinculados a su estructura organizativa.</p> <p>La estrategia de movilización de esta instancia deriva de una competencia legal y se desarrolla con la intervención administrativa en el orden nacional, para la articulación sectorial a nivel público y privado de actores con el propósito de promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.</p>	<p>Implementación: intervienen en el control de las operaciones de transporte, tránsito, aduana, migración, sanidad y otros relacionados con el acceso de personas, vehículos y mercancías cuando ingresen o salgan del territorio y en donde se brindan, además, servicios complementarios de facilitación a dichas operaciones y de atención al usuario.</p>
Comité Técnico para el Desarrollo e Integración de las Fronteras (CTDIF)	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	<p>La estrategia de movilización de esta instancia deriva de una competencia legal y se desarrolla con la intervención administrativa en el orden nacional, para la articulación sectorial a nivel público y privado de actores con el propósito de promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.</p>	<p>Formulación: visibilizar la articulación de las políticas nacionales con los planes y proyectos prioritarios para la convergencia nacional y el desarrollo fronterizo (CONPES, 2014).</p>

Tabla 2 (cont.)

Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (CRDF)	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	<p>La estrategia de movilización de esta instancia deriva de una competencia legal y se desarrolla con la intervención administrativa en el orden nacional, para la articulación sectorial a nivel público y privado de actores con el propósito de promover y orientar la integración y el desarrollo fronterizo.</p> <p>Bajo una competencia legal, la estrategia de movilización de este actor se centra en lobby político y diplomático bilateral para impulsar la integración y el desarrollo fronterizo.</p>	<p>Formulación: coordina las actividades dispuestas por la CIIDEF para los territorios respectivos.</p> <p>Implementación: coordina las actividades dispuestas por la CIIDEF para los territorios respectivos.</p> <p>Evaluación: coordina las actividades dispuestas por la CIIDEF para los territorios respectivos (Decreto N° 1030, 2014).</p>
Comisiones de Vecindad (CVIF)	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	<p>Bajo una competencia legal, la estrategia de movilización de este actor se centra en lobby político y diplomático bilateral para impulsar la integración y el desarrollo fronterizo.</p>	<p>Formulación: promueve la proyección de proyectos binacionales para el desarrollo de los territorios colindantes de los respectivos países vecinos.</p> <p>Decisión: firma o suscribe mediante acuerdos de cooperación binacional los respectivos proyectos viabilizados.</p>

Tabla 2 (cont.)

Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	<p>La estrategia de movilización de este organismo tiene competencia legal, y se realiza en el marco de la generación de escenarios de participación, consulta y concertación; estudios técnicos para la integración de las entidades territoriales (DNP, 2015).</p>	<p>Implementación: coordina la implementación de las actividades de los proyectos aprobados o acordados.</p> <p>Evaluación: hace seguimiento y evaluación a los respectivos proyectos binacionales.</p> <p>Formulación: este organismo de carácter técnico asesor, tiene como función sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio (Decreto N° 3680, 2011).</p> <p>Evaluación: evalúa y revisa la implementación de la política de fronteras, presentando anualmente a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, un informe sobre el estado y avances del ordenamiento territorial.</p>
--	---------	---------------------	------------------	--	---

Tabla 2 (cont.)

<p>Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Comunidad Andina</p>	<p>Público Grupos categoriales</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Este organismo internacional tiene como estrategia de movilización la influencia gubernamental, capacidad técnica, y recursos financieros para solventar programas (Santibañez y Ortiz, s.f.) de desarrollo sostenible, que con la suscripción de acuerdos de cooperación hacen convenir al gobierno en incorporar esas propuestas en la formulación de la política pública.</p>	<p>Construcción de agenda: este mecanismo de integración fronteriza al constituirse en un foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta, sugiere a los países que la conforman la formulación de políticas que le permitan afrontar los retos y desafíos internacionales que se presentan con relación a la Cuenca Amazónica.</p> <p>Formulación: orienta la formulación de las actividades y esfuerzos de cooperación amazónica.</p> <p>Decisión: en las respectivas reuniones de ministros aprueban agendas estratégicas de cooperación amazónica, estructuradas a partir de dos ejes transversales: la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo económico y social.</p> <p>Implementación: coordina la implementación de las agendas estratégicas de cooperación amazónica en los respectivos países que le conforman (MRE, 2015).</p> <p>Evaluación: hace evaluación ex-ante, concomitante y ex-post de las actividades de la agenda estratégica de cooperación amazónica en los respectivos países que le conforman.</p>
---	--	-------------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

Entidades de la Administración pública ³	Público Grupos categoriales	Organizacionales	Estrategias basadas en su competencia legal relacionada con el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) que se materializa a través del accionar de los funcionarios públicos vinculados a los niveles regionales y locales.	<p>Formulación: bajo el liderazgo del MRE estas entidades de la administración pública formularon las líneas de acción de la Política Pública Prosperidad para las Fronteras.</p> <p>Decisión: junto el MRE, estas entidades de la administración pública, aprobaron Política Pública Prosperidad para las Fronteras.</p> <p>Implementación: a través de sus diferentes instancias y organismos vinculados y adscritos, las respectivas acciones derivados de los programas y proyectos de la Política Fronteriza, atendiendo a las necesidades de la población de dichos territorios, de acuerdo con las respectivas materias propias de su misión.</p> <p>Evaluación: de acuerdo con las políticas sectoriales que lideran en articulación con el enfoque diferencial a las zonas de fronteras hacen seguimiento y evaluación administrativa (ex-ante, durante y ex-post.) a los correspondientes programas y proyectos a su cargo.</p>
---	-----------------------------	------------------	---	---

³ Estas son: Los Ministerios de Comercio Industria y Turismo, Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Educación Nacional, del Interior, de Justicia y del Derecho, de Minas y Energía, de Salud y Protección Social, de Trabajo, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de Transporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Cultura, y de Defensa Nacional. COLDEPORTES, INVÍMA, ICA, INVÍAS, ANSPE, DPS, UACT.

Tabla 2 (cont.)

DIAN	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	Estrategias basadas en su competencia legal relacionada con el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) que se materializa a través del accionar de los funcionarios públicos vinculados a los niveles regionales y locales.	Construcción de agenda: identifica la necesidad de sentar bases de Política Pública de Fronteras, basándose en su misión de promover la fiscalización tributaria, aduanera y cambiaria, sobre casos relacionados con la evasión fiscal, el contrabando y las infracciones cambiarías en las fronteras colombianas, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación. Formulación: participa en la formulación de la política promoviendo incorporación y reconocimiento de las dinámicas aduaneras en frontera, para su aplicación en la operación de los respectivos CENAF o CEBAF. Decisión: realizó participación activa en la formulación del documento CONPES 3805 de 2014. Implementación: realiza actividades de despliegue de los proyectos estratégicos relacionados con el control aduanero. Evaluación: realiza la evaluación de las actividades de los programas relacionados con el control aduanero y su operación en los CENAF y CEBAF.
------	---------	------------------------	------------------	--	--

Tabla 2 (cont.)

Policía Antinarcóticos	Público	Grupos categoriales	Organizacionales	Estrategias basadas en su competencia legal relacionada con el hecho de administrar e implementar (actividades propias de la administración pública) que se materializa a través del accionar de los funcionarios públicos vinculados a los niveles regionales y locales.	Implementación: participa en la desarticulación de las redes de tráfico de precursores, sustancias químicas e insumos para la agricultura en zonas de frontera, control en puntos críticos en zonas de control especial contra el tráfico de sustancias químicas y drogas ilícitas ubicados en las áreas de frontera, control de importación, fabricación y distribución de sustancias químicas, ejercer control sobre el tráfico de sustancias químicas y elementos propios para la elaboración de sustancias psicoactivas y el tráfico de estas hacia el exterior.
Gobernaciones de Departamentos de Frontera	Público	Grupos territorializados	Organizacionales	Las estrategias de movilización de este grupo de interés se fundamentan en las competencias legales y gubernamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas, tales como programas y proyectos en su respectiva jurisdicción territorial.	Construcción de agenda: las gobernaciones de los 13 departamentos fronterizos participan en la presentación de necesidades (diagnóstico) y propuestas de proyectos para los territorios en materia fronteriza ante el gobierno nacional. Formulación: participan en la formulación de los programas y proyectos relacionados con su territorio.

Tabla 2 (cont.)

Alcaldías de Municipios de Frontera	Público	Grupos territorializados	Organizacionales	Las estrategias de movilización de este grupo de interés se fundamentan en las competencias legales y gubernamentales para el diseño y aplicación de políticas públicas, tales como programas y proyectos en su respectiva jurisdicción territorial.	<p>Implementación: vinculan la planeación departamental con los programas y proyectos definidos en los lineamientos de la política pública de referencia, prestando el apoyo técnico y financiero para su implementación, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (DNP, 2000).</p> <p>Construcción de agenda: las alcaldías de los 77 municipios fronterizos participan en la presentación de necesidades (diagnóstico) y propuestas de proyectos para los territorios en materia fronteriza ante el gobierno nacional.</p> <p>Formulación: participan en la formulación de los programas y proyectos relacionados con su territorio.</p> <p>Implementación: vinculan la planeación departamental con los programas y proyectos definidos en los lineamientos de la política pública de referencia, prestando el apoyo técnico y financiero para su implementación, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.</p>
-------------------------------------	---------	--------------------------	------------------	--	--

Tabla 2 (cont.)

Fundación Progresar	Privado	Grupos de convicción	Organizacionales	Estrategias comunicativas, presión social y movilizaciones	<p>Construcción de agenda: Programas de atención psicosocial y fortalecimiento comunitario para el ejercicio de derechos individuales y colectivos en los municipios de Cúcuta, Ocaña, Tibú, Teorama, Convención y El Carmen.</p> <p>Formulación: Acompañamiento en procesos judiciales por desaparición forzada, atención psicológica y jurídica a víctimas de violencia sociopolítica, fortalecimiento de seguridad ciudadana y paz. Garantizar atención a víctimas del conflicto o en riesgo de vulneración de los derechos humanos. (Fundación Progresar, s.f.)</p>
------------------------	---------	-------------------------	------------------	--	---

www.bdigital.ula.ve

Tabla 2 (cont.)

Grupo Motor Binacional	Privado	Grupos territorializados	Expertise - Think tanks	<p>Estudio de la política de manera institucionalizada con lo cual incide en la formulación de recomendaciones en los temas de discusión de la materia, a través de estudios de opinión y de Campo, con los que forma opinión pública (Ramírez y Cárdenas, 2006).</p>	<p>Construcción de agenda: Buscan la participación en la agenda de los gobiernos, rescatan dinámicas de vecindad y solidaridad promoviendo ideas de unión colombo-venezolana.</p> <p>Formulación: Coordinado en Colombia por la Universidad Francisco de Paula Santander y en Venezuela por el centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes y adicional a más de veinticinco organizaciones sociales, trabaja en defensa de la identidad de los habitantes de la frontera.</p>
---------------------------	---------	-----------------------------	----------------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

<p>Conferencia Episcopal de Colombia - Diócesis de Cúcuta</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos de convicción</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Sus esfuerzos de movilización de confrontación se diversifican entre presionar al Gobierno (y al resto de poderes públicos) y movilizar a sus seguidores mediante campañas publicitarias, manifestaciones, foros de debate, etc.</p>	<p>Construcción de agenda: procura por la reconstrucción del tejido social por medio de la vivencia en comunidades.</p> <p>Formulación: propende por preservar los valores de la vida, el respeto, perdón, justicia social y demás valores que construyen procesos de participación activa en equilibrio con el medio ambiente.</p>
<p>Corporación Nuevo Arcoíris</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos de convicción</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Su estrategia de movilización se centra en la confrontación, al generar polos de debate entre especialistas investigadores y la sociedad civil, así como publicación de investigaciones.</p>	<p>Construcción de agenda: promover la democracia participativa, buscando alternativas de equidad social, la promoción del desarrollo social incluyente, la sostenibilidad ambiental y la pluralidad.</p> <p>Formulación: Su fortalecimiento está dado por lo consagrado en la Constitución Política referente al Estado social de derecho y el papel de actores y movimientos de la sociedad civil.</p>

Tabla 2 (cont.)

<p>Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos territorializados</p>	<p>Expertise - Think tanks</p>	<p>Su estrategia de movilización se centra en la confrontación y estudio de la política de manera institucionalizada con lo cual incide en la formulación de recomendaciones en los temas de discusión de la materia, a través de e estudios de opinión y de Campo, con los que forma opinión pública</p>	<p>Construcción de agenda: la información estadística y de estudios de carácter científico a nivel social, económico, político y cultural les permite generar propuestas que propendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la frontera colombo-venezolana.</p> <p>Formulación: formulación de políticas específicas para la promoción y el desarrollo industrial, promoción de empleo y formación académica creado por la Universidad de Pamplona (Balmaceda, 2013).</p>
--	----------------	-------------------------------------	------------------------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

Grupo Académico Binacional	Privado	Grupos territorializados	Expertise - Think tanks	Su estrategia de movilización se centra en la confrontación y producción de información de investigaciones expertas con lo cual incide en la formulación de recomendaciones en los temas de discusión de la materia, a través de e estudios de opinión y de Campo, con los que forma opinión pública	Construcción de agenda: proyectos de investigación del estado de las relaciones binacionales colombo- venezolanas a cargo de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Central de Venezuela. Formulación: contribuir a la superación de problemáticas recurrentes binacionales derivadas de inconsistencias en políticas estatales, propiciando el logro de acuerdos intergubernamentales para la resolución de conflictos.
-------------------------------	---------	-----------------------------	----------------------------	--	--

Tabla 2 (cont.)

<p>Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT)</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos territorializados</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Las asociaciones empresariales cuentan con una alta representación institucional por la cual obtienen información a la vez que hacer llegar sus propuestas en diferentes foros de la Administración Pública.</p>	<p>Construcción de agenda: propuesta asociativa de reconstrucción de tejido social que mejore la calidad de vida de la población Catatumbra.</p> <p>Formulación: integración de la asociación en torno al derecho humanos fundamentales.</p> <p>Implementación: defensa y respeto por la comunidades indígenas, adultos mayores, niños y mujeres, rescate de tradiciones culturales, participando activamente en las decisiones que involucren el campo oponiéndose a la fumigación de cultivos ilícitos y erradicando los factores socioeconómicos que llevaron al origen de siembra de coca. (Asociación campesina del Catatumbo, s.f.).</p>
--	----------------	-------------------------------------	-------------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

Asociación SINTRAGASOLI NA	Privado	Grupos categoriales	Políticos	Las asociaciones cuentan con una alta representación institucional por la cual obtienen información a la vez que hacer llegar sus propuestas en diferentes foros de la Administración Pública.	Construcción de agenda: presentan propuestas al gobierno local para la regulación referente a la comercialización de la gasolina en la frontera en lo concerniente a los llamados “pimpineros”, para mejorar sus condiciones laborales y las de sus familias que obtienen su sustento a partir de la venta de dicho combustible.
Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental Colombiana (CONSORNOC)	Privado	Grupos de convicción	Organizacionales	Estrategias comunicativas para la movilización social, lobby personal y concienciación de votantes.	Construcción de agenda: hacen presión social para que se materialice en la agenda pública la inclusión de la problemática conflicto que se presenta en la zona fronteriza debido a la escalada de la violencia, crea la necesidad de sembrar acciones de paz en torno a los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y los procesos productivos. Implementación: promueve el desarrollo y la paz de las dinámicas integrales como gobernabilidad democrática, reconciliación, y paz, convivencia, procesos productivos y sostenibilidad ambiental. Implementa el laboratorio de Paz en Norte de Santander, focalizando las problemáticas fronterizas.

Tabla 2 (cont.)

<p>Fundación para la Participación Comunitaria (PARCOMÚN)</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos de convicción</p>	<p>Organizacionales</p>	<p>Estrategias comunicativas para la movilización social, lobby personal y concienciación de votantes.</p>	<p>Construcción de agenda: solicita visibiliza la necesidad de apoyar y fortalecer la participación de las comunidades y asesora al Estado en la implementación de estrategias orientadas al desarrollo democrático, ético y autogestionario.</p>	<p>En este sentido, Busca generar y fortalecer procesos de desarrollo que impacten en las políticas públicas a través de dinamizadores sociales e implementación de procesos de Observatorio Social, Comunicación alternativa y Economía solidaria con un enfoque poblacional, buscando la transformación de las actitudes, comportamientos y prácticas políticas en la búsqueda de un desarrollo sostenible, sustentable e incluyente. (PARCOMUN, s.f.)</p>
---	----------------	-----------------------------	-------------------------	--	---	--

Tabla 2 (cont.)

Fundación para el Desarrollo del Oriente Colombiano (FUDOC)	Privado	Grupos de convicción	Organizacionales	Estrategias comunicativas para la movilización social, lobby personal y concienciación de votantes.	<p>Construcción de agenda: realiza movilización social para que el gobierno desarrolle procesos educativos, fortalezca el trabajo colaborativo y contribuya con programas de atención en la zona de frontera del oriente colombiano.</p> <p>Formulación: propone programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de la población vulnerable del Norte de Santander, promoviendo el desarrollo socio-económico.</p>
---	---------	----------------------	------------------	---	---

www.bdigital.ula.ve

Tabla 2 (cont.)

Comunidad U'wa	Privado	Grupos territorializados	Organizacionales	Estrategias de confrontación a través de la protesta política, con luchas contra empresas multinacionales, oposición pública a la explotación petrolera, denuncias a la negligencia del Estado para resolver la situación de territorios que la Ley reconoce como resguardos.	Construcción de agenda: reclaman ante el gobierno local la necesidad de la preservación de leyes y saberes frente a las amenazas de la civilización, en procura de la conservación de su cosmología indígena y la protección del medio ambiente. En este contexto, también piden el reconocimiento y aceptación por el Gobierno como etnia cultural diferenciada, con una posición dentro de la sociedad acorde a su valor filosófico y cultural que evite su extinción física y cultural. (U'wa, s.f.)
----------------	---------	--------------------------	------------------	---	--

Tabla 2 (cont.)

<p>Asociación Sindical de Institutores de Norte de Santander (ASINORT)</p>	<p>Privado</p>	<p>Grupos categoriales</p>	<p>Políticos</p>	<p>Las asociaciones cuentan con una alta representación institucional por la cual obtienen información a la vez que hacer llegar sus propuestas en diferente foros de la Administración Pública en defensa de derechos como educadores oficiales y motivar a su mejoramiento profesional, pedagógico, cultural, tecnológico y sindical, procurar la defensa de sus derechos laborales, impulsando la relaciones nacionales y de frontera en el campo sindical, educativo y cultural que fortalezca los vínculos gremiales.</p>	<p>Construcción de agenda: como organización gremial de primer grado busca la democracia, la honestidad, la economía, la participación, el liderazgo, la legalidad, la autonomía sindical, la defensa de los derechos y la carrera docente, la educación pública gratuita y de calidad, la educación para las Etnias, la pluralidad, la solidaridad, la igualdad, la moralidad y la imparcialidad (ASINORT, s.f.).</p>
--	----------------	--------------------------------	------------------	--	--

Fuente. Elaboración propia.

Las nociones, bases legales e institucionales expuestas, tienen relación con los asuntos fronterizos que inciden de alguna manera en la implementación de los pasos de frontera entre Colombia y Venezuela, y servirán de referencia en los estudios subsiguientes que pretendan analizar las dinámicas que se tejen en su proyección, implementación y mejoramiento, ya que son esenciales para identificar y comprender los desafíos y oportunidades que de ello se derivan.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Enfoque de la investigación

El propósito de esta investigación es definir y describir a profundidad desde la perspectiva colombiana, los desafíos y oportunidades para la implementación del paso fronterizo colombo-venezolano “Puente Internacional Las Tienditas”, como un primer acercamiento al campo de estudio. Para dar cumplimiento a dicho objetivo general y a los específicos derivados, se utilizará un enfoque cualitativo de investigación, que según Álvarez-Gayou, Camacho, Maldonado, Trejo, Olguín y Pérez (2014):

www.bdigital.ula.ve

Es el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para construir un conocimiento de la realidad social, en un proceso de conquista-construcción-comprobación teórica desde una perspectiva holística, pues se trata de comprender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno (sección de Conclusiones, párr. 1).

La investigación cualitativa, de acuerdo con Hernández, Fernández y Batista (2003) “utiliza la recolección de datos sin medición para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación” (p. 12). En este orden de ideas y en términos generales se hace una recopilación y análisis de datos secundarios referenciales sobre los antecedentes, bases legales y la estructura institucional que gira en torno a los asuntos fronterizos colombo-venezolanos, atinentes a pasos de frontera.

En fundamento a lo anterior, los siguientes contenidos de este capítulo harán una descripción de las técnicas empleadas en el presente ejercicio investigativo, abarcando los elementos e instrumentos requeridos para su aplicación, los cuales fueron esgrimidos para la recopilación de información, su procesamiento y delimitación.

3.2. Tipo de conocimiento

De acuerdo con Chávez (2001), el tipo de investigación se asocia y define a la genealogía del problema que se desea indagar, los objetivos que acometa alcanzar y los recursos con los que se dispone. Por su parte, Hurtado (2010), plantea que el “tipo de investigación alude al grado de profundidad y clase de resultado a lograr en la investigación” (p. 110). Entorno a lo cual existen tipos de investigación tales como: exploratoria, descriptiva, proyectiva, explicativa.

En este sentido, Hernández, Fernández y Baptista (1991) plantean que existe en la investigación cualitativa cuatro tipos de investigación dentro de las cuales se encuentra la exploratoria, que “(...) se efectúa, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (p.70). Así mismo, Arias (1999) señala que la investigación exploratoria “es aquella que se efectúa sobre un tema u objeto poco conocido o estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto” (p. 19).

Según lo dicho y de acuerdo con el nivel de investigación o grado de profundidad con que se aborda el desarrollo de los objetivos de estudio planteados, esta investigación cualitativa se circunscribe en un estudio de tipo exploratorio, ya que no se manipulan variables y fundamentalmente se pretende la revisión de la cuestión “Paso Fronterizo”, indagándose desde la perspectiva colombiana sobre los factores influyentes en la adecuada implementación del paso “Puente Internacional

Las Tienditas” en la frontera Norte de Santander – Táchira, así como las oportunidades y desafíos que pueden generarse al respecto.

Se espera brindar un aporte a los saberes inter y multidisciplinario del tema investigado sobre el que hay exiguos antecedentes, ya que, como plantea Martínez (2000), el conocimiento hoy en día surge de las múltiples voces que intervienen en el hecho estudiado, en este caso de los funcionarios de las instituciones ejecutoras de la política pública fronteriza colombiana.

3.3. Diseño de la Investigación

De acuerdo con Tamayo (2003) el diseño de la investigación “es la estructura a seguir en una investigación, ejerciendo el control de la misma a fin de encontrar resultados confiables y su relación con los interrogantes surgidos de los supuestos e hipótesis-problema” (p.108), esta estructura define entonces, un conjunto de actividades encadenadas y ordenadas que indican los pasos para recolectar y analizar los datos. Por su lado, Bavaresco (2006) argumenta que los diseños de investigación más recomendados son los bibliográficos y de campo.

Al respecto, el diseño biográfico según Tamayo (2003), se implementa utilizando “datos secundarios, es decir, aquellos que han sido obtenidos por otros y nos llegan elaborados y procesados de acuerdo con los fines de quienes inicialmente los elaboran” (p.109). Por su parte, Tamayo (2003), define el diseño de campo como aquel en que se “recoge los datos directamente de la realidad, por lo cual los denominamos primarios, su valor radica en que permite cerciorarse de las verdaderas condiciones en que se han obtenido los datos” (p.110).

En este contexto, la presente investigación se llevó a cabo de manera no experimental y en un nivel exploratorio, a través de las siguientes cuatro fases (ver Tabla 3): a) Fase de recolección de información documental, b) Fase de recolección de información en campo, c) Fase de procesamiento y análisis cualitativo de la información recolectada, y finalmente, d) Fase de presentación de resultados y

recomendaciones. Así se implementó un diseño bibliográfico y en amalgama un diseño de campo para la realización del estudio. A continuación se presenta el detalle de cada una de las fases enunciadas.

Tabla 3

Descripción de fases del diseño de la investigación

Nombre de la Fase	Descripción
a) Fase de recolección de información documental	Radica en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos, sobre el marco teórico relacionado con las nociones referentes a pasos de frontera, política fronteriza e integración regional; así como lo correspondiente a bases legales e institucionales en los niveles: supranacional, binacional y nacional de Colombia y Venezuela.
b) Fase de recolección de información en campo	Consiste en la recolección de datos en campo, a través de la realización de una serie de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de las entidades públicas colombianas ejecutoras de política fronteriza.
c) Fase de procesamiento y análisis cualitativo de la información recolectada	Consta de la disposición y clasificación de la información recolectada por origen y temáticas, y seguidamente, la realización de su respectivo análisis bibliográfico y cualitativo, este último a las respuestas dadas en las entrevistas aplicadas en la fase N° 2.
d) Fase de presentación de resultados y recomendaciones	Consiste en construir un resumen de los principales hallazgos y plantear recomendaciones.

Fuente. Elaboración propia.

3.4. Población y muestra

3.4.1. Población.

El término “población” como referente en esta investigación, se acoge como el conjunto de personas o de aquellos elementos que revelan o transmiten información acerca de las propiedades y hechos de determinado objeto o situación, endosando ciertas características y circunstancias que permiten ser analizadas para diagnosticar un fenómeno o un elemento en particular.

En esta investigación, la población objeto de estudio, la conforman los funcionarios en general de las instituciones públicas colombianas que son líderes y/o implementadoras de política pública fronteriza en materia diplomática, logística, de control, de trámites y de servicio al ciudadano.

3.4.2. La muestra.

De acuerdo con la naturaleza cualitativa y exploratoria de esta investigación, la recolección de la información primaria se realizó a partir de un diseño de muestreo no probabilístico. De acuerdo con Hernández, Fernández, y Batista (1997), en las muestras de este tipo, la elección de los sujetos no depende de que todos tengan la misma probabilidad de ser elegidos, sino de la decisión de un investigador o grupo de encuestadores generándose la ventaja de que no requiere tanto de una representatividad de elementos de una población.

En el alcance cualitativo del muestreo a diferencia del alcance cuantitativo es propositivo y no es imprescindible desde una perspectiva probabilística, ya que el interés del investigador radica en la calidad de la muestra, más que en cantidad. En este tenor, según Hernández, Fernández, y Batista, (1997), existen diversas clases de muestras no probabilísticas, tales como: la muestra de sujetos voluntarios, muestra de expertos, los sujetos-tipos y muestra por cuotas.

En amalgama a lo anterior y de acuerdo con Hernández, Fernández, Batista (2003), quien plantea que “los estudios cualitativos no pretenden generalizar de manera intrínseca resultados poblacionales más amplias, ni necesariamente obtener muestras representativas (bajo la ley de probabilidad)” (p. 15), para este estudio se utilizó la muestra de expertos, toda vez que fue constituida por un conjunto de individuos expertos en la materia de política pública fronteriza y con experiencia en la coordinación de la operación y prestación de servicios en pasos de frontera. Así pues, el tamaño de la muestra se determinó mediante el juicio y sentido común, con basamento en la experiencia relacionada con el análisis de stakeholders y las bases institucionales de la política pública de fronteras, procurando seleccionar la muestra de mayor atributo.

En este tenor, se seleccionaron a seis (6) funcionarios públicos de las entidades ejecutoras de política pública nacional de fronteras colombiana, que ostentan los principales roles estratégicos en la proyección e implementación del proyecto del nuevo paso en materia de infraestructura vial, migración, aduanas, controles, servicio al ciudadano, trámites, política y planeamiento, que son de significativa importancia en la proyección y la operación del paso de frontera “Puente Internacional Las Tienditas” y en general, en la materialización de las directrices de la política pública fronteriza del Estado colombiano. A continuación en la Tablas 4, 5, 6, 7, 8 y 9, se describen los perfiles de los entrevistados y las fechas de aplicación del instrumento para cada uno de ellos:

Tabla 4

Perfil No. 1 Asesor de la Subdirección de Control Migratorio de Migración Colombia

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	Rubén Darío González H.
Rol:	Líder de la implementación de la Política de Control Migratorio a nivel nacional.
Dependencia:	Subdirección de Control Migratorio.

Tabla 4 (cont.)

Entidad:	Migración Colombia.
Misión de la Entidad:	Ejercer control como autoridad migratoria a ciudadanos nacionales y extranjeros en el territorio colombiano de manera técnica y especializada, brindando servicios de calidad, en el marco de la Constitución y la ley.
Datos institucionales de contacto:	Tel. (57 1) 5111150, Ext: 5006 Avenida Calle 26 No 59-51 Edificio Argos - Torre 3 Piso 4 Bogotá, Colombia. Email: ruben.gonzalez@migracioncolombia.gov.co
Fecha de aplicación de entrevista:	27 de mayo de 2015

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 5

Perfil No. 2 Profesional encargado del Escritorio Colombia – Venezuela de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo de la Cancillería

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	César Augusto Sandino Torres
Rol:	Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores encargado del escritorio Colombia - Venezuela
Dependencia:	Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo Integrante de las Comisiones de Vecindad y Desarrollo Fronterizo por el Gobierno de Colombia

Tabla 5 (cont.)

Entidad:	Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería - Colombia
Misión de la Entidad:	Promover los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior, priorizando la cooperación internacional y el desarrollo de las fronteras y fomentando los vínculos con los colombianos en el exterior.
Datos institucionales de contacto:	(Tel. 57 1) 381 4000, Ext: 1440 +57 -316 828 18 31 Calle 10 No. 5 – 51 Palacio de San Carlos, Bogotá, Colombia Email: cesar.sandino@cancilleria.gov.co
Fecha de aplicación de entrevista:	19 de junio de 2015

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 6

Perfil No. 3 Asesor de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL) del DNP

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	José Alejandro Hincapié
Rol:	Asesor de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL)
Dependencia:	Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL) - Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible

Tabla 6 (cont.)

Entidad:	Departamento Nacional de Planeación – DNP
Misión de la Entidad:	Liderar, coordinar y articular la planeación de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible e incluyente del país.
Datos institucionales de contacto:	Tel. (57 1) 3815000, Ext: 1744 Calle 26 13 – 19 Piso 17 Bogotá, Colombia Email: jhincapie@dnp.gov.co
Fecha de aplicación de entrevista:	6 de mayo de 2015

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 7 www.bdigital.ula.ve

Perfil No. 4 Director Técnico de Logística de la Subgerencia de Protección Fronteriza del ICA

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	William René Gutiérrez Ortigón
Rol:	Director Técnico de Logística de la Subgerencia de Protección Fronteriza
Dependencia:	Subgerencia de Protección Fronteriza
Entidad:	Instituto Colombiano Agropecuario – ICA
Misión de la Entidad:	Trabajar por la sanidad agropecuaria y la inocuidad en la producción primaria para proyectar los negocios del agro colombiano en el mundo.

Tabla 7 (cont.)

Datos institucionales de contacto:	Tel. (57 1) 3323700, Ext: 1120 Email: william.gutierrez@ica.gov.co Carrera 41 No. 17-81, Bogotá, Colombia
Fecha de aplicación de entrevista:	26 de mayo de 2015

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 8

Perfil No. 5 Subdirector de la Dirección de Apoyo Técnico del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	Guillermo Enrique Sarabia Villa
Rol:	Subdirector de Apoyo Técnico del INVÍAS
Dependencia:	Subdirección de Apoyo Técnico del INVÍAS
Entidad:	Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Misión de la Entidad:	Ejecutar políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de la Red Vial carretera, férrea, fluvial y marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional.
Datos institucionales de contacto:	Tel. (57 1) 705 6000, Ext: 1213 +57 – 3163876252 Carrera 59 # 26-60 - Edificio INVÍAS – CAN, Bogotá, Colombia Email: gsarabia@invias.gov.co
Fecha de aplicación de entrevista:	25 de mayo de 2015

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 9

Perfil No. 6 Director del PNSC

Datos de la entrevista	Descripción
Nombre de entrevistado:	Juan Carlos Rodríguez Anara
Rol:	Director del PNSC
Dependencia:	PNSC
Entidad:	Departamento Nacional de Planeación – DNP/ PNSC
Misión de la Entidad:	Fortalecer la formulación de políticas en todos los frentes de la administración pública, en los ámbitos internacional, nacional y territorial a partir de una cultura de servicio al ciudadano que opere bajo parámetros de transparencia, eficacia e integridad en los servidores públicos.
Datos institucionales de contacto:	Tel. (571) 3815000 Ext: 2250 Calle 26 13 – 19 Piso 3, Bogotá, Colombia Email: j.rodriguez@planeacionnacional.com.co
Fecha de aplicación de entrevista:	10 de julio de 2015

Fuente. Elaboración propia.

3.5. Técnicas e instrumentos para la recolección de datos

Según De La Brouyere (s.f.), “para explorar un tema relativamente desconocido se dispone de un amplio espectro de medios y técnicas para recolectar datos en diferentes ciencias como son la revisión bibliográfica especializada,

entrevistas y cuestionarios, observación participante y no participante y seguimiento de caso”.

En este sentido, las técnicas de recolección de datos aplicadas en la presente investigación fueron cualitativas, implementadas a través del análisis documental y la aplicación en campo de entrevistas semi-estructuradas. A través de la primera, se construyó un referente de los antecedentes del proyecto “Puente Internacional Las Tienditas”, de las características y competencias entidades competentes en los asuntos fronterizos y del marco regulatorio que influye en la proyección y materialización de la operación del mencionado paso fronterizo, sobre el contexto de la iniciativa IIRSA y su metodología de análisis definida para los pasos de frontera de Suramérica.

En la segunda y en complemento a las referencias documentales del referente construido, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas, dirigidas principalmente a los funcionarios miembros de las instituciones líderes de la política pública colombiana fronteriza. Lo anterior, con el propósito de obtener un horizonte más amplio de información, ya que, como explican Juan y Roussos (Citados en Kotler y Armstrong, 2006) la interacción con grupos de interés “puede generar nuevas ideas o conexiones en base a comentarios que en un primer momento podrían parecer azarosos, y que pasarían desapercibidos en modelos cuantitativos y de preguntas cerradas” (p. 7). Adicionalmente, se limitaría la indagación sobre posibles discrepancias o desacuerdos entre la realidad local referente a la proyección del nuevo paso fronterizo y la percepción de los funcionarios de las institucionales estatales.

3.5.1. Fase de recolección de información documental.

Las técnicas de investigación documental se orientan a elaborar “un marco teórico conceptual para formar un cuerpo de ideas sobre el objeto de estudio y descubrir respuestas a determinados interrogantes, a través de la aplicación de

procedimientos documentales” (Galán, 2011). Además se encuentran orientadas a la recuperación de información contenida en documentos.

En este sentido, la técnica documental proporciona la base de este estudio, pues ayuda a entender los acontecimientos históricos, espaciales y temporales que rodean la investigación y permite exponer las nociones que le sustentan. Adicionalmente, según Lindlof (1995), un investigador puede usar esta técnica para irse familiarizando con la problemática que estudia y detectar posibles escenarios y estrategias para su abordaje.

Las técnicas de investigación documental incluyen el uso de herramientas precisas según la fuente documental a que hacen referencia, permitiendo entre tanto, “detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos de estudio” (Hernández, Fernández y Batista, 1991, p.50).

www.bdigital.ula.ve

En este sentido, además de la bibliografía consultada referente a la historia del proyecto del paso fronterizo, de las características y competencias de las entidades ejecutoras de política fronteriza y del marco regulatorio y regional influyente, como fuente secundaria se tuvo en cuenta la información que existe acerca de la situación actual del tránsito en la frontera, a través de publicaciones, diarios, boletines, informes reuniones de entes gubernamentales binacionales y supranacionales, estudios estadísticos y académicos, entre otros.

La aplicación de esta técnica de recolección de información contiene los siguientes pasos:

- a. Organización y ubicación de la bibliografía: se realizó con el criterio de clasificación bibliográfico de los documentos, por tipo de fuente o material y en orden secuencial, según las sub-secciones temáticas de la investigación.

Los tipos de materiales documentales clasificados fueron los siguientes:

1. Libros.
 2. Artículos de revista.
 3. Artículos de periódicos.
 4. Tesis.
 5. Normatividad.
 6. Fuentes electrónicas.
 7. Información de bases de datos.
 8. Publicaciones oficiales de organismos supranacionales y estatales.
- b. Clasificación de documentos: se llevó a cabo compilación documental en el marco del enfoque de análisis de la política pública fronteriza y la articulación conceptual sobre integración regional en lo referente a pasos de frontera, utilizando los siguientes grupos documentales:
1. Documentación derivada de la IRSA que vincula el Estado colombiano en materia de pasos de frontera con el Estado Venezolano.
 2. Basamento legal colombiano y venezolano en materia de pasos de frontera, tales como: leyes, decretos, ordenanzas, actas, acuerdos, convenios, alianzas, y reglamentos asociados a la operación de los pasos de frontera.
 3. Documentos de política pública fronteriza, logística, servicio al ciudadano, antitrámites, gobierno en línea y de control.
 4. Basamento institucional colombiano y venezolano en materia de pasos de frontera.
 5. Estadísticas de flujo vehicular, peatonal y de mercancía en los pasos fronterizos aledaños de referencia “Simón Bolívar” y “Francisco de Paula Santander”.
 6. Noticias relacionadas con la proyección e implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.
 7. Bibliografía especializada de los temas relacionados (libros, revistas, entrevistas, sitios web).

3.5.2. Fase de recolección de información en campo.

Chávez (2001), plantea que los instrumentos de investigación son los medios que utiliza el investigador para medir el comportamiento o atributos de las variables, entre los cuales se destacan los cuestionarios, entrevistas y escalas de clasificación, entre otros. Como se anunció, la presente investigación utilizó como técnica de recolección de datos en campo a la entrevista semi-estructurada, para la que se emplea como guía un cuestionario previamente constituido e informado a la población objetivo de la aplicación del instrumento, la cual está compuesta por un grupo menor de personas.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Batista (1997) el cuestionario “consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir” (p.321). Pueden ser cerradas y abiertas. Por su lado, las preguntas abiertas no demarcan las opciones de respuesta y en las cerradas el entrevistado puede seleccionar más de una opción o categoría de respuesta preestablecidas por el investigador. En este caso, se aplicaron preguntas abiertas sobre la materia diplomática, logística, de control, de trámites y de servicio al ciudadano, aportando flexibilidad a la posibilidad de respuestas de los entrevistados, admitiendo el surgimiento de nuevas preguntas, pero llevando una pauta de los temas a cubrir, lo que permitió vislumbrar el nivel de conocimiento del entrevistado.

En este tenor, se realizaron entrevistas semi-estructuradas la muestra seleccionada de funcionarios de las entidades gubernamentales colombianas, lo cual permitió hacer un análisis cualitativo que se confrontó con datos estadísticos obtenidos de las entidades de manera documental, para establecer las falencias de coordinación y articulación administrativa en lo concerniente a la operación del proyectado “Puente Internacional Las Tienditas” y someramente en los pasos fronterizos existentes.

3.5.3. Instrumento.

Según Chávez (2001), los instrumentos de investigación son los medios que utiliza el investigador para medir el comportamiento o atributos de las variables, entre los cuales se destacan los cuestionarios, entrevistas y escalas de clasificación, entre otros. En este sentido y con el fin de analizar el proyecto del nuevo paso fronterizo colombo-venezolano y poder establecer los desafíos y oportunidades que se derivan sobre el tema, esta investigación empleó el instrumento de entrevista semi-estructurada, cuyas preguntas se enfocaron a conocer la percepción de los funcionarios públicos de las principales entidades públicas colombianas implementadoras de política de frontera, sobre aspectos determinantes para la implementación del paso de estudio, tales como: operación e infraestructura (instalaciones, equipamiento, trámites, servicios, controles, trasbordos), integración binacional, física, institucional y procedimental, y sostenibilidad.

Esta técnica de recolección de información se utiliza cuando se requiere conseguir información de profesionales a un nivel de profundidad, donde los cuestionarios estructurados y encuestas son insuficientes (Aranda y Gomes, 2009). El contenido íntegro de las entrevistas aplicadas ha sido registrado mediante audio (ver Anexo A) y transcripción (ver Anexo B), para su consulta.

3.5.3.1. Diseño del instrumento.

Tamayo (1984) plantea que la entrevista es “un instrumento de observación formado por una serie de preguntas formuladas y cuyas respuestas son anotadas por el empadronador” (p. 299). Cuando se habla de entrevista en la metodología cualitativa, generalmente el enfoque de su objetivo es conocer la opinión y la perspectiva que un sujeto tiene respecto de una experiencia o tema en específico.

En este sentido, el instrumento se diseñó como un cuestionario guía con preguntas semi-estructuradas para generar una relación de confianza y entendimiento, conforme a un sistema de codificación flexible y abierto a cambios,

que se desglosó acuerdo a la misión de y las funciones relacionadas con asuntos fronterizos de las respectivas entidades a las que pertenecen los funcionarios de la muestra, con el propósito de conocer y comprender a mayor profundidad lo concerniente a la proyección de la implementación de la operación del nuevo paso fronterizo colombo-venezolano de estudio.

Dicho cuestionario se dividió en 2 categorías de preguntas de acuerdo con la materia a ser consultada (operación e infraestructura del paso e integración binacional) y unas preguntas generales del paso. A continuación, en la Tabla 10 se presenta el cuestionario guía general aplicado.

Tabla 10

Cuestionario guía general aplicado

Características generales del paso	
<i>Por favor proporcione los principales datos que caracterizan el nuevo paso fronterizo</i>	
Ubicación	
Aspectos geográficos principales	
Principales localidades fronterizas aledañas	
Otras localidades cercanas	
Vías de acceso principales – Estado de vías	
Vinculación económica de las poblaciones aledañas	
Responsable del predio del paso	
Responsable de la obra de infraestructura	
Responsable de la infraestructura vial de acceso al paso	
Planta de personal permanente proyectada	
Tipos de tráficó contemplados	
Normatividad aplicable	
Categoría #1	Subcategoría #1
Operación e infraestructura del paso	Exportación/Importación
<i>Describa los trámites que demandará una operación de exportación con utilización del modo carretero en el “Puente Tienditas”</i>	
¿Qué documentación mínima se exigirá a la carga para exportación?	
¿Qué documentación mínima exigirá para el transporte para exportación?	
¿Cuál será la secuencia de los trámites para la exportación?	
¿Qué documentación mínima se exigirá a la carga para importación?	
¿Qué documentación mínima exigirá para el transporte para la importación?	
¿Cuál será la secuencia de los trámites para la importación?	

Tabla 10 (cont.)

¿Cuáles actores (públicos y privados) intervendrán en la cadena del comercio internacional carretero que se llevará a cabo en el paso fronterizo?		
Categoría #1 Operación e infraestructura del paso	Subcategoría #2 Instalaciones/Controles	
<i>Describa las características de equipamiento y control con que operará el paso fronterizo “Puente Tienditas”.</i>		
¿Qué <u>instalaciones</u> tendrá destinadas a las actividades de control (migración, seguridad, fitosanitarios, aduana, transporte) del nuevo paso fronterizo?		
¿Qué <u>organismos</u> públicos intervendrán en el nuevo paso?		
¿Con cuáles <u>disponibilidades de infraestructura y equipamiento</u> en los ámbitos aduanero, migratorio, de seguridad, fitosanitario y para el transporte, contará el nuevo paso fronterizo?		
¿Qué <u>espacios físicos</u> se habilitarán para el desarrollo de tareas por parte de <u>actores privados</u> (empresas, despachantes, ciudadanos, etc.) en el nuevo paso fronterizo?		
¿Habrá integración de controles?		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controles aduaneros integrados ▪ Controles migratorios integrados ▪ Playas integradas 		
Categoría #1 Operación e infraestructura del paso	Subcategoría #3 Transbordos	
<i>Describa las características de los transbordos a realizarse en el paso fronterizo</i>		
¿Qué transbordos obligatorios deberán realizarse en el nuevo paso fronterizo?		
¿Qué transbordos voluntarios podrán realizarse en el nuevo paso fronterizo?		
¿Qué infraestructura se habilitará para la realización de transbordos? Describa las principales características		
¿Cuál es el tiempo (mínimo y máximo) que se estima para la permanencia de los camiones en el paso de frontera con la documentación (transporte y carga) en regla? ¿Qué trámites se realizarán en dicho tiempo?		
¿Cuál es el precio de cada uno de los servicios que dispondrán a los transportistas, a las cargas y a los Ciudadanos en tránsito?		
Categoría #2 Integración binacional	Subcategoría #1 Organismos de integración	
<i>Describa los organismos nacionales o binacionales de integración para generar eficiencia en la atención y operatividad del paso fronterizo.</i>		
¿Qué organismos nacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CENAF – SENIAT - Por favor descríbalos.		
¿Qué organismos binacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CEBAF – Por favor descríbalos.		

Tabla 10 (cont.)

¿Cuál será la participación del sector privado en la provisión y operación de servicios en el paso fronterizo? Ejemplo: concesiones, inversiones, etc.		
Organismo responsable de las migraciones		
Organismo responsable de la aduana		
Organismo responsable de seguridad		
Categoría #2 Integración binacional	Subcategoría #2 Factores limitantes	
<i>Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo</i>		
Según su opinión, cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de mercancías a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?		
Según su opinión, qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de mercancías en el nuevo paso fronterizo?		
Según su opinión, cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?		
Según su opinión, qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo o es potestativo?		
Categoría #2 Integración binacional	Subcategoría #3 Factores precursores	
<i>Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo</i>		
Según su opinión, ¿cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo fortalecerán la integración colombo-venezolana?		
Según su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su optimo funcionamiento? (Falta de recursos tecnológicos, presupuesto, recursos humanos, capacitación, coordinación, cambios políticos, etc.)		
Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?		
Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo?		

Fuente. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se diseñaron e implementaron las siguientes fases, explicadas en la Tabla 11, para aplicación del instrumento referido:

Tabla 11*Fases de aplicación del instrumento – cuestionario guía*

Fases de aplicación del instrumento	Descripción
Fase de contacto	Radica en la recopilación web de los directorios de los funcionarios de las entidades públicas con mayor influencia en operación de pasos de frontera. El primer contacto se hace vía correo electrónico con los roles más influyentes en la materia por cada entidad, comunicándoles de manera respetuosa la importancia y solicitud de su apoyo en el desarrollo del trabajo investigativo.
Fase introductoria	Se lleva cabo con la finalidad de facilitar a los funcionarios a entrevistar, el entendimiento del objetivo del ejercicio investigativo, con el envío previo del cuestionario de preguntas guía diseñado vía correo electrónico, dentro del cual se incluye adicionalmente el detalle del objetivo de la entrevista.
Fase de desarrollo	Con una citación previa, se consume el ejercicio de la entrevista haciendo las preguntas necesarias para atender a los objetivos de la investigación, aplicando inicialmente las relacionadas con la generalidad del proyecto “Puente Internacional Las Tienditas” y siguiendo con las preguntas de especializadas asociadas a la entidad de las que son miembros los entrevistados. Esta fase, para cada ejercicio se proyecta para desarrollarse en un máximo de 30 minutos.

Tabla 11 (cont.)

Fase de clausura	En este se formulan preguntas abiertas, concluyentes y de opinión, para permitir, entre tanto, reflexionar a mayor profundidad sobre la temática tratada y cerrar con las aclaraciones que se den a lugar. Esta fase, para cada ejercicio se proyecta para desarrollarse en un máximo de 15 minutos.
------------------	---

Fuente. Elaboración propia.

Para el registro de la información *insitu* se utiliza la grabadora de voz, registrando la fecha, hora y lugar de la entrevista, adicionalmente, se toman notas rápidas de los datos relevantes que surgieron de la dinámica de aplicación del instrumento y por otro lado, para el registro de la información para su posterior análisis. Una vez finalizadas cada una de las entrevistas, se lleva a cabo la transcripción de los audios grabados, incluyendo todos los aspectos que tengan lugar durante la realización de la misma.

El análisis y la interpretación de la información recolectada se realiza posterior al registro de las respuestas dadas en las respectivas entrevistas, seleccionando los datos más relevantes proporcionados por los funcionarios públicos entrevistados, los cuales previamente se categorizan por secciones en el cuestionario guía. Finalmente, se procede a la interpretación de los resultados obtenidos en la totalidad del ejercicio.

3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

A continuación, se describen las tres fases a partir de las cuales se llevó a cabo la aplicación de las técnicas de procesamiento y análisis de datos en la presente investigación.

3.6.1. Fase de procesamiento de la información.

Parte del análisis cualitativo radica en evaluar la compleción de la información que se recolectó, para posteriormente filtrarla con el propósito de satisfacer los objetivos de la investigación. En este tenor, se realizó lectura analítica a la documentación e información recolectada y se llevó a cabo la clasificación y segmentación de la misma, a través de tres pasos fundamentales: a) separación de grupos documentales; b) identificación y clasificación de tipologías de materiales o documentos; y c) síntesis y ordenación de ideas. Para lo anterior, se utilizaron matrices que incorporaron los siguientes criterios: tipo de documento o material, grupo documental según temática, título, autor, capítulos (cuando aplica), año de publicación, medio de publicación, objetivo de documento, marco teórico de referencia, elementos de análisis, ciudad y país de publicación (cuando aplica), fecha de consulta, número de edición (cuando aplica), reflexiones del investigador consultante y editorial (cuando aplica).

El modelo de la estructura de las matrices de clasificación bibliográfica y análisis utilizadas se presenta en la Tabla 12, así:

Tabla 12

Estructura fichas bibliográficas

Fichas bibliográficas					
Grupo documental	Tipo de material	Centro de documentación	Título	Autor	Capítulos
Año de publicación	Medio de publicación	Editorial	Ciudad y país	Consultado el: aaaa/mm/dd	N° Edición
Objetivo del documento	Marco teórico o de referencia	Elementos de análisis	Reflexiones del investigador consultante		

Fuente. Elaboración propia.

Según Hernández, Fernández, y Baptista (1997), el análisis de datos es “un conjunto de puntuaciones ordenadas en sus respectivas categorías” (p. 419). Por otra parte, Bavaresco (2006), señala que es en esta etapa “análisis” es cuando los cuadros elaborados deberán ser interpretados para obtener los resultados, donde se converge el sentido crítico objetivo – subjetivo.

Adicionalmente, la presente investigación realizó análisis y procesamiento de información mediante la interpretación de respuestas emitidas por los funcionarios competentes y encargados de los asuntos fronterizos de la región, a los cuales se les hizo la aplicación del instrumento de recolección de información en campo (entrevista semi-estructurada).

Recaudada la información a través de la entrevista aplicada, se determinó con fundamentación adicional en las fuentes secundarias recolectadas, el contexto general que opera actualmente en la frontera, para establecer las dificultades que pudieran estar ocurriendo en el paso fronterizo desde otra arista diferente a la expuesta por los funcionarios entrevistados, procurando evidenciar causas por las cuales no se viene materializando la integración fronteriza en forma plena y exitosa, como se lo ha propuesto el objeto transversal del proyecto de paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”, y con esto realizar una completa evaluación a través de la información obtenida, predecir posibles cambios, anticipar necesidades futuras y recomendar medios gubernamentales correctivos.

En este sentido, el procesamiento de la información también contempló la identificación de circunstancias del problema bajo estudio y los objetivos de la investigación, en función de los aspectos que se deseaban conocer y las categorías de operación, infraestructura e integración que influyen en la adecuada implementación de pasos de frontera en la frontera colombo-venezolana de estudio; entre otros aspectos.

Lo anterior, en el marco de la técnica de triangulación metodológica entre métodos, que implica la triangulación de métodos disimiles para este caso

documental y de campo, para revisar la misma clase de fenómeno. Según Arias (2000), “lo racional de esta en esta estrategia es que las flaquezas de un método constituyen las fortalezas de otro” (p. 19).

3.6.2. Fase de presentación de resultados y recomendaciones.

Como última etapa de esta investigación, se realizó la elaboración de un capítulo de informe de resultados y recomendaciones sobre el discernimiento del fenómeno fronterizo objeto de estudio, presentando los principales hallazgos y conclusiones obtenidos, en el siguiente orden: a) Sumario del contexto de la implementación del paso fronterizo, y b) Recomendaciones para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera.

En este último se procede con la exposición de recomendaciones para el fortalecimiento del proyecto del nuevo paso fronterizo colombo-venezolano, así como el llamado a la profundización en las alternativas para el mejoramiento y estructuración de nuevos proyectos de pasos fronterizos enmarcados en el concepto de integración, de manera que se vinculen a los acuerdos de cooperación regional o binacional, se robustezcan los parámetros existentes y apliquen los actuales que sean pertinentes.

CAPÍTULO IV

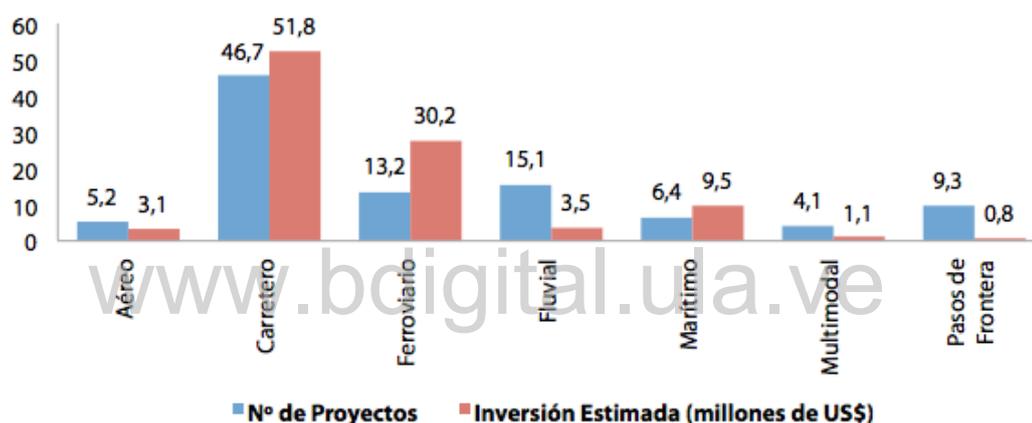
FACTORES INFLUYENTES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASO FRONTERIZO “PUENTE INTERNACIONAL LAS TIENDITAS”

Según la Real Academia de la Lengua Española (2014), en el nivel general, un factor es un “elemento o causa que actúan junto con otros” (numeral 3), generando un efecto, resultado o consecuencia. En este caso, la noción se aplicará en el análisis multidimensional que implica la tarea de identificar los factores influyentes en la implementación del paso “Puente Internacional Las Tienditas” de la frontera Norte de Santander – Táchira. Se realizó el análisis de la información bibliográfica recopilada, así como de las respuestas obtenidas en la aplicación de las entrevistas a los funcionarios de las principales entidades colombianas ejecutoras de política fronteriza, obteniendo la respuesta al primer interrogante planteado para el desarrollo de esta investigación.

En este capítulo se exponen desde las perspectivas de análisis de la iniciativa IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera, los resultados de la identificación de los factores referidos, con el fin de abrir el camino para ahondar y reflexionar sobre la adecuada proyección del funcionamiento de un paso fronterizo que se enfrenta a las complejidades propias del colindante territorio colombo-venezolano, en el que se ubica este estudio y sobre el cual, iniciativas como la IIRSA ven oportunidades potenciales para la propiciar la integración regional suramericana.

4.1 Factores influyentes en la implementación de un paso fronterizo desde la perspectiva de la IIRSA

Como se mencionó anteriormente, los pasos de frontera son un elemento de significativa importancia para la conexión entre países y por ende en el fortalecimiento de los ejes de integración regional. Por ello, en los proyectos contemplados por el COSIPLAN para el fortalecimiento de la integración regional en el marco de la IIRSA, se determinó la necesidad de incluir lo referente al tratamiento y resolución de la integración de los pasos de frontera de la región suramericana y en este sentido, la facilitación (física y funcional) de la interconexión de sus países miembros (IIRSA, 2005).



Gráfica 10. Composición sub-sectorial de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN como porcentaje del total de proyectos del Sector Transporte. Fuente. Datos tomados del Cuarto Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN (2014).

A este respecto, la IIRSA emprende la tarea de revisar y hacer un diagnóstico integral de los diferentes aspectos influyentes en la facilitación del transporte de cargas y pasajeros, en particular, en los pasos de frontera de la región (ver Gráfica 10), examinando cifras macroeconómicas y de comercio exterior, estadísticas y condiciones del transporte de carga y de pasajeros, infraestructura vial, evolución del tipo de cambio real, estimación de tiempos evitables, controles, costos de los servicios ofrecidos, entre otros aspectos, en la mayoría de los países de Suramérica. Como resultado del diagnóstico, la iniciativa concluyó los siguientes principales obstáculos (ver Tabla 13) que impiden el desarrollo de la

fluidez de los pasos de frontera de la región, teniendo como premisa la naturaleza de su complejidad (IIRSA, 2005).

Tabla 13

Principales obstáculos que impiden el desarrollo la fluidez de los pasos de frontera de Suramérica

Aspectos	Descripción
Infraestructura vial	Carencia de infraestructura vial en algunos pasos.
Instalaciones y equipamiento	Diferencias en instalaciones y equipamiento de los países que comparte el paso.
Normas de integración física	Normas adecuadas en materia de integración física de controles pero bajo nivel de aplicación.
Dotación y personal para prestar servicios	Dotación, perfil y actitud del personal inadecuada.
Horarios de atención	Horarios de atención diferentes.
Cooperación entre organismos	Escasa colaboración y complementación entre organismos. No existe un organismo que regule y controle los pasos de frontera en su conjunto, estos se definen por pares de países, teniendo en cuenta si son de Mercosur, Comunidad Andina, u otro.
Sistemas informáticos y de gestión	Ausencia de interconexión de sistemas informáticos. Escasa disponibilidad de información sobre la gestión en los pasos de frontera y la dificultad para instalar sistemas de control con mucho detalle.
Cultura organizacional	Organismos con culturas y objetivos propios.

Fuente. Elaboración propia. Datos tomados de Facilitación del transporte en los pasos de frontera (IIRSA, 2005).

De acuerdo con lo anterior, la IIRSA provee una caracterización de los pasos de frontera de Sudamérica, dentro del cual define tipologías (Ver Tabla 14) e identifica las alternativas de integración para contrarrestar los obstáculos señalados. En este sentido, plantea cursos de acción para evolucionar los pasos de frontera hacia modelos más eficientes de operación y gestión, los que condensa a partir de la adopción de un enfoque sistémico, en la titulada “Tipología del paso de frontera deseable y posible para la región”.

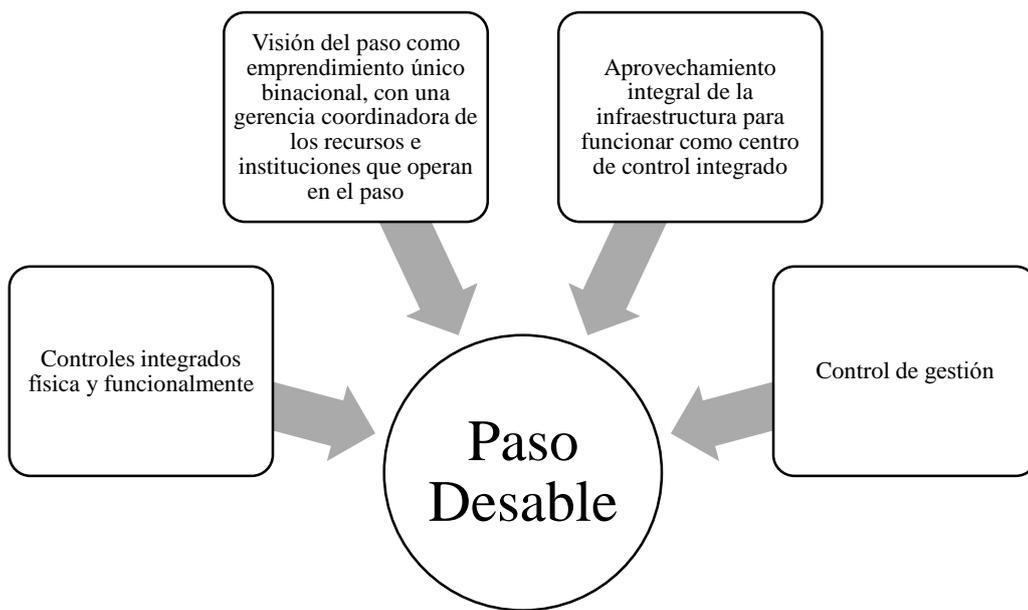
Tabla 14

Tipologías de Paso de Frontera Suramericanos según la IIRSA

Tipología
1. Según el tipo de frontera
2. Según la topografía
3. Según la temporalidad
4. Según la relación física y económica con las poblaciones aledañas
5. Según las características del tránsito pasante
6. Según el grado de integración física y operativa binacional existente
7. Según la infraestructura disponible para el control de transporte y cargas
8. Según la importancia en el comercio internacional
9. Según el tipo de mercadería transportada
10. Según los organismos de control presentes
11. Según las características aduaneras de los flujos pasantes

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de IIRSA (2005).

Los pasos de frontera han de ser concebidos como proyectos de fusión donde “deberán asimilarse culturas, practicas operativas, objetivos y marcos procedimentales del conjunto de entidades públicas vinculadas al comercio internacional y al transporte internacional de cargas y personas que actúan en los mismos” (IIRSA, 2005, p. 862). Tal como se muestra a continuación en la Gráfica 11.



Gráfica 11. **Concepto de paso fronterizo deseable según la IIRSA.** Fuente.. Elaboración propia con datos tomados de la Presentación del II Encuentro Internacional Control Integrado Binacional en Pasos de Frontera (CAF, 2013).

En virtud de lo anterior y con el propósito de fortalecer las relaciones económicas de Colombia y Venezuela a través del funcionamiento adecuado de sus pasos de frontera existentes y de resolver cuellos de botella específicos con nuevas bisagras, se planteó el proyecto de paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”, que en numerales posteriores se examinará con lo definido en la tarea investigativa realizada por el organismo supranacional para establecer los factores que propician la materialización de un paso de frontera deseable y posible para la región, los cuales se relacionan en la Tabla 15.

Tabla 15

Factores que propician la materialización de un paso de frontera deseable y posible para Suramérica según la IIRSA

Factor influyentes en la implementación del paso de frontera	Descripción
Centros de control integrados	Existencia de centros de control integrados para el transporte de carga y pasajeros.
Integración física y funcional	Integración física y funcional de los controles que permita que el vehículo y la mercadería sean “vistos una sola vez”.
Administrador y coordinador de los organismos binacionales y agentes privados intervinientes	Existencia de un cargo de administrador o gerente del área de control integrado, nombrado por los países, cuya responsabilidad sea la coordinación y control de gestión de todos los organismos intervinientes e interacción con las matrices de estos. Además, de otras instancias gubernamentales de los países involucrados y los agentes privados, para proponer los cambios organizativos, de infraestructura, normativos y de procedimientos que resulten necesarios para lograr una mayor eficiencia en el paso.
Recurso humano suficiente y capacitado	Estimado de cantidad y perfil de personal adecuado en cada repartición, de acuerdo a los estándares que surgen de las rutinas integradas de control.
Interconexión de los sistemas informáticos	Interconexión de los sistemas informáticos de los entes similares de ambos países.

Tabla 15 (cont.)

Amalgama con el sector privado para mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento	Participación privada en la provisión, mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento necesario a la que se retribuye mediante el pago de los agentes privados, por los servicios demandados o peajes si se tratase de una nueva interconexión física.
Sistema informatizado de control de gestión	Sistema informatizado de control de gestión de la labor realizada por cada organismo, accesible para los distintos actores involucrados en forma directa o indirecta.
Determinación política de los países para el desarrollo de todas las modalidades operativas	Determinación política de los países concernidos para permitir el desarrollo de todas las modalidades operativas previstas en las normas regionales vigentes: exportaciones, importaciones y tránsitos aduaneros.
Capacitación continua de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera	Existencia de un espacio de capacitación continua de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera, para profundizar y actualizar el conocimiento que los mismos tienen de las normas y procesos que se llevan a cabo en el paso, a fin de reducir errores operativos y optimizar el funcionamiento.

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de IIRSA (2005).

El COSIPLAN por su parte en el marco de la IIRSA, cuenta con el Grupo Técnico Ejecutivo sobre Pasos de frontera (GTE), el cual creó una propuesta de estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera de la región (ver Tabla 16), la cual pretende dar un “nivel de referencia del funcionamiento óptimo de los mismos acorde con las tendencias mundiales al respecto. Su cumplimiento se establece usando indicadores que permiten medir los diferentes aspectos que tienen que con la operación de los pasos de frontera” (Gómez, 2014, p. 8). Estos estándares

e indicadores de gestión se encuentran en temas como calidad del servicio a usuarios, grados de integración binacional del control, calidad de la infraestructura vial, funcionamiento y convivencia del paso con su entorno, y la eficiencia en la cadena de transporte. A continuación se reseñan los estándares de gestión propuestos, los cuales en su totalidad son factibles de aplicación para el análisis proyecto de paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.

Tabla 16

Estándares de gestión propuestos por el GTE para los pasos de frontera de Suramérica

Aspectos del paso de frontera	Estándares de gestión propuestos
Red vial de acceso	<p>Vías: buen estado de conservación, con capacidad y nivel de servicio adecuado, adecuada separación de flujos vehiculares y peatonales.</p> <p>Tránsito local: el tránsito internacional no interfiere con las actividades de las poblaciones locales, señalización adecuada, controles requeridos para dar seguridad y fluidez.</p> <p>Actividades locales: las actividades de las poblaciones no interfieren con el tránsito internacional.</p>
Infraestructura y equipamiento del área de control	<p>Recinto cerrado.</p> <p>Control de acceso.</p> <p>Recintos diseñados y equipados para el control y la integración física (dársenas especializadas, laboratorios, etc.).</p> <p>Áreas de control de pasajeros y carga con los servicios básicos: baños, casa de cambio, teléfono e internet.</p>

Tabla 16 (cont.)

	<p>En el recinto hay todos los servicios requeridos para el trámite completo: bancos y organismos que intervienen en el control.</p> <p>Vías internas diferenciadas por tipo de usuario y de vehículo. Estacionamientos suficientes.</p> <p>Adecuadas viviendas para funcionarios en caso de requerirse.</p>
Servicios del paso	<p>Control: migratorio, aduanero, fitosanitario, de transporte y otros requeridos.</p> <p>Atención sanitaria: acorde con normatividad internacional.</p> <p>Servicios de información sobre los trámites y sobre el país (turismo).</p> <p>Servicios básicos para la carga, los transportadores y viajeros.</p> <p>Control de seguridad.</p>
Aspectos operativos y administrativos	<p>Control integrado binacional.</p> <p>Administrador o gerente del centro que coordina a los organismos y con control de gestión.</p> <p>Existencia de Consejo de administración del centro.</p>
Sistemas de control de gestión	<p>Cuenta con equipos de control adecuados con el perfil de riesgo y el tipo de usuarios (básculas, arco de fumigación, incineradoras, escáner).</p>
Calidad del servicio	<p>En el paso de frontera se ofrecen todos los controles y trámites requeridos.</p>
Información a los usuarios	<p>Existen folletos, información a través de internet, teléfono, y otros medios para que conozcan los pasos y documentos requeridos para los trámites</p>

Tabla 16 (cont.)

Relaciones con su entorno y las comunidades vecinas	El paso de frontera coordina con los agentes locales (públicos y privados). Los agentes locales no afectan el buen funcionamiento del paso de frontera.
---	--

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de Gómez (2013).

4.2 Factores precursores de la implementación del paso fronterizo según el marco regulatorio colombo-venezolano aplicable

De acuerdo con el marco legal e institucional, nacional y binacional, que fue presentado en capítulos anteriores, se identificaron los factores precursores de la implementación del nuevo paso fronterizo propuesto para la frontera Norte de Santander – Táchira, los cuales se presentan seguidamente en la Tabla 17.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 17

Factores legales que propician la materialización del paso de frontera “Puente Internacional Las Tienditas”

Marco regulatorio	Normas de referencia	Factores precursores
Marco normativo nacional del transporte en Colombia	Constitución Política de 1991. CONPES 3547 de 2008. Decreto N° 1079 Único reglamentario del sector transporte.	Desde el despliegue constitucional (Art. 100°) se determina la libertad de tránsito garantizado en lo externo a los extranjeros en el marco de los acuerdos suscritos. Al respecto se han dictado normas que favorecen la integración nacional e internacional del transporte, que orientan a articular iniciativas de facilitación del comercio con el transporte. Adicionalmente, se da un reconocimiento de los pasos de frontera como nodos de transporte. ⁴
Política colombiana exterior	CONPES N° 3603 de 2009 Ley N° 1454 de 2011 Decreto N° 4062 de 2011	La política exterior de Colombia se orienta hacia la integración Latinoamericana y del Caribe.

⁴ El artículo 2.4.4.2, literal c) del Decreto N° 1079 de 2015, define para los nodos de transporte como la infraestructura donde se desarrollan actividades para el intercambio, trasbordo o transferencia entre uno o más medios y/o modos de transporte.

Tabla 17 (cont.)

Regulación colombiana de CENAF	nacional de los	Decreto N° 796 de 1991 Decreto N° 1662 de 1993 CONPES 3805 de 2014 Ley N° 1753 de 2015	Se establece a los CENAF como instancias presentes en los principales cruces de frontera y así mismo se define la obligación de definir la implementación de un modelo de operación para los pasos de frontera, con estándares que garanticen al ciudadano un trato amable, digno y eficiente.
Regulación de fronteras en colombiana		Constitución de 1991 Decreto N° 3448 de 1983 Ley N° 191 de 1995 Decreto N° 569 de 2001 CONPES 3155 de 2002 CONPES 3805 de 2014 Plan Fronteras para la Prosperidad	Desde el despliegue constitucional (Art. 258, 289 y 337) se ha dispuesto de manera imperativa lo relacionado con integración, infraestructura física y administrativa de las zonas de frontera. En el contexto, se establece una serie de estrategias dentro de las que se determinan medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos y atender problemáticas que generan contrabando y afectan la competitividad de los territorios.
Regulación de fronteras venezolana		Constitución Política de 1999 Proyecto Ley Orgánica de Fronteras	Desde el despliegue constitucional (Art. 156 y 327) se establece que la atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación.

Tabla 17 (cont.)

Regulación binacional en pasos de frontera	Acuerdo de la Comisión Binacional de infraestructura 2010 (Colombia-Venezuela) Acuerdo de Cooperación Binacional para la Construcción del Puente Internacional “Las Tienditas” 2013 (Colombia-Venezuela)	Se define y acuerda binacionalmente la necesidad de cooperación e inicio de la construcción del “Puente Las Tienditas” como un nuevo paso para la frontera Norte de Santander – Táchira.
--	---	--

Fuente. Elaboración propia. Normativas y políticas relacionadas con los antecedentes, la proyección e implementación del paso fronterizo "Puente Internacional Las Tienditas".

Como se describe en la Tabla 17, existe un destacable basamento legal y regulatorio en lo referente a integración fronteriza, cooperación y libre tránsito, que propicia la materialización del paso de frontera “Puente Internacional Las Tienditas” y refleja la voluntad de los gobiernos de los dos países, al suscribirse acuerdos bilaterales. No empero, lo relacionado con criterios de integración de controles en frontera es mínimo y la regulación supranacional en pasos de frontera ya no mantiene su vigencia, como es el caso del Acuerdo de Cartagena y las Decisiones de la CAN 501 y 502 de 2001, puesto que la República Bolivariana de Venezuela notificó su desvinculación de la CAN en el 2006, situación que se concreta en 2011.

Por otro lado, es importante resaltar que los países colindantes hayan considerado enmarcar normativamente la creación de infraestructura para la facilitación de sus flujos fronterizos, ya sea de manera yuxtapuesta, pero con la intención de ser reconocida y ratificada conjuntamente la creación del nuevo paso. Esto es fundamental para superar la realidad fronteriza y habilitar las concisiones necesarias para su adecuada implementación.

4.3 Factores influyentes en la adecuada implementación del paso de acuerdo con la realidad de la frontera

De acuerdo con la bibliografía consultada, a continuación se hace un breve recorrido sobre la realidad de la frontera en la que se ubica el proyecto “Puente Internacional Las Tienditas” (ver Tabla 18), con el fin de identificar a manera general los factores que pueden influir condicionando o propiciando una adecuada implementación del nuevo paso fronterizo, desde la perspectiva colombiana. Inicialmente y en aras de ubicar el contexto del análisis se presentan los indicadores generales que caracterizan el Departamento Norte de Santander y seguidamente se realiza una descripción de la realidad de la frontera.

Tabla 18

Indicadores generales de caracterización del Departamento fronterizo Norte de Santander

Variable	Índices	Fuente
Población	1.367.708 habitantes	DANE proyecciones 2016
NBI	30,4%	DANE proyecciones 2012
Composición política de la Zona de Frontera	Área Metropolitana de Cucuta, Tibu, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Durama, Ocaña, Bochalema, El Carmen, Convención y Teorama.	Ministerio de Relaciones Exterior, Plan Fronteras para la Prosperidad
Composición política de la Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo	Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, San Cayetano, El Zulia, Puerto Santander, Ocaña y Pamplona.	Ministerio de Relaciones Exterior, Plan Fronteras para la Prosperidad
Composición política de la Zona de Integración Fronteriza	Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela).	Ministerio de Relaciones Exterior, Plan Fronteras para la Prosperidad

Tabla 18 (cont.)

Flujos migratorios atendidos Terrestres Colombia. Migratorio Bolívar – Cúcuta).	migratorios en PCM Migración (Puesto Simón	516.317 personas	Unidad Administrativa de Migración Colombia, Boletín anual de flujos migratorios 2013.
Incidencia multidimensional municipios fronterizos y sus departamentos	pobreza para departamento	72.7% total del departamento	Fuente: SPSCV – DDS. DNP, 2013
Indicadores Desempeño Promedio municipio Departamento Frontera	de Municipal resultados por	Eficacia: 70 Eficiencia: 59,7 Cumplimiento de requisitos legales: 70,3 Capacidad administrativa: 80,7 Desempeño fiscal: 66, 3 Desempeño integral: 68, 4 (Índices sobre 100)	Fuente: SPSCV – DDS. DNP, 2013
Capacidades territorios de Santander para la garantía y ejercicio de derechos (índice).	en los territorios de Norte de Santander para la	56, 2 (Índice sobre 100)	Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (Metas y productos, p. 588)

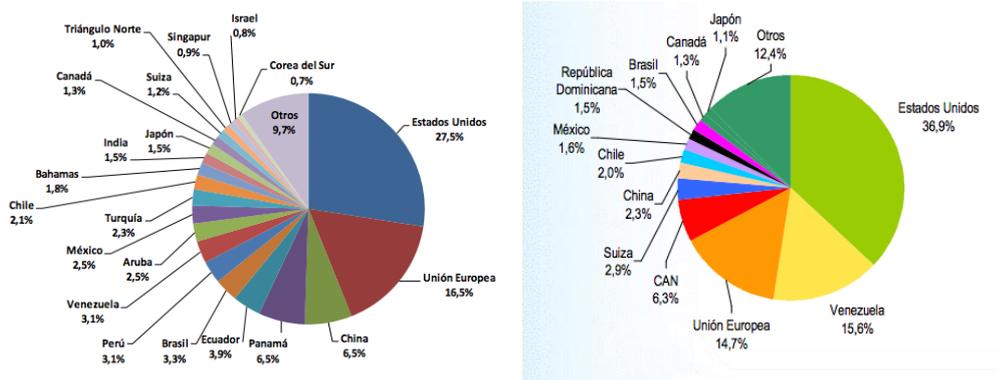
Fuente. Elaboración propia con datos tomados de estadísticas oficiales publicadas por el DANE, DNP, Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

4.3.1. El comercio bilateral.

En cuanto a la materia comercial y aduanera en la frontera se manifiestan desatinos que son reflejo del demeritado e inestable progreso de los procesos de integración emprendidos, como sucedió con la salida de Venezuela de la CAN en el 2006. Con el no cumplimiento de la normativa del organismo regional y pese a los acuerdos binacionales de alcance parcial establecidos para suplir el vacío del no obsecamiento a la Decisión 399 de la CAN, el comercio fronterizo ha sufrido serias dificultades. Por otro lado, las instituciones de los dos países exigen diferentes formalidades aduaneras en los pasos de fronteras con procedimientos separados, días y horarios disímiles e inclusive con exigencia de remuneraciones extraordinarias irregulares.

Las exportaciones de Colombia hacia Venezuela tienen inconvenientes para el transporte y el pago de las mercancías comerciadas; por otro lado, se da paso al contrabando de gasolina, alimentos y mercancías provenientes de Venezuela hacia Colombia. La situación se agrava con la reciente crisis diplomática hecha pública por diferentes medios de comunicación en el mes de agosto de 2015, en la que el Presidente venezolano decretó el cierre total de la frontera con Colombia y la deportación de nacionales colombianos, debido a la vinculación con prácticas de contrabando hacia Colombia de productos subvencionados por Venezuela, especialmente alimentos, medicinas y combustible.

De acuerdo con la empresa venezolana Datanálisis, citada por Hernández (2015), en la revista online Gumilla, el índice de escasez para marzo de 2015 en Venezuela rondó en el 57%.

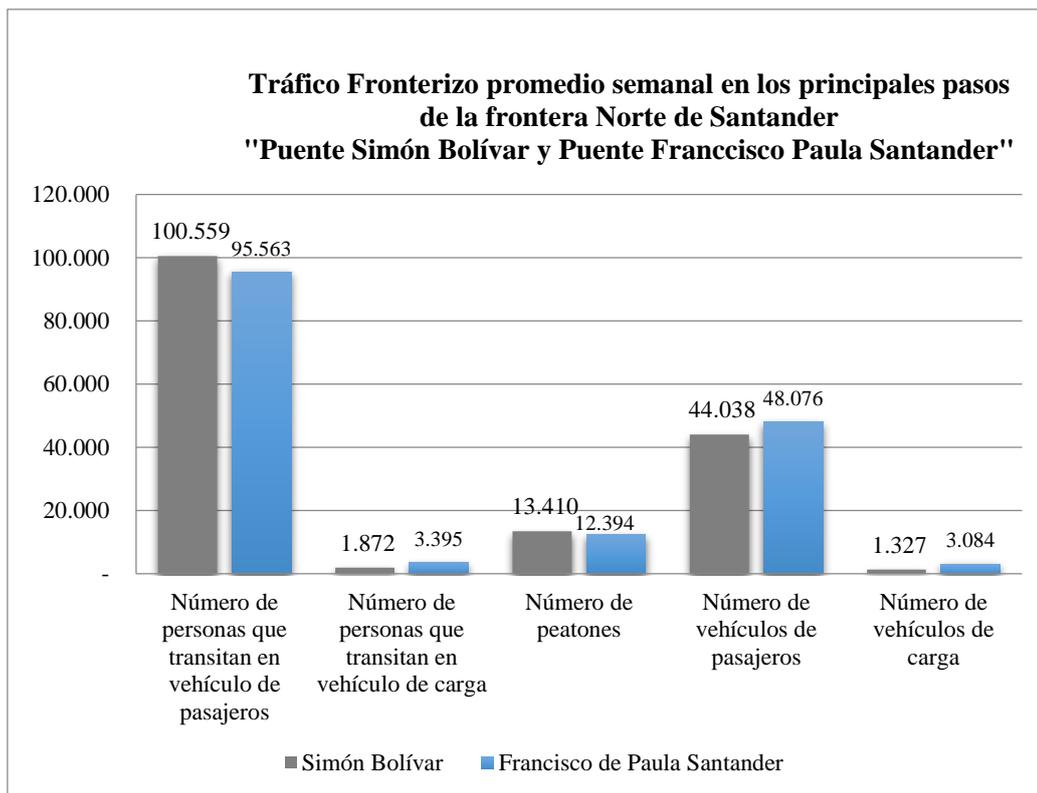


Gráfica 12. Principales destinos de exportación participación enero-septiembre de 2009 y 2015. Fuente. Datos tomados de MINCIT (2015).

Es innegable que las diferencias de los modelos político-económicos, que han sido adoptados en los últimos años por los gobiernos de estos países andinos vecinos, han generado una tendencia de desfavorecimiento comercial, fácilmente verificable a través de los informes oficiales de exportación e importación como se observa en el comparativo que se expone en la Gráfica 12, respecto a los principales destinos de exportación (participación) del Estado colombiano en el 2009 antes de la salida de Venezuela de la CAN y en el 2015 sobre la marcha de la crisis anteriormente mencionada, donde se evidencia una disminución de 15.6% al 3.1% de la participación.

4.3.2. Flujo del tráfico fronterizo.

Se realizó la revisión de las estadísticas del cruce vehicular, peatonal y de pasajeros en los principales pasos de la frontera, los cuales corresponden a los puentes “Simón Bolívar” y “Francisco de Paula Santander”. El panorama general evidencia un significativo flujo de tráfico fronterizo (ver Gráfica 13) que evidentemente será impactado y redireccionado por la implementación del nuevo paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”.



Gráfica 13. Tráfico fronterizo promedio semanal (2012 – 2015) de los principales pasos de la frontera Norte de Santander. Fuente. Elaboración propia con datos tomados de la Encuesta de Tráfico Fronterizo (ETF) del Banco de la República de Colombia (2012).

4.3.3. Capacidades de defensa y seguridad en la frontera.

De acuerdo con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2011), en la frontera coexisten una serie de problemáticas y actores (Grupos al margen de la Ley y Delincuencia transnacional organizada) que infieren en la dinámica de la seguridad fronteriza, lo cual es perceptible en limitaciones “en el manejo estratégico al tema fronterizo y en la coordinación interinstitucional binacional, así como en las capacidades de la fuerza pública para controlar los límites” (CONPES, 2014, p. 39).

Dentro de este aspecto es relevante mencionar lo concerniente al flujo migratorio, que de acuerdo con las cifras expuestas en la Gráfica 13, presenta un compartamiento dinámico, que en materia de seguridad requiere sinergia de las

autoridades de los dos países. Al respecto, es relevante mencionar que en ninguno de los pasos de frontera existentes se verifica integración nacional ni binacional de controles, bajo cualquiera de sus formas.

4.3.4. Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera.

Como la mayoría de los departamentos y municipios de frontera con relación al resto del país, se presentan en esta zona brechas socioeconómicas derivadas de deficiencias de gobernabilidad y gobernanza que son ocasionadas principalmente por “la ausencia o debilidad en materia de formulación, implementación y evaluación de proyectos y políticas; la falta de aplicación de herramientas para prevenir riesgos de corrupción; y la débil articulación con el Gobierno Nacional, Departamental y con otros municipios” (CONPES, 2014, p.46).

Respecto al CENAF de Villa del Rosario presente en la frontera, carece de una instancia que articule de manera integral las entidades del orden nacional (DIAN, DAS, ICA) y departamental (Secretaría de Transporte) que ejecute controles (aduaneros, migratorios, fitosanitarios, lógicos) y preste sus servicios en el recinto, generando que se presenten demoras y costos adicionales en la atención de los trámites (IIRSA, s.f.).

4.3.5. Ubicación geoestratégica del territorio de frontera.

Esta frontera ha sido identificada por organismos supranacionales como la CAN y la UNASUR, como una bisagra estratégica para potencializar la integración regional andina y suramericana, sobre todo como corredor comercial entre sí, con la nación de origen y con países vecinos (ver Gráfica 14).



Gráfica 14. Mapa del área de influencia del eje del proyecto del proyecto “Puente Internacional Las Tienditas”. Fuente. Imagen tomada de la IIRSA (s.f.) Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica.

4.3.6. Relaciones diplomáticas y políticas binacionales.

El escenario de las relaciones diplomáticas y políticas colombo-venezolanas, se ha convertido en un factor que afecta las relaciones comerciales y el tráfico multimodal en la frontera analizada. Durante los últimos años, las relaciones bilaterales entre ambos países han estado marcadas por álgidos momentos, dentro de los cuales destaca el cierre fronterizo establecido por el Gobierno venezolano en el 2015, como providencia para luchar contra el contrabando de gasolina y de alimentos de Venezuela hacia Colombia, que desató un conflicto diplomático que actualmente mantiene cerrada la frontera, generándose consecuencias con graves impactos negativos en la economía de la frontera y afectaciones sociales a sus habitantes. Esta situación ha sido catalogada por diferentes medios de comunicación nacional en Colombia y en Venezuela, como el resultado del abandono estatal por décadas a este territorio periférico.

El contexto reseñado, hace evidente que la implementación del nuevo paso fronterizo se enfrenta a las complejidades propias del colindante territorio colombo-venezolano, pero adicionalmente se constituye en una alternativa de solución a algunas de las problemáticas descritas, además de suplir la necesidad histórica de edificar una nueva conexión física entre los dos países para optimizar el movimiento comercial de la zona y contrarrestar las insuficiencias que se presentan en los puentes existentes. A continuación en la Tabla 19 se presenta de manera sintetizada los factores de la realidad fronteriza que pueden influir, condicionando o propiciando una adecuada implementación del nuevo paso.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 19

Factores de la realidad fronteriza influyentes en la adecuada implementación del paso “Puente Internacional Las Tienditas”

Factor influyente	Precusores	Condicionantes
El comercio bilateral.	Paso estratégico para optimizar el corredor comercial transfronterizo e internacional.	Inestable progreso de los procesos de integración por la salida de Venezuela de la CAN. Desequilibrio cambiario.
Flujo del tráfico fronterizo.	Amplio flujo fronterizo que podrá ser optimizado en el nuevo paso.	Constantes cierres unilaterales de la frontera.
Capacidades de defensa y seguridad en la frontera.		Coexisten una serie de problemáticas y actores (Grupos al margen de la Ley y Delincuencia transnacional organizada) Existe contrabando de gasolina, alimentos y mercancías provenientes de Venezuela hacia Colombia.

Tabla 19 (cont.)

Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera.	Existe un CENAF en la frontera que atiende diferentes trámites en un mismo recinto.	<p>Exigencia de formalidades aduaneras en los pasos de fronteras con procedimientos separados, días y horarios disímiles e inclusive con remuneraciones extraordinarias irregulares.</p> <p>limitaciones institucionales “en el manejo estratégico al tema fronterizo y en la coordinación interinstitucional y binacional. Débil articulación de los organismos de atención en frontera con el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.</p> <p>El CENAF presente en la frontera, carece de una instancia que articule de manera integral las entidades del orden nacional que en el operan. En ninguno de los pasos de frontera existentes se verifica integración nacional ni binacional de controles, bajo cualquiera de sus formas.</p> <p><u>Abandono estatal</u> por décadas a este territorio periférico.</p>
---	---	---

Tabla 19 (cont.)

Ubicación geoestratégica del territorio de frontera.	Bisagra estratégica para potencializar la integración regional andina y suramericana.
--	---

Relaciones diplomáticas y políticas binacionales.	Diferencias de los modelos político-económicos, que han sido adoptados en los últimos años por los gobiernos de estos países andinos vecinos. El escenario de las relaciones diplomáticas y políticas colombo-venezolanas, se ha convertido en un factor que afecta las relaciones comerciales y el tráfico multimodal en la frontera analizada.
---	---

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de bibliografía relacionada con la situación de la frontera Norte de Santander – Táchira.

4.4 Matriz de factores influyentes en la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”

En la Tabla 20 se presentan la relación de los factores influyentes en la implementación de un paso de frontera desde el punto de vista de la IIRSA, el marco regulatorio y la realidad de la frontera.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 20

Factores influyentes en la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”

Según la perspectiva de la IIRSA	Según el marco regulatorio aplicable	Según la realidad de la frontera
Existencia de centros de control integrados.	Proclamación de la libertad de tránsito garantizado en lo externo a los extranjeros en el marco de acuerdos. <i>(Colombia)</i>	Distintivo de corredor comercial transfronterizo e internacional.
Integración física y funcional.	Existencia de normas que favorecen la integración nacional e internacional del transporte. <i>(Colombia)</i>	Presencia de amplio flujo de tráfico fronterizo.
Administración y coordinación de los organismos binacionales y agentes privados intervinientes.	Reconocimiento de los pasos de frontera como nodos de transporte. <i>(Colombia)</i>	Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera.
Suficiencia y cualificación del recurso humano para atención en frontera.	Existencia de una política exterior orientada hacia la integración. <i>(Colombia)</i>	Ubicación geoestratégica del territorio de frontera.
Interconexión de los sistemas informáticos.	Definición de un modelo de operación para los pasos de frontera. <i>(Colombia)</i>	Maleabilidad de las relaciones diplomáticas y políticas binacionales.

Tabla 20 (cont.)

Amalgama con el sector privado para el mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento.	Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. <i>(Colombia)</i>	Capacidad de defensa y seguridad en la frontera.
Existencia de sistema informatizado de control de gestión. SIDUNEA	Atención prioritaria de las fronteras en cumplimiento a principios de seguridad de la Nación. <i>(Venezuela)</i>	No se registra información.
Determinación política de los países para el desarrollo de todas las modalidades operativas.	Acuerdos binacionales de cooperación e inicio de la construcción del Puente de Tienditas.	No se registra información.
Capacitación de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera.	No se registra información.	No se registra información.
Buen estado de la red vial de acceso.	No se registra información.	No se registra información.
Suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control.	No se registra información.	No se registra información.

Tabla 20 (cont.)

Existencia de sistemas de control de gestión	No se registra información.	No se registra información.
Alta calidad de los servicios del paso.	No se registra información.	No se registra información.
Clara y accesible información a los usuarios del paso.	No se registra información.	No se registra información.
Buenas relaciones de la institucionalidad del paso con el entorno y las comunidades vecinas.	No se registra información.	No se registra información.

Fuente. Elaboración propia.

CAPÍTULO V

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES QUE SE DERIVAN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASO FRONTERIZO

5.1. Presentación y análisis de los datos recopilados

Como se anunció en el Capítulo III de esta investigación, con el objetivo de conocer la proyección de la implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” como nuevo paso fronterizo entre Colombia y Venezuela, se llevó acabo la aplicación de seis (6) entrevistas a funcionarios colombianos expertos en materia fronteriza, cuyos roles son de significativa importancia para materialización del proyecto y en general para las directrices de la política fronteriza.

Para un tratamiento y análisis más ordenado de los datos obtenidos de las respuestas a las entrevistas, se establecieron dos categorías (operación e infraestructura del paso, e integración) y subcategorías (de acuerdo a cada categoría), según el desglose de las temáticas consultadas. A continuación, se reseñan los resultados y el análisis de la aplicación del instrumento por cada una de las fuentes y subcategorías.

5.1.1. Operación e infraestructura del paso (C1)

La ausencia de infraestructura (vial y operativa) adecuada en los pasos de frontera, como en cualquier recinto donde se presten servicios y se deban realizar trámites, eleva el costo de su prestación lo que traduce en recursos económicos y tiempo adicional cargado a los usuarios e incluso al Estado mismo.

Es elemental la sinergia interinstitucional nacional y binacional de operación del paso, ya que a través de una visión coordinada de gestión, una alineación con los marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, se puedan evitar controles excesivos y eliminar re-procesos en la prestación de los servicios. Lo anterior, revela la importancia de contar con disponibilidad de espacios funcionalmente aptos para la realización de tareas de operación, vialidad y la adecuada atención de transportistas, agentes privados, pasajeros, peatones, etc., así como de una institucionalidad coordinada y orientada hacia la integración física y funcional.

Esta categoría tiene que ver con la infraestructura vial y de operación del paso fronterizo, y sobre ella se realizó la identificación y descripción pormenorizada de los aspectos derivados, clasificados en las siguientes subcategorías:

1. Instalaciones físicas.
2. Organismos de integración y operación.
3. Equipamiento.
4. Modelo de operación.
5. Trámites y servicios.
6. Transporte.

En el apartado anterior, se llevó a cabo la revisión y tipificación de los factores influyentes en la implementación del paso fronterizo de estudio según la perspectiva de la IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera. Dichos factores se tendrán como marco de referencia durante el análisis que abarca este capítulo de acuerdo a las categorías que correspondan.

5.1.1.1. Instalaciones físicas.

La IIRSA en su estudio “Facilitación de los Pasos de Frontera”, plantea que las instalaciones físicas y equipamiento de un paso fronterizo deseable “podrá

tratarse de un área única o, en su defecto, de dos áreas ubicadas en cada lado de la frontera”. Respecto al paso “Puente Internacional Las Tienditas”, el corredor vial fronterizo binacional, según lo informado por G. Sarabia⁵:

(...) tiene una longitud total de 2,25 km, discriminado en una longitud de 1,15 km en territorio venezolano (Estado de Táchira), desde el poblado de Tienditas, perteneciente al municipio Pedro María Ureña, ubicado a 3,5 km de Ureña, vía a San Antonio, hasta la margen derecha del río Táchira, el cual constituye el límite entre los dos países. En territorio colombiano, el corredor se desarrolla en una longitud de 1,1 km, entre la margen izquierda del río Táchira y la intersección del “anillo vial” de Cúcuta a la altura del centro recreacional Villa Silvania localizado en la zona rural del municipio de Villa Rosario, en el departamento de Norte de Santander (entrevista personal, 25 de mayo de 2015).



Gráfica 15. Proyección del CENAF Tienditas en Norte de Santander. Fuente. Imagen tomada del PNSC (2016).

Un aspecto relevante, es el diseño moderno y técnicamente emblemático del puente, el cual está compuesto por tres estructuras independientes (ver Gráfica 15

⁵ Director de la Dirección de Apoyo Técnico del INVÍAS

y 16), dos para el tráfico vehicular uno por cada sentido, y la otra para el flujo de peatones y ciclo vía, espacios que deben ser aprovechados por todas las autoridades que tienen jurisdicción en la zona, con el propósito de propiciar un desarrollo urbanístico coordinado y armónico, especialmente en lo relativo a la ronda del Río Táchira para ser conservada y embellecida.



Gráfica 16. **Render Puente Tienditas.** Fuente. Imagen tomada del DNP (2016) Avances 2015 y Retos 2016.

Otra característica a destacar, según lo narraron en consonancia todos los entrevistados, es que allí estarán centralizadas en el mismo recinto, todas las entidades de control colombianas, al respecto se habilitarán casetas o cabinas de migración y de control de importaciones y exportación sobre la vía, para favorecer la entrada y salida fluida de vehículos, “después hay otra edificación también independiente, que hace parte de 7000 m² totales de construcción del paso, donde se controlará la entrada y salida de personas y de ciclistas” (Sarabia, entrevista personal, 25 de mayo de 2015).

Respecto a las características de accesibilidad que se implementarán en las instalaciones para el servicio y la atención al ciudadano en el paso fronterizo, según Sarabia (entrevista personal, 25 de mayo de 2015), en los planos generales del proyecto no aparecen el detalle, puesto que tienen que ver con cada una de las entidades que allí operarán y de acuerdo con equipos que van a instalar en cada

cabina o ventanilla según los criterios para la atención a personas en situación de discapacidad, sobre todo en lo que respecta a la entidad Migración Colombia, quien atiende directamente los ciudadanos.

Con respecto a espacios físicos para el desarrollo de tareas por parte de actores privados (empresas, despachantes, ciudadanos, etc.), se tienen proyectados, locales comerciales para entidades que presten servicios financieros y cafeterías en lo concerniente a servicios de bienestar. En este sentido, en la medida en que se vayan manifestando interesados, “se van arrendando” (Sarabia, entrevista personal, 25 de mayo de 2015).

El panorama proyectado para las instalaciones del nuevo paso es bastante esperanzador, sobre todo para los habitantes de frontera y transportadores usuarios, sin embargo, un aspecto preocupante, es que aún no se tiene definido formalmente la manera en que se hará la operación y el mantenimiento de las instalaciones, según lo relata Hincapié⁶, “actualmente ninguna entidad de control fronterizo tiene presupuesto para esto. Adicionalmente, la alta desigualdad socioeconómica existente en las zonas de frontera, genera corrupción, contrabando y delincuencia” (entrevista personal, 6 de mayo de 2015).

En relación con lo dicho, la IIRSA (2004) plantea como característica propia de paso de frontera deseable, la “participación privada en la provisión, mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento necesario a la que se retribuye mediante el pago de los agentes privados por los servicios demandados y/o peaje si se tratase de una nueva interconexión física”, lo cual es pertinente evaluar para solventar o amortiguar, la inquietud manifestada por J.A. Hincapié.

5.1.1.2. Organismos de integración y operación.

El paso de frontera va operar mediante la infraestructura de CENAF. El

⁶ Asesor de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL), Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación - DNP de Bogotá, Colombia.

CEBAF, aunque es recomendado por la IIRSA, está definido en marco de la comunidad andina CAN, del cual Venezuela ya no es parte y según Sandino⁷ (entrevista personal, 19 de junio de 2015), en este momento no se proyectan organismos binacionales en el paso, ya que no es viable, por lo cual cada uno de los diferentes Estados realiza sus controles en su respectivo organismo nacional.

Si bien no existen organismos binacionales, ni una infraestructura binacional como CEBAF, se puede realizar intercambio de información, como es el caso del seguimiento y control del contrabando. Por ejemplo: “por el lado de Colombia, la policía fiscal y aduanera realiza intercambio de información y perfilamiento del riesgo con su homólogo venezolano. Entonces, hay intercambio de información en unos temas específicos” (Sandino, entrevista personal, 19 de junio de 2015).

Respecto a la gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera colombianas, ya existen directrices de funcionamiento del CENAF. Según lo dicho, Sandino (entrevista personal, 19 de junio de 2015) afirma que la infraestructura del CENAF es construida bajo el liderazgo del INVIAS, a través de un consorcio binacional, como una versión pública de prestación de servicios. La división o delimitación de estos espacios va a estar a cargo de la junta administradora del CENAF de “Tienditas”. Esta junta administradora se tendrá que regir por el Decreto N° 796 de 1991, según el cual, las entidades de control establecerán una junta administradora y un gerente del puesto de control. Ejemplo: concesiones, inversiones, etc.

Lo anterior es acertado, si se tiene en cuenta la perspectiva de factores influyentes de la IIRSA (2005), donde se define que es necesario que cada proyecto de paso de frontera cuente con “la dirección y liderazgo de una figura binacional integradora de los distintos organismos que, como se mencionara, supere las

⁷ Profesional encargado del escritorio Colombia-Venezuela de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo - Comisiones de Vecindad y Desarrollo Fronterizo, del Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería - Colombia.

parcialidades de los mismos para vincularlas en pos del objetivo específicos del paso” (p. 1248). Dentro de los que se encuentra, en este caso, lograr optimizar la operatividad del tráfico en la frontera, en consonancia con el cumplimiento estricto a la normativa aplicable.

Según lo dicho, del lado colombiano del paso fronterizo de estudio, se operará para el funcionamiento a través de la figura de CENAF. Al respecto, describe Sandino en este recinto “se articulan todas las entidades de control en pro de facilitar la integración con el país vecino” (entrevista personal, 19 de junio de 2015). En este sentido, los organismos colombianos que se encuentran proyectados para estar presentes en el paso, según coinciden todos los entrevistados, se presentan en la Tabla 21.

Tabla 21

Organismos colombianos que operarán el paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”

Ámbito	Organismo	Descripción de rol de operación
Migración	Migración Colombia	Actuará como líder del monitoreo de ingreso y egreso de personas al país. Su propósito será facilitar los flujos migratorios.
Aduanero	DIAN	Organismo que hará seguimiento al ingreso y salida de mercancías, facilita las operaciones de comercio exterior. Su propósito será facilitar los flujos de mercancías.
Fito y zoosanitario	ICA y el INVIMA	Entidades que aplicarán los controles fito y zoosanitario en el paso. Operarán en apoyo al comercio exterior que lidera la DIAN.

Tabla 21 (cont.)

Policial	Policía Antinarcóticos	Deberá controlar el paso de estupefacientes que se puedan presentar.
	Policía Aduanera	Liderará estrategias anticontrabando y evitar que crezca este sistema de económica criminal que atenta contra la vida de ciudadanos de la frontera.
Sanitario	Secretaría de salud departamental	Facilitará los laboratorios que tenga asociados, para realizar las pruebas que requieran el ICA y el INVÍMA.

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de entrevistas aplicadas a funcionarios colombianos (2015).

Por otra parte, en el marco de las nuevas directrices del PND “Todos por un Nuevo País”, se define adicionalmente el papel que jugará el PNSC en la implementación de los pasos de Frontera en Colombia y específicamente en la puesta en operación de este nuevo paso de frontera. Al respecto Rodríguez⁸, plantea que:

Cuando se revisan las normas de creación de los CENAF, que datan desde el año 1992, se encuentra que el objetivo de la puesta en operación de estos centros nacionales y binacionales está orientado a la coordinación interinstitucional para simplificar trámites, reducir pasos, reducir costos y reducir tiempos, con un enfoque claramente orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en las fronteras. Desafortunadamente, por el proceso que ha tenido la evolución de todos éstos, CENAF y CEBAF, se ha trabajado más con un enfoque a garantizar una serie de infraestructuras, un enfoque a habilitar una serie de vías y un enfoque a garantizar la presencia institucional, pero no se integra en torno al modelo orientado a la gestión de servicio, que satisfaga las necesidades y expectativas de los ciudadanos de las fronteras. Entonces, están más orientados a generar mecanismos de control, que a generar un modelo de servicio

⁸ Director del PNSC, Entidad: PNSC-Departamento Nacional de Planeación - DNP – PNSC.

que tienda a garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las personas para el tránsito de carga y de personas en la frontera. Por eso, en el nuevo PND se define que el PNSC, se encargará de definir el modelo de operación y de funcionamiento de los CENAF y CEBAF (entrevista personal, 10 de julio de 2015).

En este tenor, desde el año 2015 se inició con la construcción de una propuesta de lo que será el modelo de operación de los pasos de frontera del país, que básicamente tiene tres ejes, el primero de arreglos institucionales y de modelo de servicio; el segundo, temas de infraestructura y de logística; y el tercero, temas que garanticen la sostenibilidad de la operación de los centros. En la Gráfica 17 se pueden observar las programadas actividades previas a la puesta en vigencia del mencionado modelo.



Gráfica 17. Plan de implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras - MIG. Fuente. Imagen tomada del DNP (2016) Avances 2015 y Retos 2016.

5.1.1.3. Equipamiento.

Respecto al conjunto de dotaciones y equipos necesarios para el desarrollo de las actividades propias del paso fronterizo, según las respuestas dadas por los entrevistados, se contará con las siguientes características (ver Tabla 22).

Tabla 22

Equipamiento especializado proyectado para la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”

Ámbito	Características de equipamiento	Equipo primicia para el paso	Fuente (persona/entidad)
Fitosanitario y zoosanitario	El equipamiento destinado para el control fitosanitario son laboratorios ubicados en puntos operativos de las zonas únicas de inspección de carga, importaciones y exportaciones, y en las zonas de control de vehículos.	No	William René Gutiérrez Ortegón ⁹ /ICA
	Mesas de inspección en puntos operativos y áreas refrigeradas, con los equipos de laboratorio para el análisis de muestras.	No	

⁹ Director Técnico de Logística, de la Subgerencia de Protección Fronteriza del ICA, Colombia.

Tabla 22 (cont.)

Dispositivos móviles y computadores portátiles para la certificación de las exportaciones y el control de las importaciones a través de Sistema de Información Sanitario para la Importación y Exportación de Productos Agropecuarios (SISAP).

No

Túnel de fumigación para pasar por allí todos los vehículos que ameritan ser desinfectados.

Sí

Guillermo
Sarabia/INVÍAS

Tabla 22 (cont.)

	Sistema de pesaje dinámico para el caso de la carga.	Sí	Guillermo Sarabia/INVÍAS
Aduanero	Escáner para hacer una inspección no intrusiva de la carga y mercancía que lleva cada camión y después, una inspección intrusiva en bodegas especiales a dónde va la carga y las personas para revisar el tipo de carga. Este dispositivo evita la inspección intrusiva, porque existe un perfilamiento, una selección de los vehículos que no tienen carga, los cuales pasan enseguida el control. Entonces, con los rayos infrarrojos se detecta si hay carga que necesita ser inspeccionada, entonces lo detienen y lo mandan a unos estacionamientos especiales.	Sí	
Migratorio	Cámaras para registrar persona por persona, que esté en tránsito o registrando su entrada y su salida del territorio colombiano.	Sí	Guillermo Sarabia/INVÍAS

Fuente. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo referido en la Tabla 22, es necesario destacar la implementación en primicia de varios de los equipos para la operación del paso, lo cual permitirá que la misma sea innovadora para Colombia en materia de controles, trámites y servicios fronterizos en los diferentes ámbitos. Al respecto González¹⁰, menciona que:

Todas las entidades del control aduanero, fitosanitario y migratorio, han desarrollado en los últimos años unos proyectos de modernización fuerte en la búsqueda de promover el espíritu de integración. Esto todavía es una iniciativa que no se ha materializado, la infraestructura está estimada para que funcionemos de una manera integrada. Sin embargo, eso depende de que se den los arreglos jurídicos y tecnológicos sobre los cuales se han estimado las integraciones. Lo que hay actualmente, es que los flujos de acceso están facilitando la posibilidad de tener ventanillas únicas y controles automatizados. Migración Colombia tiene un proyecto que se llama -centro estratégico de control migratorio- que permite recibir anticipadamente la información de pasajeros y tripulantes para ponerlo a disposición de las demás entidades, la idea es tener un proceso de ventanilla única de trámites para facilitar el transporte, el control de mercancías y facilitar todo el trámite aduanero. En ese de control aduanero, se hará la expectación de circulaciones por parte de migración, se hará el peso de los vehículos y la verificación visual por los inspectores aduaneros. Sin embargo, aunque los sistemas no estén interconectados, hay una proyección para que toda la operación esté integrada (entrevista personal, 27 de mayo de 2015).

Según lo dicho, es significativo el reto que deberán emprender el conjunto de las entidades que operarán en el nuevo paso para integrarse operativamente, pero asimismo es significativo el avance que se ha dado bajo la premisa del “espíritu integrador” en materia de modernización institucional y equipamiento, en aras de estar articulado al perfil de paso fronterizo “deseable” concebido por la IIRSA en lo que respecta a centros integrados de control, integración física y funcional, sistemas de control de gestión y suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control.

¹⁰ Asesor de la Subdirección de Control de Migración Colombia.

Particularmente, se destaca la primicia del uso de varios de los equipos destinados para la ejecución de controles por parte de los organismos que allí operarán. Según Rodríguez, “Tienditas cuando tenga todas las obras de infraestructura y equipamiento, sería el piloto de los que serían los CENAF y los CEBAF en Colombia, con el nuevo modelo de operación” (entrevista personal, 10 de julio de 2015).

Actualmente en el marco de la CAN, entre Colombia y Ecuador, adicionalmente se han identificado las necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador) y el CEBAF San Miguel. Por otro lado, entre Colombia y Venezuela, se vienen realizando reuniones técnicas para el establecimiento del CEBAF de Paraguachón, en el sector de La Guajira, proyecto que también es parte integral de la IIRSA.

5.1.1.4. Modelo de operación.

Según el marco regulatorio vigente y como se mencionó anteriormente, se deberá adoptar una junta administradora. No empero, dados los nuevos lineamientos expedidos por el Gobierno Nacional al PNSC, se está revisando dicha figura, que según Rodríguez “ha sido inoperante y, lo que no ha funcionado hay que revisarlo para ver si se plantea un nuevo esquema o, si el esquema se ajusta para que cumpla con las necesidades” (entrevista personal, 10 de julio de 2015). Adicionalmente, la instancia “no se ha visto como un escenario de integración de sistemas o de integración de trámites y servicios, sino como un escenario donde se tratan de mantener meramente temas operativos, en donde quien mantiene la infraestructura es el INVÍAS” (Rodríguez, entrevista personal, 10 de julio de 2015). Ya que cada entidad enrolada operativamente en los pasos de frontera del país maneja sus propias reglas de juego, haciendo evidente con las respuestas no articuladas y disimiles de los funcionarios a la entrevistas en varios criterios.

El PND definió el proyecto de construcción del modelo de operación para los pasos de frontera del país, que como se mencionó anteriormente, tiene el fin de estandarizar los criterios de funcionamiento y garantizar la sostenibilidad de la operación de los pasos de frontera colombianos, independientemente de la figura de funcionamiento que adopten “CENAF o CEBAF”, para una prestación de los servicios que asegure de manera eficaz y eficiente el cumplimiento de las obligaciones con un respeto total de los derechos y mejore la percepción de las personas que utilizan los servicios en estos centros. Los objetivos específicos según el PNSC (2016) son:

Establecer mecanismos de coordinación y acuerdos de servicios interinstitucionales; ordenar y sistematizar los trámites aduaneros, sanitarios, migratorios, de seguridad y de transporte y tránsito; facilitar el flujo continuo y expedito del transporte y tránsito de personas, vehículos y mercancías; asegurar un servicio eficaz y eficiente; y prevenir la corrupción (sección de objetivos específicos).

A diferencia de lo que definían los Decretos N° 796 de 1991 y N° 1662 de 1993, esta iniciativa busca crear un modelo de gobierno corporativo entre las entidades y que una de ellas se encargue de hacer de gerente en transición. En la operación espera crear un modelo de gestión coordinada (Ver Gráfica 18), donde cada una de las entidades conozca claramente cuándo tiene que intervenir y hasta dónde puede intervenir, así integrar a los entes intervinientes en una sinergia para la prestación adecuada de servicios a los ciudadanos, estos últimos centro y fundamento de toda la gestión del paso.

Según lo dicho, relata Rodríguez:

(...) pero para efectos del mantenimiento, la idea es que sean las entidades las que sufraguen los costos de mantenimiento y operación a prorrata y se establezca un fondo común, para que de esa manera, las entidades entiendan que los CENAF y CEBAF también son suyos. Como están en infraestructura que son de otros, pues realmente no la entienden como parte de su responsabilidad, simplemente están haciendo su función en un edificio que les dota otro, que por lo general la gente termina quejándose porque no los dota como quieren (entrevista, 10 de julio de 2015).



Ninguna	Gerencia	Modelo de Gobierno Corporativo [DNP – Transición]
Sin reglamentación - A discrecionalidad y criterio de entidades	Operación	Modelo Integrado de Gestión Coordinada de Fronteras
Mintransporte y Juntas regionales (solo aspectos administrativos y de mantenimiento)	Administración	Integral – aseguramiento del mantenimiento del modelo SI/Fronterizo
Desfinanciada – Competencia Min Transporte e INVIAS	Construcción	INVIAS – Construcción, optimización de infraestructura bajo nuevo enfoque de Gerencia
Desarticulados, dispersos, duplicidad, vacíos de control.	Servicios	Integrados promoviendo sinergias bajo un nuevo arreglo y acuerdos de entidades de control
No estimado	POT	Integración regiones, DNP, Minvivienda
No estimado	Seguridad	Integración MDN-FFMM, Gerencia
No estimado	Movilidad	Integración Mintransporte, regiones, Gerencia

Gráfica 18. **Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras – MIG.** Fuente. Imagen tomada del DNP (2016) Avances 2015 y Retos 2016.

Al respecto, el PNSC ha coordinado mesas de trabajo, inicialmente para identificar qué se ha hecho en cada una de las entidades. En este orden Rodríguez menciona:

(...) porque se ha encontrado que cada una de las entidades ha producido numerosos estudios, con diferentes modelos de cómo deben funcionar los centros nacionales, pero no hay un organismo técnico que coordine, que articule todo, que finalmente decante y depure y después se encargue de las decisiones operativas, que es un poco la situación que hay en este momento.

Ahora bien, para efectos de la construcción definitiva se están gestionando recursos por \$35.000.000.000, porque el lote que inicialmente estaba previsto para \$6.000.000.000, ahora vale \$13.000.000.000, porque esos son contratos que se suscribieron hace años para la construcción de infraestructura y que se demora en la ejecución, por ello se hacen sobre estimativos que cambian en el tiempo (entrevista personal, 10 de julio de 2015).

Rodríguez recalca que “existe una posibilidad de que estos CENAF y CEBAF sean operados por un privado” (entrevista personal, 10 de julio de 2015), como mecanismo de particulares que pudiera financiar la operación y la

sostenibilidad. Así pues, dentro de las tareas y labores urgentes que tiene el PNSC actualmente para resolver la coyuntura de “Tienditas”, son: primero, formular un plan de contingencia para hacer presencia en el paso una vez se habilite el puente, segundo, gestionar la asignación de los recursos financieros que se requieren, y tercero, la definición y oficialización del mencionado modelo de operación con todas las entidades públicas concernientes.



Gráfica 19. Hoja de ruta preliminar de adopción del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras. Fuente. Imagen tomada del DNP (2016) Avances 2015 y Retos 2016.

Como se observa en la Gráfica 19, la hoja de ruta trazada por el PNSC para la adopción del modelo de operación, espera culminarse con la implementación de una primera fase del modelo en agosto de 2016, en la que Tienditas se visualiza como un proyecto piloto.

Respecto a la financiación de la operación y mantenimiento del paso, lo que refiere Rodríguez que se está planteando en el nuevo modelo, es que el INVÍAS y la ANI por tener la competencia, sean las entidades encargadas de la construcción:

(...) pero para efectos del mantenimiento, la idea es que sean las entidades las que sufraguen los costos de mantenimiento y operación a prorrata y se establezca un fondo común, para que de esa manera, las entidades entiendan que los CENAF y CEBAF también son suyos. Como están en infraestructura que son de otros, pues realmente no la entienden como parte de su responsabilidad, simplemente están haciendo su función en un edificio que les dota otro, que por lo general la gente termina quejándose porque no los dota como quieren (entrevista personal, 10 de julio de 2015).

Entonces, otra tarea que se deberá emprender en el nuevo paso fronterizo es sensibilizar para propiciar un sentido de pertenencia o de apropiación institucional entre las entidades que, efectivamente prestan sus servicios y las instalaciones físicas, de lo contrario, el tema sería muy complejo. Al respecto es significativa la experiencia del Metro de Medellín, emblema de la movilidad antioqueña que es reconocido por sus usuarios como un elemento vital para sus actividades, producto de la ardua labor de las administraciones y de la misma comunidad por reconocerlo como tal “un elemento estratégico” para la ciudad, que genera bienestar.

En este sentido, es importante que dentro del plan de implementación del paso, se contemple comunicar y sensibilizar a los ciudadanos de frontera y, en general, a los usuarios de los pasos fronterizos aledaños a Tienditas (Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander), que actualmente no maniobran de manera sistémica, pero seguramente tendrán nuevos direccionamientos. Finalmente, es importante cavilar que la identidad de cada paso de frontera depende de las características del territorio y sus habitantes y definir los retos a los que se enfrentarán los pasos aledaños, que según González:

(...) será un proceso de transición largo y lo más posible es que dada la infraestructura de “Tienditas se trate de canalizar el flujo de Villa del Rosario a Tienditas porque el nuevo paso tendría la capacidad de atenderlo completamente, o de lo contrario tomarse la decisión de especializarlo en carga desde el punto de vista infraestructura (entrevista personal, 27 de mayo de 2015).

5.1.1.5.Trámites y Servicios.

Teniendo en cuenta que la integración fronteriza “no debe limitarse a los aspectos físicos de localización de los entes de control sino que debe apuntar a eliminar la secuencialidad de los controles tanto entre los organismos de un país como en los organismos similares de ambos países” (IIRSA, 2004, p. 1237), la integración funcional entra a jugar un papel como eje estratégico adicional para poder alcanzar una mayor eficiencia operativa en la operación del nuevo paso fronterizo. En este sentido, deben revisarse aspectos tales como: la calidad de los controles, la integridad de los procesos, los sistemas de información, la capacitación del recurso humano, la articulación de los horarios de atención, la normatividad e institucionalidad asociada y el modelo de gobernabilidad del paso. A continuación se describen en la Tabla 23 las principales características de estos aspectos en lo referente al paso fronterizo de estudio.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 23*Características funcionales de la proyectada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”*

Trámite y/o servicio	Aspecto	Descripción
Migración	Características generales	<p>El control está dado desde el punto de vista de la verificación, autorización de ingreso y salida del país, procesos de atención a los ciudadanos que están orientados a los trámites de extranjería. Según González (entrevista personal, 27 de mayo de 2015), por coordinación y política nacional de servicio al ciudadano y demás, las entidades en atención fronteriza van más hacia la automatización y simplificación de los trámites. Sin embargo, hay que tener en cuenta la existencia de arreglos jurídicos que requieren consolidación desde el punto de vista de la salida de Venezuela de la CAN y de su ingreso al Mercosur.</p> <p>En Colombia se mantiene la medida de facilitación del tránsito terrestre de ciudadanos venezolanos a territorio nacional, al permitir su paso únicamente con el documento de identidad como requisito. Otro es el caso de los colombianos que quieren viajar al país vecino por vía terrestre pues actualmente la frontera está cerrada.</p> <p>En el paso de frontera de Tienditas, hay definidas medidas de facilitación en primicia, como el control a tripulaciones en tierra en vez de las ventanillas donde la gente debe descender. También hay control en motocicletas sobre la vía para facilitación de los flujos de la carga, no existente en otros pasos de frontera.</p>

Tabla 23 (cont.)

Horarios de atención	Según González (2015), se ha estimado que se opere las 24 horas, sin embargo, el buen flujo depende de las decisiones que tome Venezuela, pues es posible que se presenten cierres de frontera y la atención 24 horas sea reducida en la medida que las condiciones políticas cambien, pese a que hay unas líneas estratégicas definidas al respecto en la Política Prosperidad para las Fronteras.
Sistemas de información	Migración Colombia hizo un desarrollo considerable en un sistema que lleva funcionando tres (3) años, denominado Platino. Este se ha estudiado para que sirva para la implementación en otros países de Latinoamérica que no cuentan con ese tipo de herramientas. Platino, consiste en una plataforma integrada para el trámite migratorio. Ese sistema es integrado a nivel nacional, en tiempo real y permite registro de ingreso y salida en todos los puntos de control incluso en los más alejados. El mismo está interconectado con otras entidades como la Interpol, la Policía nacional, la Registraduría Nacional, el Instituto de Bienestar Familiar y permite que todos los trámites con la Cancillería colombiana y que todos los trámites que se aportan al proceso de control sean verificados en tiempo real.

Tabla 23 (cont.)

Al respecto relata González:

Nosotros tenemos registros del tiempo del sistema que muestran que un viajero regular no requiere más de 40 segundos en el puesto de control y no requiere documentación física pues la información está sistematizada y seguramente habrá otros medios de facilitación. En el sistema está integrado ya con los sistemas de información anticipada de pasajeros que este año van a empezar a trabajarse para todos los medios de transporte aéreos internacionales pero que no la segunda fase van incorporarse transporte terrestre.

Cuando por ejemplo se vaya en un bus y se haya reportado anticipadamente información de pasajeros el proceso será más simplificado porque el cotejo se habrá hecho preliminarmente como proceso personal sólo será la verificación de la identidad, entonces se podrá reducir el tiempo de 40 a 20 segundos (entrevista personal, 27 de mayo de 2015).

En cuanto a la atención *insitu* a ciudadanos, Migración Colombia, una política institucional de servicio al ciudadano fundamentado en las políticas nacionales de servicio al ciudadano y de racionalización de trámites, establece estándares de parámetros de atención, de infraestructura y de adecuación de las sedes institucionales.

Recurso humano

Desde el punto de vista operativo, el personal esencial corresponde a oficiales de migración, en sus tres (3) líneas operativas: oficial de migración quien ejerce el control sobre los servicios migratorios, Supervisores quienes son funcionarios de segunda línea que toman decisiones en los casos en los que hay dificultades o anomalías desde el punto de vista de la revisión secundaria y Coordinadores de migración.

Tabla 23 (cont.)

Normatividad asociada	Decreto N° 1067 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores.
	Decreto N° 1743 de 2015, por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos 3 al 11, y 13, del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto N° 1067 de 2015.
	Decreto N° 1772 de 2015, por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retornados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela.
	Decreto N° 1814 de 2015, por el cual se reglamenta el Decreto N° 1772 de 2015 (Por medio del cual se establecen disposiciones excepcionales para garantizar la reunificación familiar de los nacionales colombianos deportados, expulsados o retomados como consecuencia de la declaratoria del Estado de Excepción efectuada en la República Bolivariana de Venezuela).
Institucionalidad asociada	Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia.

Tabla 23 (cont.)

Aduana: Exportación /Importación	Características generales	Se hará seguimiento al ingreso y salida de mercancías, lo que facilita precisamente este tipo de operaciones de comercio exterior. Según González (entrevista personal, 27 de mayo de 2015), la idea es tener un proceso de ventanilla única de trámites para facilitar el transporte, el control de mercancías y facilitar todo el trámite aduanero. En ese control aduanero, se hará la expectación de circulaciones por parte de migración, el peso de los vehículos y la verificación visual por los inspectores aduaneros. Sin embargo, aunque los sistemas no estén interconectados, hay una proyección para que toda la operación esté integrada.
	Horarios de atención	Se espera que sea 7x24 como en el paso de Rumichaca en Ecuador es 24/7, pero es necesario la articulación y consenso con el Gobierno de Venezuela para que el servicio sea fluido.
	Sistemas de información	La idea es tener un proceso de ventanilla única de trámites para facilitar el transporte, el control de mercancías y facilitar todo el trámite aduanero. En ese control aduanero, se hará la expectación de circulaciones por parte de migración, el peso de los vehículos y la verificación visual por los inspectores aduaneros.
	Recurso humano	Según narra Gutiérrez en cuanto a recursos humanos para el funcionamiento del paso “(...) todas las entidades ya dispusieron de recursos para el personal para este año y el próximo, para atender ese nuevo paso de frontera” (entrevista personal, 26 de mayo de 2015).
	Normatividad asociada	Decreto N° 1074 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único del Sector Comercio Industria y Turismo.
	Institucionalidad asociada	DIAN y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Tabla 23 (cont.)

Bioseguridad, controles Fito y Zoosanitario	Características generales	
		<p>En Colombia, el Artículo 2.13.1.2.1 del Decreto N° 1071 de 2015, define la bioseguridad, como el “conjunto de medidas y acciones que se deben tomar para evaluar, evitar, prevenir, mitigar, manejar y/o controlar los posibles riesgos y efectos directos o indirectos, que puedan afectar la salud humana, el medio ambiente y la biodiversidad, la productividad o producción agropecuaria, como consecuencia de la investigación, introducción, liberación, movimiento transfronterizo y producción de Organismos Vivos Modificados, OVM”.</p> <p>Los agentes de empresas de transporte, tienen la obligación de comunicar a la oficina del ICA todas las novedades que durante el viaje hayan ocurrido en los animales embarcados en puertos, aeropuertos o pasos fronterizos extranjeros a bordo de los vehículos de su consignación, tan pronto ocurrieren o a más tardar a su llegada a suelo colombiano. Se prohíbe el despacho de otro buque o vehículo a la empresa colombiana que no cumpliera esta obligación.</p> <p>En los casos de controles zoo y fitosanitarios se ejercerán sobre todas las personas o, sobre todos los bienes y servicios, según las competencias que tenga cada Entidad. En la medida que son animales vegetales o medicamentos, entra a operar el INVIMA y el ICA, para lo cual existen los siguientes servicios, según narra Gutiérrez:</p>

Tabla 23 (cont.)

Control de importaciones

1. Solicitud y pago en línea de los documentos de requisitos de importación DRFI y DZI por parte del importador a través del SISPAP¹¹.
2. Solicitud y pago en línea de inspección fito y zoonosanitaria a través del SISPAP por parte del importador.
3. Inspección y firma electrónica del certificado fitosanitario de nacionalización-CFN y el certificado de inspección sanitaria-CIS por parte del inspector del ICA en SISPAP.

Certificación de exportaciones

1. Solicitud desde SISPAP de la constancia fitosanitaria o zoonosanitaria de exportación por parte del exportador.
2. Solicitud y pago en línea por parte de la agencia de aduanas del pre-certificado fitosanitario de exportación-CFE o, el pre-certificado zoonosanitario de exportación-CZE.
3. Inspección de la mercancía y expedición del certificado fitosanitario de exportación – CFE y el certificado zoonosanitario de exportación - CZE a través de SISPAP. Dependiendo el tipo de producto y la categoría del riesgo sanitario el resultado del análisis de laboratorio de las muestras analizadas (entrevista personal, 26 de mayo de 2015).

¹¹ SISPAP es una herramienta que proporciona información y permite participar directamente en el proceso de Importación y Exportación de material agrícola o pecuario, desde y hacia Colombia.

Tabla 23 (cont.)

	<p>Por otro lado, para proteger y promover la salud de la población de la frontera, mediante la gestión del riesgo asociada al consumo y uso de alimentos, medicamentos, dispositivos médicos y otros productos objeto de vigilancia sanitaria actúa el INVÍMA, que es la agencia sanitaria de Colombia y ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control a los establecimientos productores y comercializadores de los productos durante las actividades asociadas con su producción, importación, exportación y disposición para consumo, expide los registros sanitarios y otorga visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes.</p>
Horarios de atención	<p>Se espera que sea 7x24 como en el paso de Rumichaca en Ecuador es 24/7, pero es necesario la articulación y consenso con el Gobierno de Venezuela para que el servicio sea fluido.</p>
Sistemas de información	<p>En el ICA se cuenta con el sistema de información sanitario para la importación y exportación de productos agropecuarios-SISAP, según el ICA (2013), es una herramienta que proporciona información y permite participar directamente en el proceso de Importación y Exportación de material agrícola o pecuario, desde y hacia Colombia.</p> <p>Con SISAP se puede conocer previamente los requisitos Fito y Zoonosanitarios exigidos por el ICA para la Importación o Exportación, se puede registrar en línea las solicitudes para obtener los documentos para cada uno de estos trámites, además permitirá al usuario conocer el estado de sus solicitudes.</p> <p>De manera integrada funcionará el SISAP con las demás entidades de control, pero por ahora en los puertos marítimos dan cuenta con el sistema de información para la inspección simultánea de mercancías.</p>

Tabla 23 (cont.)

	Recurso humano	Según dice Gutiérrez (entrevista personal, 26 de mayo de 2015), son ingenieros agrónomos, veterinarios, técnicos operativos, auxiliares administrativos. Existe personal de apoyo logístico a nivel central para requerimientos de funcionamiento del sistema de información, dotación operativa e integración interinstitucional, en programas de facilitación de comercio.
	Normatividad asociada	Decreto N° 1071 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Decreto N° 1069 de 2015 Nivel Nacional, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
	Institucionalidad asociada	ICA, INVÍMA y Secretaría Departamental de Salud.
Otros	Características generales	Según relata Sarabia (entrevista personal, 25 de mayo de 2015), inicialmente dentro de las instalaciones de “Tienditas” existirán unos locales comerciales que van a estar destinados a la entidades financieras (privadas) que prestan el servicio a la inmigración, para el pago de tributos aduaneros, también habrán otros servicios públicos de bienestar como los de cafetería y droguería.
	Horarios de atención	No se ha definido.
	Sistemas de información	No se ha definido.
	Recurso humano	No se ha definido.
	Normatividad asociada	Está en construcción en el marco el proyecto de construcción e implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG) liderado por el PNSC.
	Institucionalidad asociada	No se ha definido.

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de bibliografía asociada y entrevistas a funcionarios colombianos.

De las características funcionales identificadas y descritas en la anterior tabla, es importante que se revisen a detalle los asuntos referentes a la ventanilla única y cadena de trámites, que son lineamientos de las políticas nacionales de desarrollo administrativo, servicio al ciudadano, racionalización de trámites y la estrategia Gobierno en Línea.

Según el Decreto N° 2482 de 2012 aplican en su integridad a las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional quienes deben estar orientadas a “acercar el Estado al ciudadano y hacer visible la gestión pública” (Artículo 3), cumpliendo con los requerimientos asociados a la participación ciudadana, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, racionalización y automatización de trámites, procesos, procedimientos y servicios, así como optimizar el uso de recursos del Estado, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad.

www.bdigital.ula.ve

La Guía para la Racionalización de Trámites del DAFP (2013), la ventanilla única y la cadena de trámites son:

Ventanilla Única: Sitio virtual desde el cual se gestiona de manera integrada la realización de trámites que están en cabeza de una o varias entidades, dando la solución completa al interesado, a través de trámite electrónico de autorizaciones, permisos, vistos buenos, sin documento físico, pagos electrónicos, formularios virtuales, atención 7x24 operación a través de certificados digitales; seguridad y transparencia del proceso y eficiencia operativa en el proceso (p. 41).

Cadena de Trámites: Se presenta cuando para la realización de un trámite ante una entidad determinada se exige la presentación de documentos previos expedidos u originados por otras entidades del Estado o particulares que cumplen funciones administrativas; la cadena puede ser sectorial o intersectorial. Los beneficios son: trazabilidad del proceso, disminución de tiempos y costos, coordinación interinstitucional (p. 40).

Al respecto González plantea que para Tienditas existe la expectativa de una ventanilla única que esté orientada a que la información de personas se reciba de manera anticipada, y con ella se genere interoperabilidad con las entidades que la requieren; y en cuanto a cadena de trámites:

(...) ha habido una iniciativa desde el punto de vista de integración por parte la alta consejería para la competitividad y el MICT, pero realmente son proyectos que han venido impulsando cada una las entidades desde el punto de vista del desarrollo de sus propios sistemas (entrevista personal, 27 de mayo de 2015).

En lo concerniente a sistemas de información, se indagó fundamentalmente sobre lo proyectado por cada una de las entidades para el apoyo a la operación administrativa del paso fronterizo y sobre la propiedad de estos para interoperar con otros sistemas entorno a la facilitación, racionalización, simplificación y automatización de trámites y servicios, concluyendo que la integración o interconexión entre los sistemas informáticos de los organismos colombianos entre sí y similares con el otro país es inexistente. No obstante, se identifica la iniciativa de Migración Colombia, de que la integración funcional de los controles, permitiría una mayor eficiencia operativa en el paso de frontera y un mejor resguardo de la integridad de los países. Al respecto, integrar los sistemas de los organismos es una importante decisión que se debe tomar donde lo técnico tecnológico, es meramente un facilitador.

5.1.1.6. Transporte.

Este aspecto tiene que ver con lo relacionado a los tráficos bilaterales, los servicios y regulaciones de transporte internacional carretero relevantes de mencionar por su influencia en la fluidez del paso, como es el caso de la imposición de trasbordo que según la IIRSA (2015) es alentada por las asimetrías de los costos de los fletes.

Para regular el transporte por carretera entre Colombia y Venezuela, se han llevado a cabo acuerdos binacionales a partir de la Decisión 399 de 1997 de la CAN,

de la cual el Estado venezolano fue parte hasta el año 2006, disposición que se materializó en el 2011, a partir de lo cual se empiezan a buscar unos instrumentos para el desarrollo de actividades comerciales y paralelamente de transporte, para que este no se paralizarán estos movimientos. En el 2012, en el marco de la ALADI se concertó la relación de transporte que de ahí en adelante fue realizándose a través de acuerdos parciales, hasta que en el 2014 se logra suscribir un acuerdo en el marco de la Comisión Binacional Colombia y Venezuela (Ver Gráfica 20), para el Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera y sobre la lucha contra las redes criminales y el contrabando.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2014), el objeto del acuerdo es:

Establecer los términos y condiciones que se aplicarán al servicio de transporte internacional de carga y pasajeros por carretera. Asimismo señala que el servicio de transporte internacional se prestará bajo los principios de complementariedad, solidaridad, igualdad, reciprocidad y respeto mutuo a la soberanía, conforme a lo establecido en los respectivos ordenamientos jurídicos internos y según lo previsto en el instrumento (primer párrafo).

Según lo dicho, frente al concepto de tráfico fronterizo de mercancías, es necesario definir dos niveles, el de comercio exterior y flujos del transporte internacional de mercancías y el de tránsito de mercancía que realizan los habitantes de frontera, que no obedecen como tal, a éstos corredores de Comercio Exterior. Así como las mercancías, el transporte internacional de pasajeros que es el transporte que se puede dar mediante rutas tipo Bogotá-Caracas y, otra es el tipo de transporte que se puede dar entre Cúcuta y San Antonio o, entre Cúcuta y Ureña, son dos niveles completamente distintos: uno es el transporte internacional de pasajeros y el otro es el transporte transfronterizo.



Gráfica 20. Reunión binacional Colombia –Venezuela en Cartagena de Indias (ago. 1/14).

Fuente. Imagen tomada de la página web de la Presidencia de la República de Colombia (2014).

Es importante tener en cuenta que cuando dos o más países usuarios de un mismo corredor vial acuerden habilitar nuevas vías o cruces de frontera para el transporte internacional, estos serán aprovechados por los transportistas autorizados de los demás países de la región, de hecho, este es uno de los alicientes de la IIRSA para la fundamentación del proyecto “Puente Internacional Las Tienditas”, como estratégico para fortalecer el corredor vial “Caracas – Bogotá – Quito” (ver Gráfica 21).



Gráfica 21. Eje Andino IIRSA – Corredor vial Caracas – Bogotá – Quito. Fuente. Imagen tomada del www.nuevomundo.revues.org

En lo relacionado con los trasbordos proyectados para el paso, se identificó junto con los funcionarios entrevistados, que estos podrían aplicarse en un sentido normativo. Según la IIRSA (2005):

Esta situación se verifica solamente en la frontera Colombia – Venezuela, donde el gobierno venezolano, en abierta oposición a la normativa regional, mediante el dictado de Resoluciones Interministeriales dispuso, en el año 1999, el trasbordo obligatorio de la mercadería que ingresa desde Colombia (p. 348).

Las causas recurridas para el mandato de dicha providencia fueron:

(...) la desigualdad de condiciones económicas en que compiten los transportistas venezolanos con su homólogos colombianos, debido a la inseguridad que impera en las carreteras colombianas; la situación de conflicto social en la zona de la frontera (paro de los transportistas de Táchira, secundado por los transportistas de pasajeros y combustibles que paralizó la frontera) que afecta la fluidez del comercio subregional; y la obligación del gobierno venezolano de garantizar el trabajo de sus nacionales frente a competencia en

desigualdad de oportunidades a la que se encuentra sometido. (IIRSA, 2005, p. 348).

Al respecto, Sarabia afirma que el:

(...) único trasbordo será el trasbordo normativo, el de los semovientes, el vehículo de carga que lleva semovientes de Colombia, no entra nunca a Venezuela, el vehículo de Venezuela viene y los recoge ahí en ese centro de atención en frontera” (entrevista personal, 25 de mayo de 2015).

Razón por la cual entidades como el ICA, han venido preparando alternativas para la operación. Un ejemplo de esto lo narra Gutiérrez: “para la operación de exportación de ganado bovino en pie, se tiene previsto el espacio e infraestructura para el trasbordo de camiones venezolanos a camiones colombianos” (entrevista personal, 26 de mayo de 2015).

5.1.2. Perspectiva de Integración del paso (CII).

Esta categoría tiene que ver con las condiciones previstas para facilitación y obstaculización de la integración de la frontera con la implementación del paso fronterizo, y sobre ella se realizó la identificación y descripción pormenorizada de los aspectos derivados; los que fueron clasificados en las siguientes subcategorías:

1. Escenarios que pueden promover la integración binacional y optimizar el flujo fronterizo (ver Tabla 24).
2. Escenarios que pueden impedir una adecuada implementación del paso y limitar el flujo fronterizo (ver Tabla 25).

Como se planteó en el marco teórico, en esta investigación el concepto de integración se refiere a lo atinente a los Estados, como aquella acción donde dos o más gobiernos adoptan con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar y subsidiar su interdependencia, en aras de obtener beneficios mutuos (Cohen, 1981). Por tanto la concertación es la herramienta clave para la

consolidación de la integración y con ello la facilitación de elementos como la infraestructura binacional.

En este sentido el proceso de integración que promueve un paso de frontera, puede ser visto “como una importante y compleja operación de fusión entre dos empresas: los países limítrofes, por intermedio de los organismos presentes en el paso” (IIRSA, 2005, p.1223). Se consultó a los entrevistados desde su visión institucional, cuáles serían las circunstancias que pueden a bien promover la integración y aquellos que pueden llegar a impedirla. Los aportes más relevantes se reseñan a continuación en la Tabla 24.

www.bdigital.ula.ve

5.1.2.1. Escenarios que pueden promover la integración y optimizar el flujo fronterizo.

Tabla 24

Escenarios de la implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” que pueden promover la integración binacional y optimizar el flujo fronterizo

Subcategoría	Fuente	Ítem	Aporte	Intrínsecos	Extrínsecos
Instalaciones	Rubén Gonzales /Migración Colombia	Darío 1	La incorporación de infraestructura, en condiciones que permitan la automatización de muchos de los controles.	X	
Trámites y Servicios	Rubén Gonzales /Migración Colombia	Darío 2	La simplificación de trámites y la disminución de paradas al implementar controles sobre la vía.	X	
Trámites y Servicios	Rubén Gonzales /Migración Colombia	Darío 3	Controles especializados que permitirán segmentar los tipos de flujos, como una gran ventaja de ese paso, en el sentido de que va a permitir de acuerdo al tipo de operación, mayor acceso y más eficiente servicio.	X	

Tabla 24 (cont.)

Organismos de integración y operación	Rubén y Gonzales Colombia	Darío /Migración	4	El solo hecho de que este sea un paso sobre el cual haya existido planeación preliminar, desde el punto de vista de la construcción del puente, del análisis de las vías de acceso a los centros y de la implementación de los centros de manera paralela.	X
Organismos de integración y operación	Rubén y Gonzales Colombia	Darío /Migración	5	La decisión concertada de los gobiernos va ser una ventaja que hará su implementación siempre será más provechosa en la medida en que haya una decisión política y de política pública ya concertada.	X

Tabla 24 (cont.)

Trámites y Servicios	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	6	Tienditas se va a concentrar únicamente en flujo de mercancías, esto hará que gran parte del flujo migratorio se concentre en el puente Simón Bolívar y en el Puente Santander, dejando que “Tienditas” sea un paso especializado. Esta medida precisamente optimizaría tiempos y procedimientos. No solamente eso, sino también la distribución física y la funcionalidad que permitiría utilizar, en un perfilamiento de riesgos, qué mercancías deberán ingresar a inspección, e inclusive qué mercancías pueden ir directamente mediante la declaración anticipada que la DIAN tiene normalizada.	X
----------------------	-----------------------	---------	---	---	---

Tabla 24 (cont.)

Modelo de operación	Cesar Augusto Sandino/ MRE	7	Hay unos ciertos canales, que cada una de las entidades ya tiene establecidos para el control de las mercancías, lo que facilitará en tiempos ese transporte.	X
Transporte	Cesar Augusto Sandino/ MRE	8	La delimitación de flujos, porque los flujos transfronterizos se irán por los dos puentes alternos, para que “Tienditas” se especialice en el transporte internacional y así optimizar los tiempos en lo transfronterizo como en lo internacional.	X

Tabla 24 (cont.)

Trámites y Servicios	Cesar Augusto Sandino/ MRE	9	Con la implementación del nuevo paso de frontera se podrá fortalecer el tema comercial y los flujos comerciales. Si se toma en consideración lo que es el flujo de Comercio internacional que teníamos antes de la ruptura de relaciones, es muy difícil ahora llegar a ese volumen, pero poco a poco se van restableciendo, teniendo en cuenta todas las dificultades que existen en este momento.	X
----------------------	----------------------------	---	---	---

Tabla 24 (cont.)

Transporte	Cesar Augusto Sandino/ MRE	10	El paso de frontera, lo que va a permitir mayor libertad en integración local, al especializar el paso en transporte internacional, obviamente, éste paso de frontera también va atender flujos locales, pero al liberar los otros dos puentes del transporte internacional, los dos puentes van hacer especializados en temas de integración local. Entonces, no es solamente resaltar la especialidad que va a tomar el puente “Tienditas”, sino la especialidad que van a tomar los otros dos puentes, a la hora de analizar la integración local.	X
------------	-------------------------------	----	---	---

Tabla 24 (cont.)

Modelo de operación	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	11	El nuevo Plan de Desarrollo contempla el PNSC, como encargado de definir la operación de los pasos de frontera a nivel nacional; eso va a dar un vuelco total a la visión colombiana de paso de fronteras, que va obedecer a una visión del servicio al ciudadano.	X
Modelo de operación	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	12	En materia de recursos tecnológicos, presupuesto y recursos humanos, el gobierno nacional está haciendo un esfuerzo gigante, para su construcción.	X
Instalaciones	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	13	Será la mejor infraestructura en materia de pasos de frontera que tendrá el país, realmente va hacer piloto en el proceso de articulación de las entidades de control y en el liderazgo del servicio al ciudadano.	X

Tabla 24 (cont.)

Instalaciones	José Hincapié/DNP	Alejandro	14	La priorización de la construcción de instalaciones adecuadas para la inspección de carga, pues los camiones generan mayores congestiones y se requiere mayor espacio para las labores de control.	X
Trámites y Servicios	José Hincapié/DNP	Alejandro	15	La construcción de protocolos de coordinación de operaciones y sistemas de información entre las entidades para evitar represamientos y demoras.	X
Trámites y Servicios	José Hincapié/DNP	Alejandro	16	La concordancia de todos los organismos nacionales para la atención 24x7 en la frontera.	X
Transporte	José Hincapié/DNP	Alejandro	17	Optimización del tráfico con la coordinación institucional, el mejoramiento de la infraestructura, la corrección burocrática para la inversión de las entidades en el mantenimiento de las instalaciones y la innovación institucional.	X

Tabla 24 (cont.)

Instalaciones	William Gutiérrez Ortegón/ICA	René	18	Implementación de las zonas únicas de inspección de la carga de importación y exportación, sistema integrado de gestión del riesgo.	X
Equipamiento	Guillermo Sarabia/INVÍAS	Enrique	19	Los equipos especializados y los espacios amplios para la gestión de carga.	X
Instalaciones	Guillermo Sarabia/INVÍAS	Enrique	20	El suficiente espacio, son varios carriles y tienen cabina de atención. En cada isla hay tres, entonces son 12. La detención simultánea, hará que no se genere ningún tipo de congestión en ningún momento. Sería por ahora el único paso fronterizo del país que cuente con esto.	X
Integración	Guillermo Sarabia/INVÍAS	Enrique	21	Se facilitarán los intercambios comerciales, se mejorarán las condiciones socio económicas de la población de la región y además, se creará una zona metropolitana de integración fronteriza.	X

Tabla 24 (cont.)

Trámites y Servicios	Juan Rodríguez Arana/PNSC	Carlos	22	Lo que se va hacer en “Tienditas”, va a impactar en los otros pasos, es parte de la nueva visión, porque el servicio al ciudadano no depende únicamente de la persona que está en el Front, sino que depende de la ventanilla hacia adentro y, eso es parte como de la impronta que le queremos dar a las entidades.	X
Modelo de operación	Juan Rodríguez Arana/PNSC	Carlos	23	El PNSC definirá ese modelo de gestión para los pasos de frontera en el que tienditas será el piloto, y con ello el -cómo coordinar todos los procesos, cómo gestionar los trámites y los servicios en un universo más amplio- sobre el fundamento del servicio al ciudadano.	X

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de entrevistas a funcionarios de las entidades colombianas líderes y ejecutoras de política fronteriza.

5.1.2.2. *Circunstancias que pueden impedir una adecuada implementación del paso y limitar el flujo fronterizo.*

Tabla 25

Circunstancias que pueden impedir una adecuada implementación del “Puente Internacional Las Tienditas” y limitar el flujo fronterizo

Subcategoría		Fuente		Ítem	Aporte	Intrínsecos	Extrínsecos
Trámites y Servicios	Rubén Gonzales Colombia	Darío /Migración	1	La falta de un mecanismo de desarrollo de integración, desde el punto de vista de la simplificación del trámite entre los dos países.			X
Trámites y Servicios	Rubén Gonzales Colombia	Darío /Migración	2	La gestión de recursos en general, desde el punto de vista de la operación, es una dificultad que tienen estos países en el sentido de las posibilidades limitadas para la prestación de trámites y servicios.		X	
Modelo de operación/Integración.	Rubén Gonzales Colombia	Darío /Migración	3	La dificultad de la armonización de regímenes jurídicos específicos en los casos aduaneros, migratorios, fito y zoo sanitarios, de seguridad y transporte internacional y transfronterizo, que pueden convertirse en problemas para la implementación del paso.			X

Tabla 25 (cont.)

Transporte	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	4	La zona esta asediada por intermediarios comerciales de depósitos de vendedores externos, comerciantes informarles y contrabandistas lo cual impide que el transporte internacional sea directo.	X
Modelo de operación	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	5	La novedad en cada uno de los sectores del nuevo paso, al ser un piloto con muchos aspectos de primicia y por ende sobre el cual se tendrá indudable incertidumbre y demandará la adaptación de los funcionarios y de la población de la frontera frente a una especialidad de los demás pasos de frontera aledaños.	X
Organismos de integración y operación	Cesar Sandino/ MRE	Augusto	6	La incertidumbre sobre articulación gerencial nivel de los organismos intervinientes.	X

Tabla 25 (cont.)

Modelo de operación/Equipamiento	José Hincapié/DNP	Alejandro	7	Hace falta un ente gestor independiente, o de pronto una Asociación Público Privada (APP), para que un privado coadyuve a operar y a mantener el edificio, a garantizar una dotación de calidad para que las entidades públicas presten los servicios.	X
Trámites y Servicios	José Hincapié/DNP	Alejandro	8	Las restricciones horarias para el paso pues no existe una política nacional o acuerdo binacional que coordine el cierre de fronteras. Generalmente es una decisión unilateral del gobierno venezolano.	X
Integración	José Hincapié/DNP	Alejandro	9	La alta desigualdad socioeconómica existente en las zonas de frontera, genera corrupción, contrabando y delincuencia.	X
Modelo de operación/Infraestructura/Equipamiento	José Hincapié/DNP	Alejandro	10	Falta de claridad en las inversiones de las entidades para el mantenimiento dotacional.	X

Tabla 25 (cont.)

Modelo de operación/Infraestructura/Equipamiento	José Alejandro Hincapié/DNP	11	Quedan preguntas por resolver, si ya son tres pasos, ¿habría que triplicar la nómina para los funcionarios que van a estar controlando el paso en Cúcuta y cómo se va a financiar el mantenimiento?	X
Trámites y Servicios/Transporte	William Gutiérrez Ortegón/ICA	12	En las operaciones de las entidades de control que hacen presencia allí, se crearía congestión "tramitomanía" si los tráficos proyectados superan lo estimado.	X
Integración	William Gutiérrez Ortegón/ICA	13	Los cambios de directrices políticas constantes e impredecibles de los mandatarios de los dos países.	X

Tabla 25 (cont.)

Integración	Juan Rodríguez Arana/PNSC	Carlos	14	Preocupa el mediano plazo, es decir, cómo implementar un plan de contingencia para “Tienditas” y cómo hacer que los otros puntos de frontera y CEBAF y CENAF, efectivamente migren hacia el modelo, porque la idea es crear algo que en el corto y mediano plazo funcione y en el largo plazo perdure y, que efectivamente funcione.	X
-------------	---------------------------------	--------	----	--	---

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de entrevistas a funcionarios de las entidades colombianas líderes y ejecutoras de política fronteriza.

Según lo expuesto en las Tablas 24 y 25, puede concluirse que la visión de los funcionarios entrevistados, mantiene en gran medida coherencia y articulación en la percepción del escenario de la frontera donde se instaurará el nuevo paso de frontera y el propósito del mismo, no empero, se reconocen asimetrías en cuanto al reconocimiento de las iniciativas abordadas por las mismas entidades, por ejemplo, en la administración del paso de frontera y la labor que ha realizado el PNSC definiendo el modelo operativo y lo referente a la financiación de la operación del paso.

5.2. Desafíos a los que se enfrenta la implementación del paso fronterizo

El término desafío se refiere a “aquello que se constituye en un reto, en una meta por alcanzar y que se torna en algo prioritario” (<https://definiciona.com/desafio/>). Así pues, un desafío es algo que hay que superar. A continuación, se revisan y plantean los desafíos identificados para la adecuada implementación del paso fronterizo de estudio.

Aun cuando cada uno de los organismos que operarán en el paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas” tiene delimitadas las funciones, falta coordinación entre éstos, como se estableció en el análisis de debilidades y amenazas, porque a la fecha no se conoce si los controles se harán por cada paso de frontera, o si se concentrará en “Puente Tienditas”. Además, debe trazarse un plan binacional para contrarrestar el paso de personas que lo hacen por puntos no permitidos, evadiendo los controles existentes y exponiendo la vida, que como se ha visto en noticieros, son frecuentes los desencuentros por esta situación. La frontera debe ser un elemento integracionista de las comunidades binacionales, pero en forma ordenada y reglamentada que ofrezca seguridad a todos.

Respecto a la gestión del cambio y sensibilización sobre el concepto de integración fronteriza para los funcionarios y usuarios del paso fronterizo, es un reto grande desde el punto de vista del análisis socio antropológico de la frontera. Tendrá que ser liderado por todas las entidades o que una instancia de consolidación

lidere, partiendo de la dinámica cultural de vecindad propia de la región y no solo en consonancia de la facultad propia administrativa, desde luego, sin dejar de ejercer el poder soberano sobre la base de la llamada tríada virtuosa que orienta todas las decisiones de política exterior colombiana, que según Hincapié, corresponde a “seguridad, facilitación y derechos humanos” (entrevista personal, 6 de mayo de 2015).

Por otra parte, se encuentran las dificultades para integrar los controles binacionales en un mismo ámbito físico, a pesar de los esfuerzos institucionales y normativos que los países han plasmado a nivel regional desde hace bastante tiempo y el escaso empeño demostrado y ejecutado en materia de integración funcional de los mismos, son demostrativas de que más allá de las políticas y acuerdos enunciados y adoptados por los países hermanos en los foros regionales y en los encuentros bilaterales, hay una brecha significativa entre la explicitación, la voluntad y la capacidad de gestión (nacional y binacional) necesarias para llevarlos a cabo.

www.bdigital.ula.ve

Otro aspecto importante de mencionar es que pese a que el trasbordo fronterizo debería ser resultante de prácticas operativas del comercio internacional carretero y no del fruto de imposiciones normativas o coactivas, dentro de los aspectos que influyen en la fluidez y adecuado funcionamiento de los pasos existentes en la frontera de estudio, se encuentra el trasbordo de origen normativo, que para el caso Sudamericano según la IIRSA (2005) únicamente se presenta en la frontera Colombia-Venezuela.

El gobierno venezolano ha dictado regulaciones interministeriales para el trasbordo obligatorio de la mercancía que ingresa desde territorio colombiano, según lo cual en el 2001 “los miembros del gremio de transporte de carga pesada del estado Táchira exigieron al Ministerio de Infraestructura de Venezuela modificar los enganches y desenganches que fueron establecidos en la referida medida de trasbordo” (Diario la Nación de San Cristóbal, Citado por Carucí, N., 2001, Pág. 82), y dicha medida aún se mantiene en el 2016.

Al respecto, los principales fundamentos expuestos por el gobierno venezolano para la imposición de la regulación normativa que define el trasbordo fronterizo es la discordancia en las circunstancias económicas para la competencia de transportistas venezolanos vs. colombianos y la maleabilidad de la moneda venezolana que les pone en desventaja en el comercio binacional. No empero, la medida no ha dado resultados óptimos, ya que la fuerte presencia de las empresas colombianas en el territorio venezolano es inminente y además se ha ocasionado un aumento de los tiempos en tránsito por la frontera y por ende una extensión de los costos de transporte internacional y fronterizo de mercancías.

Por otro lado, la banca regional de fomento (BID y CAF), se ha mostrado en distintos momentos interesada en apoyar las demandas financieras de los proyectos de integración fronteriza y, de hecho, ha soportado con fondos no reembolsables el progreso de varios de ellos en la etapa de pre inversión. Inclusive en 2008, la CAF, estableció un Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF) por un monto de cuatro millones de dólares que señala como objeto “(...) apoyar y financiar la oportuna identificación, preparación y ejecución de proyectos de alto impacto que promuevan el desarrollo humano sostenible en las regiones fronterizas (...)” (CAF, 2008) .

Este apoyo se enmarcó en el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF), una iniciativa diseñada por la CAF con la finalidad de fortalecer la misión y presencia estratégica de la Corporación en la integración regional. Actualmente, a través del mismo, la CAF impulsa más de una docena de iniciativas bilaterales y multilaterales. Hay que tener en cuenta que siendo la CAF una entidad bancaria, los fondos del COPIF pueden financiar solo la etapa de pre inversión de los proyectos, como ya se dio con el paso fronterizo de estudio (CAF, 2008).

Al respecto, pese a que con el liderazgo del PNSC se ha dado un gran en el proyecto de definición del “Modelo Integrado de Gestión Coordinada en

Fronteras”, se identificó en el análisis de la diferente información recopilada, que aún no están definidas las partidas presupuestales para el mantenimiento del equipamiento y la instalaciones en su fase de implementación. En lo binacional, se trazó el “Plan de Acción de Caracas 2012”, adoptado por los Presidentes de turno, pero su ejecución sigue dependiendo de la voluntad política venezolana. Todo esto es importante, pero hace falta un plan integral y una ejecución por etapas y tiempos y un compromiso político e institucional real a nivel nacional y binacional.

Teniendo en cuenta lo anterior y en consonancia con lo expuesto en los numerales precedentes, según las subcategorías de análisis y los factores influyentes definidos por la IIRSA, el marco regulatorio y la realidad de la frontera, a continuación se presenta de manera sintetizada los desafíos identificados para cada una de las subcategorías de análisis (ver Tabla 26) con que se dio tratamiento a la información recolectada y sus asociados factores influyentes.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 26*Desafíos para una adecuada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”*

Subcategoría	Factores influyentes	Ítem	Desafíos
Instalaciones	Suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control. Amalgama con el sector privado para mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento.	1	Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento de la infraestructura del paso fronterizo
Equipamiento	Suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control. Amalgama con el sector privado para mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento.	2	Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento dotacional del paso fronterizo

Tabla 26 (cont.)

Organismos de integración y operación	Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. (Colombia). Administración y coordinación de los organismos binacionales y agentes privados intervinientes. Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera. Amalgama con el sector privado para mantenimiento y ampliación de la infraestructura y equipamiento.	3	Establecer y formalizar la articulación gerencial y operacional de los organismos nacionales, binacionales y privados intervinientes en el paso fronterizo.
---------------------------------------	--	---	---

Tabla 26 (cont.)

Modelo de operación	Definición de un modelo de operación para los pasos de frontera. (Colombia).	4	Armonizar los regímenes jurídicos y procedimientos nacionales y binacionales específicos, en los casos migratorios, aduaneros, fito y zoo sanitarios, de seguridad y transporte internacional y transfronterizo.
	Integración funcional.		
	Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. (Colombia)	5	Adoptar y formalizar oportunamente el Modelo de Operación y Servicios CENAF-CEBAF en Tienditas.
	Capacitación de los distintos actores internos y externos a los pasos de frontera.	6	Definir una estrategia de gestión del cambio y uso y apropiación del paso de frontera Tienditas y de las nuevas funcionalidades de los existentes, para los funcionarios y la población de la frontera.

Tabla 26 (cont.)

Trámites y servicios	Centros de control integrados.	7	Establecer un mecanismo de articulación, integración y optimización de los trámites, entre los organismos nacionales y binacionales, según los lineamientos de la Estrategia Gobierno en Línea, la Política de Servicio al Ciudadano y la Política de Racionalización de Trámites.
	Integración funcional.		
	Recurso humano suficiente y calificado.		
	Interconexión de los sistemas informáticos.	8	Establecer mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios del paso, sobre la prestación de los servicios y con ello identificar y mejorar la percepción sobre su integración y calidad.
	Calidad de los servicios del paso.		
	Información a los usuarios del paso.		

Tabla 26 (cont.)

Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. (Colombia).	9	Formular e implementar estrategias de interoperabilidad entre los sistemas de información de los organismos que operarán en el paso, propendiendo por la automatización de los procedimientos, trámites y servicios.
Sistema informatizado de control de gestión.		
Interconexión de los sistemas informáticos.	10	Construir, apropiar y divulgar protocolos de atención al ciudadano de frontera.
	11	Realizar gestión diplomática para normalizar la atención 24x7 en la frontera.

Tabla 26 (cont.)

Transporte	Estado de la red vial de acceso. Normas que favorecen la integración nacional e internacional del transporte. (Colombia). Reconocimiento de los pasos de frontera como nodos de transporte. (Colombia). Corredor comercial transfronterizo e internacional. Amplio flujo de tráfico fronterizo. Ubicación geoestratégica del territorio de frontera. Existencia de libertad de tránsito garantizado en lo externo a los extranjeros en el marco de acuerdos.	11	Establecer y regular espacios físicos para comerciantes, en procura de neutralizar la informalidad que puede obstaculizar el flujo del transporte.
------------	--	----	--

Tabla 26 (cont.)

Integración	Ubicación geoestratégica del territorio de frontera. Maleabilidad de las relaciones diplomáticas y políticas binacionales. Capacidad de defensa y seguridad en la frontera. Relaciones de la institucionalidad del paso con el entorno y las comunidades vecinas. Política exterior orientada hacia la integración. (Colombia). Atención prioritaria de las fronteras en cumplimiento a principios de seguridad de la Nación. (Venezuela)	12	Formular un Plan Binacional colombo-venezolano de integración y coordinación fronteriza, que comprometa acciones gubernamentales para la estabilidad regulatoria, la seguridad y el mejoramiento de los índices socio económicas de frontera Norte de Santander – Táchira.
-------------	--	----	--

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de las entrevistas a funcionarios de las entidades colombianas líderes y ejecutoras de política fronteriza y bibliografía consultada.

5.3. Oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo

La noción de oportunidad hace referencia al “momento o tiempo indicado o conveniente para efectuar una acción, y que ésta tenga resultado positivo. La oportunidad puede estar constituida por factores intrínsecos o extrínsecos al sujeto” (<http://deconceptos.com/general/oportunidad>). En esta investigación se aplica el término sobre un análisis de contexto, identificando el grupo de circunstancias que más impactan en una adecuada implementación del paso fronterizo estudiado, lo cual es fundamental para la formulación de estrategias que tengan mayores posibilidades de éxito.

De acuerdo a lo dicho y a la dinámica del numeral anterior, a continuación se plantean las oportunidades derivadas de una adecuada implementación del paso de estudio (ver Tabla 27), por cada una de las subcategorías de análisis y en revisión de los factores influyentes definidos por la IIRSA, el marco regulatorio y la realidad de la frontera.

www.bdigital.ula.ve

Tabla 27*Oportunidades de implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”*

Subcategoría	Factor influyente	Ítem	Oportunidades
Instalaciones	Integración física.	1	Contar con las instalaciones en materia de pasos de frontera más completas que tendrá el país, la cual incorpora infraestructura en condiciones para la automatización e integración de controles.
	Suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control.	2	Contar con instalaciones estructuradas para la inspección de carga, espacios amplios, varios carriles y cabinas de atención.
	Acuerdos binacionales de cooperación e inicio de la construcción del Puente de Tienditas.	3	Tener antecedentes normativos binacionales de cooperación para la construcción del paso.
Equipamiento	Suficiencia de la infraestructura y equipamiento del área de control.	4	Contar con equipos especializados y amplios espacios para la gestión de carga.

Tabla 27 (cont.)

Organismos de integración y operación	Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. (Colombia). Administración y coordinación de los organismos binacionales y agentes privados intervinientes. Gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera.	5	Tener antecedentes de una planeación concertada, desde el punto de vista de la construcción del puente, del análisis de las vías de acceso a los centros y de la implementación de los centros colombiano y venezolano de manera paralela.
Modelo de operación	Definición de un modelo de operación para los pasos de frontera. (Colombia). Integración funcional. Integración funcional.	6	Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras en Colombia, que pretende la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera, obedeciendo a una visión del servicio al ciudadano.

Tabla 27 (cont.)

Administración y coordinación de los organismos binacionales y agentes privados intervinientes.			
Estrategias, medidas y mecanismos para optimizar la gestión integral de flujos en frontera en los pasos fronterizos. (Colombia)			
Trámites y servicios	Centros de control integrados.	7	Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras en Colombia, que pretende la simplificación de trámites y la disminución de paradas al implementar controles sobre la vía. (Ver Gráfica 22).
	Integración funcional.		
	Calidad de los servicios del paso.		
	Información a los usuarios del paso.	8	Concentrar únicamente en flujo de mercancías, optimizará tiempos, procedimientos, la distribución física, los flujos comerciales y el perfilamiento de riesgos.

Tabla 27 (cont.)

		9	Contar con la voluntad de todos los organismos nacionales para la atención 24x7 en la frontera.
		10	Contar con protocolos proyectados para la de coordinación de operaciones y sistemas de información entre las entidades para evitar represamientos y demoras.
Transporte	Estado de la red vial de acceso. Reconocimiento de los pasos de frontera como nodos de transporte. (Colombia). Corredor comercial transfronterizo e internacional. Amplio flujo de tráfico fronterizo.	11	Tener delimitados los flujos de transporte para especializarse en el transporte internacional. Contar con infraestructura vial pensada para facilitar el tránsito. Sería por ahora el único paso fronterizo del país que cuente con más de 2 carriles y 12 cabinas de atención para atención simultánea.

Tabla 27 (cont.)

Integración	Ubicación geoestratégica del territorio de frontera.	12	Contar con condiciones técnicas y operativas que facilitarán los intercambios comerciales, para la mejora de las condiciones socio-económicas de la población de la región y además, paralelamente se creará una zona metropolitana de integración fronteriza.
	Libertad de tránsito garantizado en lo externo a los extranjeros en el marco de acuerdos. (Colombia)		
	Relaciones de la institucionalidad del paso con el entorno y las comunidades vecinas.		
	Política exterior orientada hacia la integración. (Colombia).		
	Atención prioritaria de las fronteras en cumplimiento a principios de seguridad de la Nación. (Venezuela)		

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de entrevistas a funcionarios de las entidades colombianas líderes y ejecutoras de política fronteriza y bibliografía consultada.



Gráfica 22. Metodología levantamiento y simplificación de procedimientos del PNSC. Fuente. Imagen tomada del DNP (2016) Avances 2015 y Retos 2016.

5.4. Síntesis de desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo

Según el análisis realizado, a continuación se presentan de manera sintetizada los desafíos y oportunidades identificados que se derivan de la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas” por cada subcategoría (Ver Tabla 28).

Tabla 28

Desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”

Desafíos	Oportunidades
<i>Subcategoría Instalaciones</i>	
	Contar con las instalaciones en materia de pasos de frontera más completas, incorporando infraestructura en condiciones óptimas para la automatización e integración de controles.
Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento de la infraestructura del paso fronterizo	Contar con instalaciones estructuradas para la inspección de carga, espacios amplios, varios carriles y cabinas de atención.
	Tener antecedentes normativos binacionales de cooperación para la construcción del paso.
<i>Subcategoría Equipamiento</i>	
Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento dotacional del paso fronterizo	Contar con equipos especializados y amplios espacios para la gestión de carga.

Tabla 28 (cont.)

Subcategoría Organismos de Integración y Operación

<p>Establecer y formalizar la articulación gerencial y operacional de los organismos nacionales, binacionales y privados intervinientes en el paso fronterizo.</p>	<p>Tener antecedentes de una planeación concertada, desde el punto de vista de la construcción del puente, del análisis de las vías de acceso a los centros y de la implementación de los centros colombiano y venezolano de manera paralela.</p>
--	---

Subcategoría Modelo de Operación

<p>Armonizar los regímenes jurídicos y procedimientos nacionales y binacionales específicos, en los casos migratorios, aduaneros, fito y zoo sanitarios, de seguridad y transporte internacional y transfronterizo.</p> <p>Adoptar y formalizar oportunamente MIG en Tienditas.</p> <p>Definir una estrategia de gestión del cambio y uso y apropiación del paso de frontera Tienditas y de las nuevas funcionalidades de los existentes, para los funcionarios y la población de la frontera.</p>	<p>www.bdigital.ula.ve</p> <p>Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras en Colombia, que pretende la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera, obedeciendo a una visión del servicio al ciudadano.</p>
--	--

Tabla 28 (cont.)

<i>Subcategoría Trámites y Servicios</i>	
Establecer un mecanismo de articulación, integración y optimización de los trámites, entre los organismos nacionales y binacionales, según los lineamientos de la Estrategia Gobierno en Línea, la Política de Servicio al Ciudadano y la Política de Racionalización de Trámites.	Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras en Colombia, que pretende la simplificación de trámites y la disminución de paradas al implementar controles sobre la vía. (Ver Gráfica 22).
Establecer mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios del paso, sobre la prestación de los servicios y con ello identificar y mejorar la percepción sobre su integración y calidad.	Concentrar únicamente en flujo de mercancías, optimizará tiempos, procedimientos, la distribución física, los flujos comerciales y el perfilamiento de riesgos.
Formular e implementar estrategias de interoperabilidad entre los sistemas de información de los organismos que operarán en el paso, propendiendo por la automatización de los procedimientos, trámites y servicios.	Contar con la voluntad de todos los organismos nacionales para la atención 24x7 en la frontera. Contar con protocolos proyectados para la de coordinación de operaciones y sistemas de información entre las entidades para evitar represamientos y demoras.

Tabla 28 (cont.)

Construir, apropiar y divulgar protocolos de atención al ciudadano de frontera. Realizar gestión diplomática para normalizar la atención 24x7 en la frontera.	
<i>Subcategoría Transporte</i>	
Establecer y regular espacios físicos para comerciantes, en procura de neutralizar la informalidad que puede obstaculizar el flujo del transporte.	Tener delimitados los flujos de transporte para especializarse en el transporte internacional. Contar con infraestructura vial pensada para facilitar el tránsito. Sería por ahora el único paso fronterizo del país que cuente con más de 2 carriles y 12 cabinas de atención para atención simultánea.

Tabla 28 (cont.)

Subcategoría Integración

Formular un Plan Binacional colombo-venezolano de integración y coordinación fronteriza, que comprometa acciones gubernamentales para la estabilidad regulatoria, la seguridad y el mejoramiento de los índices socio económicas de frontera Norte de Santander – Táchira.	Contar con condiciones técnicas y operativas que facilitarán los intercambios comerciales, para la mejora de las condiciones socio económicas de la población de la región y además, paralelamente se creará una zona metropolitana de integración fronteriza.
--	--

Fuente. Elaboración propia con datos tomados de las entrevistas a funcionarios de las entidades colombianas líderes y ejecutoras de política fronteriza y bibliografía consultadas.

www.bdigital.ula.ve

Son elementos clave para el desarrollo y la integración entre países, la facilitación de la circulación de personas, bienes y factores de producción entre sus territorios, siendo los pasos de frontera las bisagras naturales que según sus características pueden promover o truncar dichos flujos, afectando directamente el desenvolvimiento y la operación de los Estados en el ámbito internacional y regional.

Esto depende principalmente del nivel de cooperación política e institucional (nacional y binacional), los modelos de operación para la prestación de trámites y servicios, y la capacidad de la infraestructura funcional y vial; para lo cual es esencial el despliegue de ordenamientos jurídicos que soporten o vinculen las normativas nacionales, binacionales y regionales en dicha materia.

En este sentido, es relevante el hecho que los dos países a través de acuerdos binacionales hayan pactado la creación de una infraestructura de control ya sea yuxtapuesta, como lo es el paso “Puente Internacional Las Tienditas” en la frontera colombo-venezolana Norte de Santander - Táchira, con lo cual se hace evidente que el ejercicio de la soberanía nunca podrá ser obstáculo para el ejercicio de las funciones propias de los Estados.

Colombia y Venezuela se encuentran dentro del Eje de Integración IIRSA Andino, un importante nodo de articulación fronteriza de América Latina, por ello, la implementación del paso fronterizo en mención, se planteó como una solución vehicular, comercial y peatonal ante el congestionamiento de los puentes “Simón Bolívar” y “Francisco de Paula Santander” de dicha zona desde cuya perspectiva se enmarco esta investigación, tendiente a conocer los esfuerzos realizados por el Gobierno colombiano en su implementación.

Al respecto, se identificaron debilidades en la articulación institucional binacional para proyección de la atención, operación y prestación de servicios en el paso de frontera que está en construcción, en consecuencia de las variaciones y diferencias políticas con el gobierno del país vecino, que influyen directamente en el éxito del proyecto y frenan

la materialización de una real infraestructura que logre la deseada integración, el flujo eficiente y la cosecha de ventajas competitivas para dicha zona fronteriza.

Es necesario acordar propósitos institucionales comunes para la implementación del nuevo paso fronterizo en el marco de una cooperación real, siendo fundamental la asignación de roles y la delegación de responsabilidades, que no limite la soberanía de ninguno de los dos países, ya que, como quedo claro, los funcionarios solamente ejercen controles hasta el límite territorial y en términos de funcionalidad práctica como Estado residente y Estado limítrofe. De esto se deriva la importancia de llegar a acuerdos donde dicha institucionalidad extraterritorial no instale en situación de sumisión a ninguno de los países.

Una clara fortaleza es la experiencia que poseen los Estados hermanos a través de la historia y especialmente desde la CAN, donde existió hasta la salida de Venezuela de dicho organismo de integración regional, una especial y amplia regulación (Acuerdos, actas de entendimiento, compromisos, etc.) lo que bien pueden ser las bases para avanzar en la elaboración de esquemas de control integrado y de armonización de procedimientos como el MIG que está liderando el PNSC, que además materializa la voluntad del presidente de la República de Colombia Juan Manuel Santos, a través de aplicación de los mencionados lineamientos de política pública conexas a la eficiencia administrativa y el buen gobierno, en un escenario piloto donde se espera converja la integración binacional.

No obstante, se evidencia al analizar los instrumentos y compromisos asumidos binacionalmente, una pobre confección de ellos, sobre todo para la atención del flujo vehicular y comercial, que ameritan considerar la formalización del transporte transfronterizo, diferenciándolo del internacional; esto facilitaría las labores de control que se implementen, también para la facilitación y agilización de trámites, el libre tránsito de personas, bienes y vehículos, en un deseo marcado por mejorar la realidad fronteriza, donde son notables las dinámicas ilícitas en las materias transporte y comercio e incluso normativa. De ahí las dificultades del logro de su fluidez física y operativa.

Así pues, debe promoverse un escenario de comunicación, diálogo y coordinación entre los agentes de los pasos de frontera para los diferentes ámbitos en los dos países, para que de manera comprometida se generen espacios de facilitación en sus labores administrativas, a fin de adoptar modelos operativos conjuntos que se centren en el ciudadano, eviten reprocesos, optimicen y automaticen procedimientos, trámites y servicios aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte.

Infraestructuras como la del paso fronterizo de estudio, acercarán a los territorios, robustecerán los mercados de la región y del mundo, estimularán la prestación de servicios eficientes, generando bienestar para los habitantes de la frontera. No empero también deben enfrentar y abordar desafíos como los descritos en la Gráfica 23.

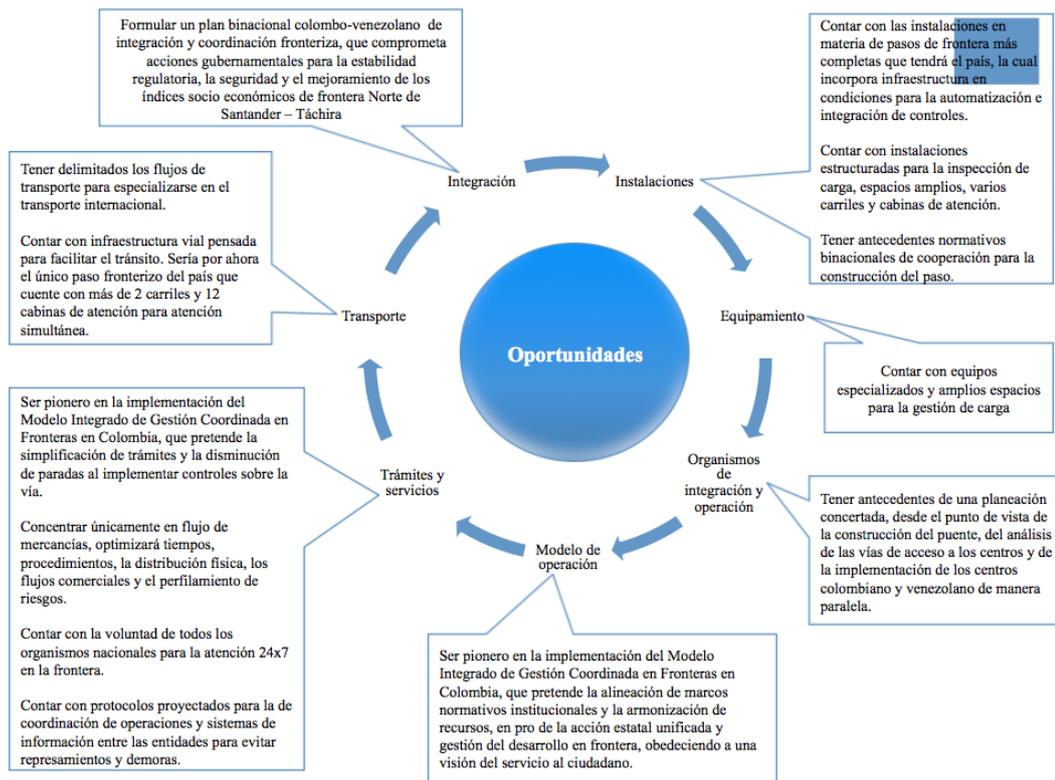


Gráfica 23. Desafíos para una adecuada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”. Fuente. Elaboración propia.

En este tenor, la infraestructura y el equipamiento que se instale en el área de control del paso de frontera, podrán diseñarse y planificarse para la puesta en operación de controles de ingreso y egreso sistematizados y en lo posible automatizados, con centralización de información en un sistema integrado de gestión. Este es un relevante reto que como oportunidad de mejora en el servicio fronterizo y el logro de eficiencia administrativa deberán contemplar las pertinentes entidades públicas para la operación del nuevo paso.

Según lo señalado por Sarabia, se contará con un área de control de pasajeros, la cual se proyecta ser dotada de servicios básicos, tales como cafetería, baños públicos, punto de información, servicios bancarios, entre otros, lo cual infiere indudablemente en la satisfacción de los usuarios del paso y en la generación de bienestar para los visitantes del mismo (entrevista personal, 25 de mayo de 2015). También, se proyectaron puestos de control periféricos en la vía del paso que agilizarán la circulación en el puente, restando significativamente la estacionalidad del flujo vehicular y el retraso de los tiempos para el tránsito de pasajeros.

Adicionalmente, el puente al contar con un diseño moderno, está compuesto por tres estructuras independientes, dos para el tráfico vehicular, una por cada sentido, y la otra para el flujo de peatones y ciclo vía. Esta última un valor agregado rotundamente novedoso en lo referente a pasos de frontera colombo-venezolanos. En conclusión desde la óptica de las oportunidades (Ver Gráfica 24) el “Puente Internacional Las Tienditas” será una emblemática superestructura binacional que si se articula adecuadamente, representará la unión de los pueblos bolivarianos y un significativo paso para la materialización de integración fronteriza.



Gráfica 24. Oportunidades para implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Tienditas”. Fuente. Elaboración propia.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones sobre los desafíos y oportunidades para la implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”

De la presente investigación que fue llevada con el propósito de identificar los desafíos y oportunidades que se derivan de la implementación del paso fronterizo colombo-venezolano “Puente Internacional Las Tienditas”, se desprenden las siguientes conclusiones principales:

Son múltiples y diversos los factores que pueden influir condicionando o propiciando la adecuada implementación del paso fronterizo “Puente Internacional Las Tienditas”, de acuerdo con la información que se examinó de la IIRSA, el marco regulatorio aplicable y la realidad de la frontera Norte de Santander – Táchira, se centran en elementos tales como: el tránsito; la integración, equipamiento e infraestructura física y funcional; marcos normativos y regulatorios aplicables a los dos países colindantes orientada a la integración, transporte, servicio al ciudadano y asuntos fronterizos en general; los niveles de gobernanza y gobernabilidad de las instituciones de atención en frontera; la ubicación geoestratégica del territorio de frontera; la maleabilidad de las relaciones diplomáticas y políticas binacionales; la capacidad de defensa y seguridad en la frontera.

Al tenor de la revisión de los factores influyentes que fueron identificados y en articulación con el procesamiento de la información recolectada con la encuesta aplicada a funcionarios públicos colombianos, se puede concluir que los desafíos derivados de la implementación del paso fronterizo de estudio son el punto de partida para nuevas investigaciones, además de ser insumo para el análisis y la toma de decisiones gubernamentales que de alguna manera mitiguen los efectos negativos que implica su no atención.

A continuación, se presentan brevemente los principales desafíos que se deben afrontar para que el proyecto sea efectivo, eficaz y permita satisfacer las múltiples causas que demandaron su edificación:

1. Establecer un mecanismo de articulación, integración y optimización de los trámites, entre los organismos nacionales y binacionales, según los lineamientos de la Estrategia Gobierno en Línea, la Política de Servicio al Ciudadano y la Política de Racionalización de Trámites.
2. Establecer mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios del paso, sobre la prestación de los servicios y con ello identificar y mejorar la percepción sobre su integración y calidad.
3. Formular e implementar estrategias de interoperabilidad entre los sistemas de información de los organismos que operarán en el paso, propendiendo por la automatización de los procedimientos, trámites y servicios.
4. Construir, apropiar y divulgar protocolos de atención al ciudadano de frontera.
5. Realizar gestión diplomática para normalizar la atención 24x7 en la frontera.
6. Establecer y regular espacios físicos para comerciantes, en procura de neutralizar la informalidad que puede obstaculizar el flujo del transporte.
7. Contar con condiciones técnicas y operativas que facilitarán los intercambios comerciales, para la mejora de las condiciones socio económicas de la población de la región y además, paralelamente se creará una zona metropolitana de integración fronteriza.
8. Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento de la infraestructura del paso fronterizo.
9. Definir quiénes y cómo se va financiar el mantenimiento dotacional del paso fronterizo.
10. Establecer y formalizar la articulación gerencial y operacional de los organismos nacionales, binacionales y privados intervinientes en el paso fronterizo.
11. Armonizar los regímenes jurídicos y procedimientos nacionales y binacionales específicos, en los casos migratorios, aduaneros, fito y zoo sanitarios, de seguridad y transporte internacional y transfronterizo.

12. Adoptar y formalizar oportunamente MIG en Tienditas.
13. Definir una estrategia de gestión del cambio y uso y apropiación del paso de frontera Tienditas y de las nuevas funcionalidades de los existentes, para los funcionarios y la población de la frontera.

Otro aspecto analizado en esta investigación fue el relacionado con la identificación de las oportunidades que se derivan de la implementación del paso, en lo concerniente al desarrollo y la integración de la frontera Norte de Santander – Táchira, lo cual se confrontó a cada una de las subcategorías de análisis y los factores influyentes identificados previamente. Cabe resaltar, que las definidas oportunidades para el nuevo paso que se concluyeron dentro de este estudio, podrán ser incorporadas como fuente de análisis para la formulación de estrategias que faciliten la implementación de pasos fronterizos con características similares y para el fortalecimiento de las acciones que sobre el mismo se tomen.

1. Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras en Colombia, que pretende la simplificación de trámites y la disminución de paradas al implementar controles sobre la vía.
2. Concentrar únicamente en flujo de mercancías, optimizará tiempos, procedimientos, la distribución física, los flujos comerciales y el perfilamiento de riesgos.
3. Contar con la voluntad de todos los organismos nacionales para la atención 24x7 en la frontera.
4. Contar con protocolos proyectados para la de coordinación de operaciones y sistemas de información entre las entidades para evitar represamientos y demoras.
5. Tener delimitados los flujos de transporte para especializarse en el transporte internacional.
6. Contar con infraestructura vial pensada para facilitar el tránsito. Sería por ahora el único paso fronterizo del país que cuente con más de 2 carriles y 12 cabinas de atención para atención simultánea.
7. Formular un plan binacional colombo-venezolano de integración y coordinación fronteriza, que comprometa acciones gubernamentales para la

estabilidad regulatoria, la seguridad y el mejoramiento de los índices socio económicos de frontera Norte de Santander – Táchira

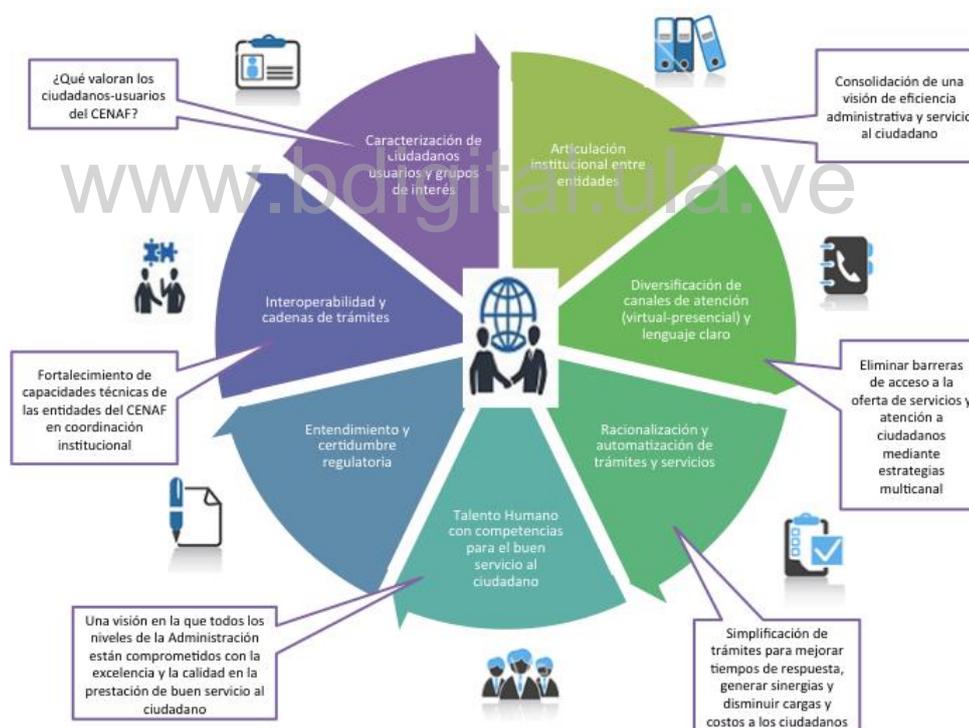
8. Contar con las instalaciones en materia de pasos de frontera más completas que tendrá el país, la cual incorpora infraestructura en condiciones para la automatización e integración de controles.
9. Contar con instalaciones estructuradas para la inspección de carga, espacios amplios, varios carriles y cabinas de atención.
10. Tener antecedentes normativos binacionales de cooperación para la construcción del paso.
11. Contar con equipos especializados y amplios espacios para la gestión de carga
12. Tener antecedentes de una planeación concertada, desde el punto de vista de la construcción del puente, del análisis de las vías de acceso a los centros y de la implementación de los centros colombiano y venezolano de manera paralela.
13. Ser pionero en la implementación del Modelo Integrado de Gestión Coordinada en Fronteras (MIG) en Colombia, que pretende la alineación de marcos normativos institucionales y la armonización de recursos, en pro de la acción estatal unificada y gestión del desarrollo en frontera, obedeciendo a una visión del servicio al ciudadano.

6.2. Recomendaciones para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos

Para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos se recomiendan las siguientes estrategias expuestas en la Gráfica 25, las cuales deberán estar acompañadas por las siguientes acciones:

1. Formulación e implementación de un programa de formación del talento humano para el servicio al ciudadano y el uso de lenguaje claro en frontera.
2. Construcción e implementación de herramientas para el servicio al ciudadano: caracterización de ciudadanos usuarios y grupos de interés, carta de trato digno, protocolos virtuales y presenciales para la atención fronteriza.

3. Diversificación de canales de comunicación y de atención: ventanilla única presencia y ventanilla única virtual de trámites fronterizos.
4. Racionalización y automatización de trámites fronterizos y procedimientos de cara al ciudadano, identificando y gestionando la constitución de cadenas de trámites.
5. Formulación e implementación de un proyecto de interoperabilidad de los sistemas de información entre las entidades del CENAF dispuestos para la gestión de trámites y procedimientos de cara al ciudadano.
6. Implementación de criterios de accesibilidad en los sistemas de información, la infraestructura y el equipamiento del CENAF, llevando a cabo los ajustes razonables, de acuerdo a los mínimos requeridos de acuerdo a la NTC 6047, la normatividad nacional y a los recursos disponibles.



Gráfica 25. Estrategias recomendadas para el mejoramiento de la atención y prestación de servicios en los pasos de frontera colombianos. Fuente. Elaboración propia.

Adicionalmente, se deben formular iniciativas y mecanismos para definir planes o proyectos que a través del fortalecimiento de los pasos de frontera como el caso del “Puente Internacional Las Tienditas”, impulsen los elementos

comerciales, sociales, culturales, etc., de los territorios fronterizos, manteniendo un seguimiento periódico para establecer las falencias y resultados, determinando correctivos y diseño de esquemas para hacerlo más eficiente y sostenible.

La evaluación de los planes, además de hacerse por cada entidad gubernamental competente de cada nación, deberá realizarse de manera articulada nacional y binacionalmente, lo cual deberá comprender cifras de evaluación técnica, tecnológica, financiera, recurso humano y un compendio de experiencias exitosas y buenas prácticas a replicar, para el fortalecimiento de la atención, prestación de servicios, trámites y demás aspectos relacionados con la operación y funcionamiento de los determinados.

Cada proyecto debe construirse con el conocimiento amplio y previo de los problemas de la región para diseñar estrategias de control, socialización y afianzamiento de las actividades comerciales entre las comunidades fronterizas. Así mismo, deberán promoverse acuerdos binacionales para impulsar la creación de CEBAF principalmente, los cuales deberán fundarse en principios universales de accesibilidad, trato digno y e-government.

Las entidades gubernamentales y los organismos encargados de ejecutar los planes, deberán rendir informes periódicos, para conocer las falencias, desafíos y oportunidades que se estén dando en el desarrollo de tales proyectos, en los cuales sería importante la determinación de una veeduría local, regional e internacional para garantizar la operación, la administración y alcances logrados, como de impedimentos u obstáculos que deben ser removidos, igualmente para cuantificar los gastos, la aplicación de los recursos financieros y los responsables del manejo de estos, acorde con la Política Fronteras para la Prosperidad y las características de un paso de frontera ideal formuladas por la IIRSA.

Solo se podrá superar la actual situación fronteriza problemática, cuando se mitiguen de raíz sus causas y se integren soluciones en una agenda pública binacional, que propenda por superar los desequilibrios marginales y periféricos,

controlar las actividades ilícitas, articular ambos gobiernos y cada una de las entidades que operan en los pasos de frontera, para evitar conflictos y apostarle al desarrollo del territorio con iniciativas que eleven su competitividad como es el caso del Tienditas. En este sentido plantea Ngugi wa Thiongo (como se citó en Quilombo, 2010):

La frontera, vista como un puente, se basa en el reconocimiento de que ninguna cultura es una isla en sí misma. Ha sido influenciada por otras culturas y otras historias con las cuales ha entrado en contacto. Este reconocimiento está en la base de todos los otros puentes que queramos construir entre nuestras diversas fronteras (párr. 10).

www.bdigital.ula.ve

REFERENCIAS

- Aranda, C. y Gomes, E. (2009). Técnicas e instrumentos cualitativos de recogida de datos. Editorial EOS. Recuperado de http://www2.unifap.br/gtea/wp-content/uploads/2011/10/T_cnicas-e-instrumentos-cualitativos-de-recogida-de-datos1.pdf
- Arias, F. (1999). El proyecto de investigación. Caracas, Venezuela. Editorial Episteme Orial Ediciones. Recuperado de: <http://www.smo.edu.mx/colegiados/apoyos/proyecto-investigacion.pdf>
- Álvarez-Gayou, J., Camacho, S., Maldonado G., Trejo, C., Olguín, A. y Pérez, M. (2014). La investigación cualitativa. *Xikua*, 2(3). Recuperado de: <http://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan/n3/e2.html>
- Álvarez, R. y Mogollón, I. (2009). El papel de la historia de la educación en la integración fronteriza colombo-venezolana. Caso Norte de Santander-Táchira. *Revista Aldea Mundo*. 14 (27). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/543/54315984005.pdf>
- Arias, V. (2000). La Triangulación Metodológica: sus principios alcances y limitaciones. Antioquia – Medellín. *Revista Investigación y Educación en Enfermería*. vol. XVIII, núm. 1, (19). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105218294001>
- Asociación Campesina del Catatumbo, (s.f.). Recuperado de: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?rubrique17>. Consultado el 05 de septiembre de 2015.
- Asociación Sindical de Institutores Nortesantandereanos –ASINORT, (s.f.). Estatutos. Recuperado de: <http://www.asinort.org.co/principal/delegados/estatutos.pdf>. Consultado el 05 de septiembre de 2015.
- Balmaceda, P. (abril de 2013). Comunicado de Prensa No. 080: La Universidad de Pamplona lanzó el Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera "OSREF". Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera. (80). Recuperado de: http://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portaIG/home_72/recursos/01_general/10042013/pagina_de_contenido.jsp

- Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], (27 de marzo de 2008). CAF lanzó nuevo Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza. Recuperado de: <http://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2008/03/caf-lanzo-nuevo-fondo-de-cooperacion-e-integracion-fronteriza/>
- Banco de la República de Colombia, (2012). Remesas hacia Colombia de España, USA y Venezuela.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (2014). Carta Mensual INTAL: Integración y Facilitación Fronteriza en América del Sur. (219). Recuperado de <http://www10.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=fb977614-7391-4972-9609-05c3dae1b90a>. Consultado el 19 de julio de 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo, (2015). Infraestructura inteligente. *Revista Integración y Comercio*, (39). Argentina. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/icom/data/Infraestructura%20inteligente.pdf>. Consultado el 19 de julio de 2015.
- Bavaresco, A., (2006). Proceso Metodológico de la Investigación: Cómo hacer un Diseño de Investigación. Maracaibo, Venezuela: Editorial de La Universidad del Zulia.
- Bustamante, M., (1998). La Educación y los Educadores en las zonas de frontera. *Revista Análisis de Coyuntura*, 4 (2), 151-162. Recuperado de: <http://www.sicht.ucv.ve:8080/bvirtual/doc/analisis%20de%20coyuntura/contenido/volumenes/1998/2/08-Bustamante.pdf>
- Bustamante, A. y Bustamante, J. C., (2008). Análisis de percepciones sobre la competitividad territorial de tres municipios fronterizos de Norte de Santander y Táchira. *Revista Aldea Mundo*, 13 (25), 13-24.
- Bustamante, A. y Caraballo, (2005). Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en Norte de Santander (Colombia) – Táchira (Venezuela) Dificultades para su Creación e Implementación. *Fronteras e Integración. Revista Aldea Mundo*, 10 (18). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54301806>
- CAF-INTAL-BID, (1997). Programa de desarrollo integral fronterizo colombo venezolano. Área de Cúcuta – San Cristóbal, Caracas.
- Campos, R., (2014). Gestión Coordinada de Fronteras. Conceptos a partir de tres publicaciones. *Revista Integración y Comercio*, (38). Argentina. Recuperado de: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_38_2014.pdf

- Carucí, N. (2001). Resumen informativo de las principales actividades desarrolladas en la frontera común y en el marco de la integración colombo-venezolana. *Aldea Mundo*. (6-11), 80 a 85. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/543/54301110.pdf>
- Chávez, N., (2001). Introducción a la Investigación Educativa. Maracaibo, Venezuela: Ars Gráfica, S. A.
- Cohen, C. E. (1981). Person Categories and Social Perception: Testing Some Boundaries of the Processing Effects of Prior Knowledge. *Journal of Personality and Social Psychology*, (40), 441-52.
- Comunidad Andina, (1997). Decisión 399. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257. Recuperado de: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec399s.asp>
- Comunidad Andina, (2001). Decisión 501. Zona de integración fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. Gaceta oficial del Acuerdo de Cartagena (680). Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/decision501.pdf>
- Comunidad Andina, (2001). Decisión 502. Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. Publicada en la Gaceta Número 680 del 28 de junio de 2001. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decision_comisioncandina_dec502.htm
- Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2000). CONPES 3085 de 2000: Plan de expansión de la Red Nacional de Carreteras. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3085.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2002). CONPES 3155 de 2002: lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo Institucionales. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3155.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2007). CONPES 3469 de 2007 Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3469.pdf>

Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2008). CONPES 3547 de 2008 Política Nacional Logística. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3547.pdf>

Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2009). CONPES 3603 de 2009: Política Integral Migratoria. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2013). CONPES 3785 de 2013: Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano. Recuperado de: http://www2.igac.gov.co/igac_web/normograma_files/CONPES%203785%20DE%202013.pdf.

Consejo Nacional de Política Económico y Social. (2014). CONPES 3805 de 2014: Prosperidad para las Fronteras Colombianas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>

Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN (2014). Carta de proyectos 2014. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf

Congreso de la República de Colombia, (s.f). Proyecto de Ley Bases para el PND 2015-2018.

Constitución Política de Colombia. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1991. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Constitución Política de Venezuela. Diario Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Venezuela, 1999. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf

Corporación Andina de Fomento (2010). Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. Recuperado de: <http://www.caf.com/media/3163/LibroinfraestructuraFINAL.pdf>

Correa, V.C. (2015). Cuenta regresiva para puente entre Cúcuta y Venezuela. *El colombiano*. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/cuenta-regresiva-para-el-puente-de-las-tienditas-JG1945568>. Consultado el 6 de junio de 2015.

Cumbre de la Comunidad de Estado Latinoamericanos y Caribeños, (s.f.). Plan de Acción de Caracas 2012. Recuperado de: <http://www.latinreporters.com/amlatCelacPlanAccionCaracas2012.pdf>

Decreto N° 3448. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1983.

Decreto N° 796. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1991.

Decreto N° 1622. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1993.

Decreto N° 2036. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1995

Decreto N° 569. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2001.

Decreto Ley N° 2693. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2010.

Decreto Ley N° 2694. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2010.

Decreto Ley N° 2695. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2010.

Decreto N° 3680, Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia. 2011.

Decreto N° 4062. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2011.

Decreto N° 2482. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2012.

Decreto N° 1030. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia. 2014.

Decreto N° 1067. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1069. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1071. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1074. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1743. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1772. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

Decreto N° 1814. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2015.

De La Brouyere, J., (s.f.). Técnicas de Investigación, Lección 6: investigación Exploratoria, Descriptiva, Correlacional y Explicativa. Recuperado de: http://datateca.unad.edu.co/contenidos/100104/100104_EXE/leccin_6_investigacion_exploratoria_descriptiva_correlacional_y_explicativa.html

De Lombaerde, P., (1996). Integración internacional: un marco conceptual y teórico.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2013). Guía para la racionalización de trámites. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1591.pdf/551abe6c-3453-4b57-8fa3-3f7b6b0975af>

Departamento Administrativo de la Función Pública, (s.f.). Racionalización de trámites. Recuperado de: <http://modelointegrado.funcionpublica.gov.co/web/modelointegrado/racionalizacion-de-tramites>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). *Colombia, Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI, por total, cabecera y resto, según municipio y nacional, RESULTADOS CENSO GENERAL*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/censos>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Desempeño Integral, Base Histórica 2006 – 2013*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (agosto de 2015). Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/plan-de-accion-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial.aspx>.
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Equipos transversales. Primer Encuentro Transversal - 18 de febrero de 2016. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programa-nacional-del-servicio-al-ciudadano/Coodinacion-Interinstitucional/Paginas/Equipos-transversales.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Avances 2015 y Retos 2016. [diapositivas de presentación]. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa%20Nacional%20del%20Servicio%20al%20Ciudadano/PPT%20Primer%20Encuentro%20Transversal.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación, (s.f). Plan Integral de Tránsito y Transporte para el municipio de San José de Cúcuta y su área metropolitana binacional: Plan integral de tránsito y transporte - informe 4. Recuperado de: [http://www.amc.gov.co/informacion/proyectos/transportemasivo/INFORME 4/4 Acciones.pdf](http://www.amc.gov.co/informacion/proyectos/transportemasivo/INFORME%204/4_Acciones.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación, (s.f). Sugerencias para la Conformación de los Comités Territoriales Fronterizos. Recuperado de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/DESARROLLO-FRONTERIZO/DNP-3e14-Comites-territoriales-fronterizos.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación, (s.f). Bases para el PND 2014-2018. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

Dictionary Macmillan, (s.f). Consult border crossing. Recuperado de: <http://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/border-crossing>

De Vos, J., (2002). La frontera sur y sus fronteras, Una visión histórica. En Edith F. Kauffer Michel (Editora), Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México. El Colegio de la Frontera Sur. San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Fundación para la Participación Comunitaria, (s.f). Recuperado de: <http://ong.tupatrocinio.com/fundacion-para-la-participacion-comunitaria-parcomun-ong-3246.html>. Consultado el 03 de septiembre de 2015.

Fundación Progresar, (s.f). Información Respecto al Voluntariado. Recuperado de http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/5voluntariado/pdf_organizaciones/Datos_Voluntariado_Progresar.pdf

Fundación Termotasajero, (s.f). Recuperado de: http://www.termotasajero.com.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=55. Consultado el 03 de septiembre de 2015.

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6210 Extraordinario. Caracas. 2015. Recuperado de: <http://albaciudad.org/wp-content/uploads/2016/01/6.210.pdf>

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6194 Extraordinario. Caracas. 2015. Recuperado de: <http://albaciudad.org/wp/wp-content/uploads/2015/08/gaceta-oficial-decreto-1950.pdf>

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.819. Caracas. 2015. Recuperado de: http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=29938&folderId=3426005&name=DLFE-7508.pdf

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.299. Caracas. 2013. Recuperado de: http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=29946&folderId=10513904&name=DLFE-10808.pdf

Galán, M., (2011). Metodología de la Investigación: La construcción del conocimiento. Recuperado de <http://manuelgalan.blogspot.com/2011>

García, J. L., (2011). *Desarrollo de la ciudad de San José de Cúcuta, en el marco de la integración de la integración binacional-colombo-venezolana*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Gobierno de la República de Colombia (2010). Acuerdo de la Comisión Binacional de infraestructura.
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y Gobierno de la República de Colombia (2013). Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia para la construcción del Puente Internacional “Las Tienditas”.
- Gobierno en Línea, (2010). Marco de Interoperabilidad de Gobierno en línea versión 2010: [http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/da4567033d075590cd3050598756222c/Marco de Interoperabilidad GEL.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/da4567033d075590cd3050598756222c/Marco%20de%20Interoperabilidad%20GEL.pdf)
- Gobierno en Línea, (s.f.). Estrategia de Gobierno en Línea. Recuperado de: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-7650.html>
- Gobierno en Línea, (s.f.). Manual 3.2 de GEL. Recuperado de <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-8011.html>
- Gómez, H., (2013). Propuesta de estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera (COSIPLAN/IIRSA). [diapositivas de presentación]. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires_13_estandares_e_indicadores_ppt.pdf
- Gómez, H., (2014). Propuesta de estándares e indicadores de gestión para pasos de frontera (COSIPLAN/IIRSA). “Propuesta simplificada”. [diapositivas de presentación]. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires_14_anexo18_gomez_caf.pdf
- Hernández, J., (2015, 03, 27). Importaciones y escasez en Venezuela. *Revista SIC Gumilla*. Recuperado de: <http://revistasic.gumilla.org/2015/importaciones-y-escasez-en-venezuela/>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1991). Metodología de la Investigación Ciudad de México, México: Mc Graw Hill.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1997). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, México: Mc Graw Hill.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2003). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, México: Mc Graw Hill. Recuperado de: <http://metodos-comunicacion.sociales.uba.ar/files/2014/04/Hernandez-Sampieri-Cap-1.pdf>

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. Ciudad de México, México: Mc Graw Hill.

Hurtado, J., (2010). Guía para la comprensión holística de la ciencia. Parte II Capítulo 3 y 4, 3 ed., Fundación Sypal. Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://dip.una.edu.ve/mpe/017metodologiaI/paginas/Hurtado,%20Guia%20para%20la%20comprension%20holistica%20de%20la%20ciencia%20Unidad%20III.pdf>

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA (2005). Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2010/04751.pdf>

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA, (s.f). Ficha del proyecto AND 83. Recuperado de: http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1337

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA, (s.f). IIRSA en el COSIPLAN. Recuperado de: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=27>

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA, (s.f). Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Recuperado de: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=45>

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA, (s.f). Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamerica. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfd_ftpf2_cap4_cucuta.pdf

Instituto Colombiano Agropecuario, (2013). Controles Fronterizos en Colombia. [diapositivas de presentación]. Seminario mecanismos facilitación del comercio. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de: http://www.procolombia.co/sites/default/files/4._proteccion_fronteriza_-_ica.pptx

Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, (1974). Historia documental del Acuerdo de Cartagena. Recuperado de http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_38.1_1974.pdf

- Justia Venezuela, (s.f). Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras. Recuperado de <http://venezuela.justia.com/estatales/amazonas/codigos/proyecto-de-ley-organica-de-fronteras/gdoc/>
- Keeling, D., (2008). *Latín America's Transportation*. Departamento de Geografía y Geología de la Universidad de Kentucky.
- Kotler, P. y Armstrong, G., (2006). *Mercadotecnia*. Ciudad de México, México: Prentice Hall.
- Ley N° 191. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 1995.
- Ley N° 1454. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2011.
- Lindlof, T.R., (1995). *Métodos comunicativos de investigación cualitativa*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Martínez, M., (2000). *La Investigación cualitativa etnográfica en educación*. Bogotá D.C., Colombia: Círculo de Lectura Alternativa.
- Meny, I. y Thoening, J., (1992). *Las políticas públicas*. Madrid, España: Ariel Ciencia Política.
- Migración Colombia, (octubre de 2015). *Misión y Visión*. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/entidad/quienes-somos2/mision-vision>
- Migración Colombia. (2013). *Boletín Migratorio, enero de 2013* [Boletín]. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de: http://www.migracioncolombia.gov.co/phocadownload/boletin_migratorio_enero.pdf
- Mill De Pool, A., (2007). *La Investigación Administrativa en Venezuela - Normas y Procedimientos para Realizar Investigaciones Administrativas*. Maracaibo, Venezuela: Ediciones Los Ángeles.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá: Autor.

- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2015). *Exportaciones colombianas, enero – septiembre de 2015*. Recuperado de: <http://www.mincit.gov.co/download.php?id=76655>
- Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, (2010). Memoria y Cuenta Correspondiente al año 2010, Tomo I. Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/MPPRE-TOMO-I.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (01 de agosto de 2014). Acuerdos sobre el Transporte Internacional de Carga y Pasajeros por Carretera y sobre la lucha contra las redes criminales y el contrabando fueron suscritos al término de la Comisión Binacional Colombia y Venezuela. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/acuerdos-sobre-transporte-internacional-carga-y-pasajeros-carretera-y-sobre-la-lucha>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, (2015). Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/regional/amazon>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, (s.f). Aspectos generales de las Fronteras de Colombia. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, (s.f). Documento CONPES 3603. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/conpes>. Consultado el 2 de septiembre de 2015.
- Nweihed, K., (1992). Frontera y límite en su marco mundial: una aproximación a la “fronterología”. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Caracas, Venezuela: Ediciones de la Universidad Simón Bolívar Equinoccio.
- Parlamento Europeo, (2006). Regulation (Ec) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2006%3A105%3A0001%3A0032%3AEN%3APDF>
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). Presidente Santos instala encuentro presidencial Colombia – Venezuela. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Agosto/Paginas/20140801_04-Presidente-Santos-instala-encuentro-presidencial-Colombia-Venezuela.aspx
- Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (2016). Programas especiales - CENAF-CENAB. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programa->

[nacional-del-servicio-al-ciudadano/Programas-Especiales/Paginas/CENAF-CENAB.aspx](#)

Proyecto de Ley N° 041. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., Colombia, 2001.

Quilombo, S., (2010). Ngugi wa Thiong'o, frontera y puente. Recuperado de: <http://www.javierortiz.net/voz/samuel/ngugi-wa-thiong-o-frontera-y-puente>

Ramírez, C., (2011). Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América latina. [diapositivas de presentación]. Curso Internacional. Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/presentaciones-durante-el-curso/cesar-ramirez-chaparro-alianzas-publico-privadas-en-las-politicas-publicas>

Real academia de la lengua española. (2014). Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. (23nd ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=HTiXnHN>

Rodríguez, J., (2014). Integración y Desarrollo Fronterizo en América Latina: el aporte de CAF. [diapositivas de presentación]. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pfr_buenosaires_14_anexo15_rodriguez_caf.pdf. Consultado el 15 de julio de 2015.

Rodríguez, J. y Colomine, F., (2004). La política de fronteras del estado venezolano en los albores del siglo XXI. *Revista Aldea Mundo*, (15) 35-45. Recuperado de http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18149/1/juan_rodriguez.pdf

Roth, A., (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora.

Santibañez, A., Barra, M. y Ortiz, P., (s.f.). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. Recuperado de http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf.

Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, (s.f.). Comunidad Andina de Naciones (CAN). Recuperado de: <http://www.americaeconomica.com/zonas/can.htm>

Secretaría Permanente del SELA, (octubre de 2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia*. Caracas, Venezuela.

Sierra, P. G., (2009). Las fronteras colombianas de cara a la propuesta de una política pública: una aproximación desde norte de Santander (Colombia)-Táchira (República Bolivariana de Venezuela). Recuperado de: <http://service.udes.edu.co/semanadivulgacion/memorias/ponencias/P16.pdf>

Tamayo, M., (1984). Diccionario para la investigación científica. Universidad de Texas. Editorial Blanco.

Tamayo, M., (2003). El Proceso de la Investigación Científica. México D.F., México: Limusa S.A.

Unidad de Pasos Fronterizos del Estado Chileno, (s.f.). ¿Qué es un Paso y/o Complejo Fronterizo? Recuperado de http://www.pasosfronterizos.gov.cl/que_es_un_complejo.html

Universidad Francisco de Paula Santander, Universidad Libre de Colombia y Universidad de los Andes de Venezuela. (2006). *Propuesta Definición y Delimitación de la Zona de Integración Fronteriza: Área Norte de Santander – Colombia – Táchira – Venezuela*. Recuperado de: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/14363/2/resumen_ejecutivo_zif.pdf

Los U'wa (Tunebo), (s.f.). Recuperado de: http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/carbon/areas/minorias/contenid/uwa.htm. Consultado el 05 de septiembre de 2015.

Vargas, A., (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá D.C., Colombia: Almudena Editores.

ANEXOS

ANEXO A

Audio de entrevistas realizadas a funcionarios de Entidades Líderes en materia de integración fronteriza.

www.bdigital.ula.ve

ANEXO B

TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

Entrevista a Rubén Darío González.

Asesor de la Subdirección de Control Migración Colombia. Se estructuró la entrevista, según el siguiente recuadro:

1. Operación e infraestructura del paso - Trámites y Servicios

Describe los servicios, trámites y las características de atención al Ciudadano a implementar en nuevo paso fronterizo el “Puente Tienditas”

Al respecto, dijo lo siguiente: “La primer parte, integración de servicios, efectivamente va a estar el servicio migratorio de control principalmente, sin embargo en estos puestos desarrollamos actividades misionales de migración Colombia. El control está dado desde el punto de vista del control, verificación autorización de ingreso y salida del país. Tenemos unos procesos de atención a los ciudadanos que están orientados a los trámites de extranjería que, obviamente también se van a implementar en ese paso, eso corresponde a un tema de regularización documentación y otro de trámite más orientados a la ventanilla. El tercero, que es un procedimiento de verificación de los procedimientos, en cierta manera un poco más policial desde el punto de vista del control de acceso en materia de cumplimiento de los dos anteriores. Ésos tres se estarán implementados en ese paso.

Cuando hablas de integración de los países, si uno habla de integración en el sentido de que se van a establecer los dos centros nacionales de atención en frontera, no se puede hablar en Venezuela de Centro Nacional de atención frontera porque no está dentro del reglamento comunitario, pero podrían estar integrados, sin embargo las dos infraestructuras son separadas, no van hacer presencia en las unidades del otro país.”

Respecto del Sistema de información migratoria integrada, respondió:

“Ahí vienen dos cosas, todas las entidades del control aduanero como fitosanitario y migratorio han desarrollado en los últimos años unos proyectos de modernización fuerte y, este proyecto busca integrar el espíritu de integración. Ese ámbito todavía es una iniciativa que no se ha materializado, la infraestructura está estimada para que funcionemos de una manera integrada. Sin embargo, eso depende de que se den los arreglos jurídicos y tecnológicos sobre los cuales se han estimado las integraciones. Lo que hay actualmente, es que los flujos de acceso están facilitando desde el punto de vista tener la posibilidad de ventanillas Únicas controles automatizados. Migración Colombia era un proyecto que se llama -centro estratégico de control migratorio- que permite recibir anticipadamente la información de pasajeros y tripulantes para ponerlo a disposición de las demás

entidades, la idea es tener un proceso de ventanilla única de trámites para facilitar el transporte, el control de mercancías y facilitar todo el trámite aduanero. En éste de control aduanero, se hará la expectación de circulaciones por parte de migración, se hará el peso de los vehículos y la verificación visual por los inspectores aduaneros. Sin embargo, aunque los sistemas no estén interconectados, hay una proyección para que toda la operación esté integrada.”

Respecto de si la ventanilla única va a existir con una cadena de trámites, dijo:

“Ahí la expectativa es que las dos entidades más fuertes de control en frontera sean las partes de bienes y servicios en input y output y la parte personas, que es la migratoria. Se estima que la ventanilla esté orientada a que la información de personas reciba de ella de manera anticipada, con sistemas de control de información anticipada a las entidades que la requieren. En los casos de controles aduaneros, zoo y fitosanitarios se ejercerán sobre todas las personas o, sobre todos los bienes y servicios, entonces eso dependerá de la competencia que tenga cada Entidad.

En el caso de migración, porque todas las personas son sujetos de control, no hay una norma de facilitación ni de selección de control. En cuanto a bienes y servicios está a cargo de la DIAN. En la medida que son animales vegetales o medicamentos, entra a operar el INVIMA e ICA.”

Para cadena de trámites y ventanilla única, ¿ustedes están trabajando de la mano con el DAFP y el MinTIC? Manifestó:

“No realmente ahí ha habido unas integraciones desde el punto de vista del proyecto ha habido una iniciativa desde el punto de vista de integración por parte la alta consejería para la competitividad y el Ministerio de Comercio Industria y turismo, pero realmente son proyectos que han venido impulsando cada una las entidades desde el punto de vista del desarrollo de sus propios sistemas.”

Respecto de la descripción de los perfiles de personal requerido para atención de servicios migratorios, puntualizó:

“Migración Colombia en el año 2013 hizo un estudio nacional de requerimientos de tecnología infraestructura y humanos para el fortalecimiento del control migratorio en los pasos de fronteras y, eso incluye diferentes proyectos como el de “Tienditas”, el puente la Unión en Puerto Santander, los puertos marítimos que hay en la Guajira, además el CEBAF que habrá en Nariño y el CEBAF que ya está operando en San Miguel, los dos puntos de control que hay en Puerto Inírida, el CENAF de Arauca. Sobre el particular la planta de migraciones que hay es nueva, de 2012, entonces desde el punto de vista operativo el personal esencial corresponde a oficiales de migración, de los cuales hay tres líneas operativas: Oficial de migración que es el que ejerce el control sobre los servicios migratorios, Supervisores, funcionarios de segunda línea que toman decisiones en los casos en los que hay dificultades o anomalías desde el punto de vista de la

revisión secundaria y Coordinadores de migración. Y según los horarios de atención puede estar el personal estimado en alrededor de 50 a 100 personas.”

¿Qué va pasar con el servicio en el Paso Simón Bolívar?

“Esa respuesta escapa de nuestra competencia. Se tiene estimado para el 2018 un proyecto que se llama fronteras en línea, donde todos esos pasos se deben fortalecer. La modernización y el fortalecimiento del paso puente Simón Bolívar y lo que vendría a ser tienditas, pero realmente la habilitación o canalización de flujos desde el punto de vista de los efectos que tendrá “Tiendas” sobre “Simón Bolívar”, es una decisión del orden de política pública que no le corresponde migración Colombia. Hay unas dinámicas sociales que hay que atender previamente y que será un proceso de transición largo, lo más posible es que dada la infraestructura de “Tienditas” es que se trate de canalizar el flujo de Villa del Rosario tienditas porque tendría la capacidad de atenderlo completamente o de tomarse la decisión especializarlo en carga desde el punto de vista infraestructura que va haber para el eso al país.”

¿Qué días y horarios de atención se habilitarán en los distintos organismos intervinientes en el paso fronterizo para la atención de personas en tránsito?

“Nosotros hemos estimado que opere las 24 horas, sin embargo hay efectos positivos desde el punto de vista de las decisiones que tome Venezuela y eso afecta los flujos depende de lo que ellos estimen, ahí habría que esperar la directriz de planeación nacional aunque hay unas líneas estratégicas en el CONPES de frontera de 2014 donde se dice que debe haber una estancia operativa que coordine esos aspectos procedimentales para facilitar la operación del control, entonces nosotros lo tenemos estimado para las 24 horas pero es posible que se presenten cierre de frontera por eso nosotros estaremos habilitados las 24 horas pero con una operación reducida en la medida que las condiciones políticas cambien.”

¿Qué trámites deberá realizar un ciudadano para migrar o inmigrar, a través del nuevo paso fronterizo?

“Realmente nosotros por coordinación y política nacional de servicio al ciudadano y demás, vamos más hacia la automatización y simplificación de los trámites, se mantienen los mismos que hay hoy en día, pero hay que tener en cuenta que hay unos arreglos jurídicos que aún requieren consolidación desde el punto de vista de la salida de Venezuela de la CAN y de su ingreso al Mercosur, sin embargo Colombia por facilitación permite la migración en esa frontera de ciudadanos venezolanos con el documento nacional de identidad, se mantiene esa medida de facilitación por ahora son el marco jurídico y gente y en el caso de los colombianos documento de viaje válido no hay ninguna otra en posición de trámites ni siquiera la tarjeta que iba como soporte para otros trámites en los que se deba demostrar la condición migratoria. Hay medidas de facilitación que no están establecidas en otros pasos como el control a tripulaciones en tierra en lugar de las ventanillas donde la gente debe descender. También hay control en motocicletas

sobre la vía para facilitación de los flujos de la carga lo cual no existe ninguno de los otros pasos de frontera.”

¿Con qué sistemas de información de apoyo -en la operación administrativa- contará el paso fronterizo? y ¿éstos estarán integrados e interoperarán?

“Este es un tema importante desde el punto de vista migratorio, ya que esta Entidad hizo un desarrollo grandísimo en un sistema que se denomina platino, que es una plataforma integrada para El trámite migratorio. Ese sistema es integrado a nivel nacional, en tiempo real y permite registro de ingreso y salida en todos los puntos de control incluso en los más alejados. Ese sistema Está interconectado con otras entidades como la Interpol, la Policía nacional, la Registraduría, Bienestar Familiar y permite que todos los trámites con cancillería y que todos los trámites que se aportan el proceso de control sean verificados en tiempo real.

Nosotros tenemos registros del tiempo del sistema que muestran que un viajero regular no requiere más de 40 segundos en el puesto de control y no requiere documentación física pues la información está sistematizada y seguramente habrá otros medios de facilitación. En el sistema está integrado ya con los sistemas de información anticipada de pasajeros que este año van a empezar a trabajarse para todos los medios de transporte aéreos internacionales pero que no la segunda fase van incorporarse transporte terrestre.

“Cuando por ejemplo se vaya en un bus y se haya reportado anticipadamente información de pasajeros el proceso será más simplificado porque el cotejo se habrá hecho preliminarmente como proceso personal sólo será la verificación de la identidad, entonces se podrá reducir el tiempo de 40 a 20 segundos.”

Ese sistema ¿es propio de migración Colombia?

“Sí, lo desarrolló migración Colombia con recursos propios de desarrollo de infraestructura. Por inversión lleva funcionando tres años, es uno de los proyectos principales de la entidad en todos los puestos de control de migración que existen. Incluso el sistema así ha tenido referencia y se ha estudiado para que sirva para la implementación en otros países de Latinoamérica que no cuentan con ese tipo de herramientas, porque las operaciones son en tiempo real, porque las verificaciones con policía Interpol no siempre está en el servicio, como te decía, son 40 segundos y se puede ver operando el mismo sistema desde el aeropuerto el Dorado hasta Puerto Inírida en el Guainía.”

¿Cuáles son las características de accesibilidad que se implementarán para el servicio y la atención al ciudadano en el paso fronterizo?

“Para el control en tierra para las tripulaciones, inspección aduanera, va a haber en cada sentido el manejo de flujo de pasajeros y peatones en un edificio en un centro de atención en frontera similar al de los aeropuertos, también control en tierra para vehículos pequeños similar a lo que pasa en Rumichaca, por ejemplo

familias que van en su vehículo ya no van a tener que descender a realizar el trámite sino que pueden realizarlo en el peaje que va haber sobre la vía, y va a haber quien ventanillas de atención específicas para personas con movilidad reducida, también para niños y todo el tratamiento internacional para extranjeros con el fin de que no sean discriminados en frontera.

Ese centro nacional de atención en frontera además del control en vía creo que es muy innovador desde el punto de vista de lo que tiene Colombia garantiza desde el punto de vista de soberanía de que el que ingresan al país por ese paso efectivamente se someta al control de todas las autoridades. Es decir, debe superar el control de todas las autoridades para poder ingresar o salir de Colombia, en ese caso como no suceden con otros. En ese sentido, ¿se están incorporando todas las directrices de la política nacional de servicio al ciudadano para atención de personas en situación de discapacidad o población vulnerable?

Tenemos una política institucional de servicio al ciudadano que sale del CONPES de servicio al ciudadano y de racionalización de trámites, que establece estándares de parámetros de atención, de infraestructura y de adecuación de las sedes institucionales, eso está desde el 2013.

Entonces, toda la infraestructura y parámetros que se implementará en este se viene contemplando como norma técnica desde el punto de vista institucional, entonces casi que el beneficio que uno encuentre un aeropuerto va estar permitido porque es una norma institucional.”

¿Se tiene contemplada una estrategia de gestión del cambio y sensibilización sobre el concepto de integración fronteriza para los funcionarios y usuarios del paso fronterizo?

“Eso es un reto grande desde el punto de vista del análisis socio antropológico de la frontera, de cierta manera, aunque supera nuestras competencias desde el punto de vista de la toma decisiones en intervención social contemplado desde el punto de vista del autoridad con la intervención del cambio en la medida en que lo modificación jurídica que ha tenido Venezuela haga que el control soberano de los países desde el punto de vista administrativo como los instrumentos jurídicos y políticos. Se tendrá que hacer nosotros somos conscientes de eso pero seguramente lo que va pasar es que haya una unidad de facilitación mientras que Se de cambio, que tendrá que ser liderada por todas las entidades o que una instancia de consolidación o que otro tipo de acción desde el punto de vista gubernamental lidere, pero lo que hacemos, incluso en Cúcuta hoy en día producto de todas esas modificaciones que ha habido y de la dinámica cultural de vecindad propia de la región nosotros actuamos en consonancia de la facultad propia administrativa, sin dejar de ejercer el poder soberano que le corresponde esta entidad de poder impedir el ingreso y salida de las personas siempre se toma como deber prevalente los derechos humanos nosotros tenemos una tríada virtuosa que orienta todas las decisiones de política administrativa: seguridad facilitación y derechos humanos. Sé que cualquier implementación de una acción de superar la

evaluación de esos tres ejes, con el orden prevalente de derechos humanos en lugar de las sancionatorias.”

2. Operación e infraestructura del paso - Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Un obstáculo principal es la falta de un mecanismo de desarrollo de integración, desde el punto de vista de la simplificación del trámite entre los dos países. Colombia en la integración ha avanzado mucho a nivel interinstitucional y a nivel país, con el establecimiento de la infraestructura adecuada con principios contemporáneos de gestión pública, con la simplificación de los trámites y la comunicación entre entidades. Sin embargo, por ser un tema nacional y no un estándar regional, con un marco comunitario que pueda ser atendido también por Venezuela en las implementaciones, como un centro Nacional de atención en frontera. Por parte de Colombia puede ser muy moderno y muy integrado, muy eficiente, pero pueden haber factores negativos, que yo los desconozco particularmente y, eso ya en sí es una dificultad.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo, o es potestativo?

“Definitivamente la incorporación de infraestructura, en condiciones que permitan la automatización de muchos de los controles, la simplificación de trámites y la disminución de paradas al implementar controles sobre la vía, controles especializados que permitan segmentar los tipos de flujos, como una gran ventaja de ese paso, en el sentido de que va a permitir de acuerdo al tipo de operación, mayor acceso y más eficiente servicio.”

3. Integración - Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo fortalecerán la integración colombo-venezolana?

“El solo hecho de que éste es un paso sobre el cual haya existido planeación preliminar, desde el punto de vista de la construcción del puente, del análisis de las vías de acceso a los centros y de la implementación de los centros, de manera paralela, va a ser una posibilidad que va a promover la integración. Generalmente, esas son medidas que no se dan de manera concertada integrada, como han tomado la decisión los gobiernos en ese caso y, eso va ser una ventaja de que como nazca

la iniciativa, su implementación siempre será más provechosa en la medida en que haya una decisión política y de política pública ya concertada. Creo que eso es de gran valor desde el punto de vista de integración”.

Según su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su óptimo funcionamiento?

“La gestión de recursos en general, desde el punto de vista de la operación, es un reto que tienen estos países en el sentido de las posibilidades limitadas para la prestación de trámites y servicios. Sin embargo, no se debe ver como una dificultad, sino como un reto de la administración. Parte de ese ideal, es el trabajo de gestión pública que habrá en los próximos 30 años. Sin embargo, existe la dificultad de la armonización de regímenes jurídicos específicos en los casos aduaneros, fito y zoo sanitarios y de seguridad, que pueden convertirse en dificultades para la implementación del paso. Los pasos seguramente se acaben por implementar de manera óptima con el espíritu que tenía desde el punto de vista nacional, pero existen leyes de diferentes niveles que, en algunos casos pueden convertirse en barreras para la importación y exportación, para la movilidad e incluso para temas de seguridad que toca romperlas desde el punto de vista de incluso fe rediseño institucionales.

En el caso del tema migratorio, no existe una barrera en Colombia, ya que en los últimos años ha tomado diferentes decisiones de tipo jurídico y político para facilitar la movilidad e integración de las personas y la libre circulación, como un derecho universal que promueve la explotación de servicio, el turismo, los negocios y por ende la integración y el desarrollo económico, sin embargo, en otros aspectos va ser seguramente un elemento que va requerir análisis de varios campos.”

Entrevista a César Augusto Sandino Torres.

Profesional encargado del escritorio Colombia-Venezuela de la Dirección de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo - Comisiones de Vecindad y Desarrollo Fronterizo, del Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería - Colombia.

1. Operación e infraestructura del paso - Organismos de integración

Describa los organismos nacionales o binacionales de integración para generar eficiencia en la atención y operatividad del paso fronterizo

¿Qué organismos nacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CENAF – SENIAT - Por favor descríbalos

“El paso de frontera catalogado como paso de frontera habilitado, opera través de una infraestructura que se cataloga a nivel nacional como el Centro

Nacional de atención en frontera. Ese es el nombre genérico, donde se articulan todas las entidades de control en pro de facilitar la integración con el país vecino.

Al interior del CENAF operan migración Colombia, como líder precisamente en el monitoreo de ingresos y egresos al país de personas. La DIAN como aquel organismo que hace seguimiento al ingreso y salida de mercancías y que facilita precisamente este tipo de operaciones de comercio exterior, el ICA y el INVIMA como las entidades de control fito y zoosanitario. Estas entidades, finalmente son entidades de apoyo al comercio exterior que lidera como tal, la dirección de impuestos nacionales DIAN. Esas son las cuatro entidades principales que operan en un centro para facilitar los flujos, tanto migratorios como de mercancías.

Otras entidades que operan son: la policía a través de la policía antinarcóticos, precisamente para controlar todo el paso de estupefacientes que se pueda presentar, la Secretaría de salud departamental, ya que de los laboratorios que tengan asociados, es donde se realizan las pruebas que requiera el ICA como el INVIMA. Esas son las principales entidades que hacen presencia en un paso de frontera a través de la infraestructura de CENAF.

Éstas entidades, si bien tienen una misión de control fronterizo, finalmente Control tiene como fin facilitar los flujos de integración, tanto la integración nacional mediante el comercio exterior como la integración local a través del seguimiento a los flujos migratorios.”

¿Qué organismos binacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CEBAF – Por favor descríbalos

“El paso de frontera, específicamente “Puente Tienditas” va operar mediante la infraestructura de CENAF. El CEBAF está en el marco de la comunidad andina CAN, Marco del cual se salió Venezuela, que en este momento no es viable. No existen organismos binacionales viables en este momento, por lo cual cada uno de los diferentes estados realiza sus controles en su diferente CENAF.

Si bien no existen organismos binacionales, ni una infraestructura binacional como CEBAF, se puede realizar intercambio de información en el caso de contrabando. Por ejemplo: por el lado de Colombia la policía fiscal y aduanera realiza intercambio de información y perfilamiento del riesgo con su homólogo venezolano. Entonces, hay intercambio de información en unos temas específicos, como una integración que nos pueden facilitar tanto el control, como las dinámicas de integración.

¿Cuál será la participación del sector privado en la provisión y operación de servicios en el paso fronterizo?

“La infraestructura del CENAF es una infraestructura pública, construida con versión pública que ha construido el INVIAS a través de un consorcio

binacional, sin embargo, existirán varias zonas como cajeros y como locales, donde se prestará cierta atención privada. La división o delimitación de estos espacios va a estar a cargo de la junta administradora del CENAF de “Tienditas”. Esta junta administradora se tendrá que regir por el decreto 796 de 1991, según el cual, las entidades de control establecerán una junta administradora y un gerente del puesto de control. Ejemplo: concesiones, inversiones, etc.”

2. Operación e infraestructura del paso – Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de mercancías a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Frente al concepto de tráfico fronterizo de mercancías, es necesario definir dos niveles, el de comercio exterior y flujos del transporte internacional de mercancías y, otro es el tránsito de mercancía que realizan los habitantes de frontera, que no obedecen como tal, a éstos corredores de Comercio Exterior. El paso de fronteras “Tienditas” está diseñado para una capacidad dirigida a los flujos de comercio exterior y proyectado para atender flujos de comercio exterior hasta el 2032, con una proyección de 20 años. Lo ideal y, lo que se está analizando en este momento, es que en el paso de frontera “Puente Tienditas” se canalicen los flujos de comercio exterior binacionales y se liberen los puentes Simón Bolívar y Santander para que en estos dos puentes se concentre el flujo de los habitantes de frontera.

Respecto de cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tránsito del transporte internacional de mercancías en el “Puente Tienditas”, se considera que liberar la zona de intermediarios comerciales de depósitos de vendedores externos, puede ser una solución a esos obstáculos que se presenten en el gran torneo internacional. El transporte internacional debe ser un transporte directo, de acuerdo a la normativa CAN, que nos rige y mediante lo cual se está trabajando con Venezuela todavía, por lo cual se necesita que el transporte internacional sea directo, pero el principal obstáculo serían esos vendedores o intermediarios comerciales. Caso de la parada por ejemplo.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de mercancías en el nuevo paso fronterizo?

“Tal y como lo estaba diciendo ahora, una limitación es el acceso directo y, si tienditas se va a concentrar en mercancías, esto hará que gran parte del flujo migratorio se concentre en el puente Simón Bolívar y en el Puente Santander, dejando que “Tienditas” sea un paso especializado por decirlo de alguna forma, en el tráfico de mercancías. Esta medida precisamente optimizaría tiempos y procedimientos. No solamente eso, sino también la distribución física y la funcionalidad que permitiría utilizar, en un perfilamiento de riesgos, qué mercancías deberán ingresar a inspección, e inclusive qué mercancías pueden ir directamente mediante la declaración anticipada que la DIAN tiene normalizada.

Hay unos ciertos canales, que cada una de las entidades ya tiene establecidos para el control de las mercancías, lo que facilitará en tiempos ese transporte.”

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Así como las mercancías, el transporte internacional de pasajeros que es el transporte que se puede dar mediante rutas tipo Bogotá-Caracas y, otra es el tipo de transporte que se puede dar entre Cúcuta y San Antonio o, entre Cúcuta y Ureña, son dos niveles completamente distintos: uno es el transporte internacional de pasajeros y el otro es el transporte transfronterizo. En este momento, la infraestructura que se tiene diseñada para “Tienditas” tiene un segmento precisamente para atender este flujo de pasajeros, evitando colas y represamientos, por lo cual se solucionaría todo el tema de vías. En este momento, el transporte internacional de pasajeros está sometido a los trancones y a los flujos transfronterizos en el Puente Internacional Simón Bolívar, entonces, muchos de transporte internacional registran una pérdida de tiempo en el puente para poder realizar el tránsito.

Si se especializa en “Tienditas” en ese transporte internacional, los tiempos van hacer más ágiles y se va a eliminar precisamente ese obstáculo, que no sé si llamarlo obstáculo, más bien esa confusión entre lo que es el transporte transfronterizo y el transporte internacional. Solucionar esa confusión y esa dicotomía, permitiría optimizar tiempos.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo, o es potestativo?

“En general, el paso de frontera va optimizar tanto el tráfico de pasajeros como el de mercancías, mediante la delimitación de flujos, porque los flujos transfronterizos se irán por los dos puentes alternos, para que “Tienditas” se especialice en el transporte internacional para optimizar los tiempos en lo transfronterizo como en lo internacional.”

3. Integración-opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo ¿fortalecerán la integración colombo-venezolana?

“Con la implementación del nuevo paso de frontera hay dos factores importantes que hay que tener en cuenta, porque en eso está girando en este momento la relación. Lo primero, es el tema comercial y los flujos comerciales. Si se toma en consideración lo que es el flujo de Comercio internacional que teníamos antes de la ruptura de relaciones, es muy difícil ahora llegar a ese volumen, pero

poco a poco se van restableciendo, teniendo en cuenta todas las dificultades que existen en este momento.

El factor comercio es uno de los elementales para tomar en consideración a la hora de analizar el nuevo paso de frontera, es más, creo que es una de las motivaciones desde hace 20 años que se viene discutiendo, el “Puente Tienditas”.

El segundo, es el tema de los flujos de tránsito y transporte, si se realizan realmente los flujos del puente Simón Bolívar y puente Santander, en este momento no dan la capacidad para todo el flujo de habitantes de frontera, más los temas de transporte internacional. Entonces, si uno analiza estos dos factores: el paso de frontera, lo que va a permitir mayor libertad en integración local, al especializar paso en transporte internacional, obviamente, éste paso de frontera también va a atender flujos locales, pero al liberar los otros dos puentes del transporte internacional, los dos puentes van hacer especializados en temas de integración local. Entonces, no es solamente resaltar la especialidad que va a tomar el puente “Tienditas”, sino la especialidad que van a tomar los otros dos puentes, a la hora de analizar la integración local.”

Según su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su óptimo funcionamiento?:

“En materia de recursos tecnológicos, presupuesto y recursos humanos, el gobierno nacional está haciendo un esfuerzo gigante, tanto para la construcción del puente, como para la construcción del CENAF. Será la mejor infraestructura en materia de pasos de frontera que tendrá el país, realmente va hacer piloto en el proceso de articulación de las entidades de control y en el liderazgo del servicio al ciudadano.

Entonces, el principal obstáculo o, las principales dificultades como tal a la hora de implementar este nuevo paso fronterizo, será precisamente esa novedad en cada uno de estos sectores: en el de articulación y en el de gerencia nivel nacional de los pasos de frontera, pero no solamente esto, sino la adaptación de la población de la frontera frente a una especialidad de los pasos de frontera.

El transporte internacional no pasaría por todos los puentes, sino por “Tienditas”, y eso será difícil para la población en cuanto a comprender que, el nuevo paso va a tener como especialidad el tema de transporte internacional y no el tema de los flujos políticos, etc., migratorio de los habitantes de frontera, aunque también se atiende allí.

Creo que será un cambio, tanto para las entidades de control como para el gobierno nacional, como para los habitantes de frontera, poder aprender estas herramientas de integración en donde van a ver especialidad de los puentes dedicados a la integración local y el puente dedicado a la integración local, para poder mezclar todo esto en una optimización de tiempos.

¿Existe un plan de contingencia para esos tres frentes: gobierno nacional, entidades de control y ciudadanos de frontera o en tránsito? (Pregunta adicional).

Sí, el nuevo plan de desarrollo contempla: la oficina de servicio al ciudadano, de planeación Nacional, de la gerencia de los pasos de frontera a nivel nacional y eso va a dar un vuelco total a la visión colombiana de paso de fronteras que, va obedecer a una visión del servicio al ciudadano. No será el paso de frontera per se para el control, sino que es un control que obedece al servicio al ciudadano, entonces esto va a generar como tal, una transformación en la visión general del paso frontera. Los nuevos pasos de frontera van a tener que estar dirigidos a la población, al servicio del ciudadano en todas sus dimensiones: operaciones de Comercio Exterior, el ciudadano que realiza un paso migratorio o, simplemente el ciudadano que va a realizar una pregunta a, b, c, d. Entonces, se va a dar un giro en la visión del paso de frontera, no solamente en los nuevos como el puente “Tienditas”, sino también en los que actualmente existen, que tendrán que generar una transformación en la nueva visión del paso de Frontera.

Creo que estamos en un momento de transformaciones institucionales, en donde el gobierno nacional como las entidades de control y el mismo ciudadano, van a tener que empezar a ver el CENAF o, el paso de frontera de otra forma, no como el enemigo que realiza el control, sino como el amigo que facilita la integración.”

www.bdigital.ula.ve

Entrevista a José Alejandro Hincapié.

Asesor de la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL), Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del Departamento Nacional de Planeación - DNP de Bogotá, Colombia.

1. Operación e infraestructura del paso - Exportación/importación

Describe los trámites que demandará una operación de exportación con utilización del modo carretero en el “Puente Tienditas”

¿Qué documentación mínima se exigirá a la carga para exportación?

“Pienso que los trámites serán los mismos realizados en otros pasos de fronteras y en la misma secuencia. No debería haber diferencias. Te recomiendo contactar a Ivonne Gómez de MCIT.”

¿Qué documentación mínima exigirá para el transporte para exportación?

“Te recomiendo contactar a Norma González o Rubén González de Migración Colombia”.

A las preguntas: ¿Cuál será la secuencia de los trámites para la exportación?; ¿Qué documentación mínima se exigirá a la carga para importación?; ¿Qué documentación mínima exigirá para el transporte para la importación? Y ¿Cuál será la secuencia de los trámites para la importación?

“Te recomiendo contactar a Ivonne Gómez de MCIT”.

¿Cuáles actores (públicos y privados) intervendrán en la cadena del comercio internacional carretero que se llevará a cabo en el paso fronterizo?

“Participarán las mismas entidades que funcionan en cualquier paso fronterizo de comercio exterior: DIAN, ICA, INVIMA, POLFA y Migración Colombia.

El PND 2014 - 2018 exige al INVIAS y a la ANI la construcción de todos los CENAF y CEBAF requeridos.”

2. Operación e infraestructura del paso - Instalaciones/controles

Describe las características de equipamiento y control con que operará el paso fronterizo “Puente Tienditas”

¿Qué instalaciones tendrá destinadas a las actividades de control (migración, seguridad, fitosanitarios, aduana, transporte) del nuevo paso fronterizo?

“Te sugiero comunicarte con Guillermo Sarabia del INVIAS, él conoce el detalle de los estudios de infraestructura que se están adelantando.”

¿Qué organismos públicos intervendrán en el nuevo paso?

“Las entidades que irían a operar allí, serían las mismas que operan en cualquier paso de frontera: DIAN, ICA, INVIMA, Migración Colombia, y Policía Fiscal Aduanera. No debería ser diferente para el caso de Tienditas.”

A las preguntas: ¿Con cuáles disponibilidades de infraestructura y equipamiento en los ámbitos aduanero, migratorio, de seguridad, fitosanitario y para el transporte, contará el nuevo paso fronterizo? Y ¿Qué espacios físicos se habilitarán para el desarrollo de tareas por parte de actores privados (empresas, despachantes, ciudadanos, etc.) en el nuevo paso fronterizo?

Respondió: “Te sugiero comunicarte con Guillermo Sarabia del INVIAS.”

Integración de controles (SI/NO)

“Realmente creo que no habrá integración de controles entre las entidades colombianas, mucho menos con las venezolanas, las cuales cuentan con infraestructura en su territorio (SENIAT).

Te sugiero comunicarte con Ivonne Gómez del MCIT y Jorge Blanco de la DIAN.”

Controles migratorios integrados

Te sugiero comunicarte con Norma González o Rubén González de Migración Colombia.

Playas integradas:

“Te sugiero comunicarte con Guillermo Sarabia del INVIAS.”

3. Operación e infraestructura del paso - Trámites y servicios

Describe los servicios, trámites y las características de atención al Ciudadano a implementar en nuevo paso fronterizo el “Puente Tienditas”

Servicios del Paso (Si/NO): Aduana, Migraciones, Transporte, Fitosanitario, Sanidad, Bancario y Otros:

“Todos estos servicios deberían prestarse, es lo mínimo que se presta en cualquier paso fronterizo.

Realmente en el Puente Tienditas lo que se va hacer es una réplica de lo que hay en cualquier otro paso en frontera, a menos que las condiciones económicas, de seguridad, como sociales de la zona, impliquen que se haga algunos procedimientos adicionales. Como por ejemplo, algunos costos operativos con la policía y con la DIAN sobre todo en materia de contrabando, que en el paso de frontera exigen algunos procedimientos adicionales. Habría que hablar específicamente con las entidades a ver que piensan, teniendo en cuenta que en Cúcuta ya se cuenta otros dos pasos (San Antonio y Ureña), existiendo ya oficinas (Centro Nacional de Atención en Frontera- CENAF) junto al paso de San Antonio.

Respecto del Bancario y otros respondió: Te sugiero comunicarte con Guillermo Sarabia del INVIAS.”

Respecto de la integración de servicios y recintos aduaneros, respondió:

“No creo que exista la integración o coordinación necesaria en estos momentos con Venezuela para lograr esto. Esto depende de una coordinación política entre cancilleres o presidentes.

Ese es el ideal y creo eso si se quiere pero depende mucho de la voluntad política del otro gobierno. Ya esa parte de cancillería y de diplomacia no tengo el detalle, la gente de cancillería te puede ayudar con ese tema. Hasta donde yo tengo entendido tú sabes todo el problema que hubo en el gobierno de Uribe y el cierre la frontera y la congelación de relaciones todavía no se van a dinamizar ni siquiera en comercio entre las dos fronteras.

Entonces ya volverás a nivel de confianza yo lo veo todavía un poco demorado en mi percepción personal. Entonces, esa inoperatividad de procedimientos y el sistema de información entre ambas naciones, todavía es demorada.

Te sugiero comunicarte con Ruby Chamorro o César Sandino de Cancillería, o Jorge Blanco de la DIAN.”

¿Qué hay de los sistemas de información integrados de migración?

“Te sugiero comunicarte con Norma González o Rubén González de Migración Colombia y Pienso que deberías contemplar investigar sobre perfiles para controles Fito zoosanitarios (ICA, INVIMA) y policiales”.

¿Qué días y horarios de atención se habilitarán en los distintos organismos intervinientes en el paso fronterizo para la atención para de cargas y pasajeros?

“Te sugiero comunicarte con Ivonne Gómez de MCIT y Ruby Chamorro o César Sandino de Cancillería”

¿Se contempla la alternativa de habilitar horarios extraordinarios para la atención de Ciudadanos en el paso fronterizo?

“Teniendo en cuenta la restricción horaria del gobierno venezolano, no veo que esto vaya a suceder. Es un tema a resolverse entre cancilleres o presidentes. Te sugiero comunicarte con Ruby Chamorro o César Sandino de Cancillería.”

¿Qué trámites deberá realizar el transportista y/o despachante desde su llegada al paso de frontera? Descríbalos (Pasajeros/Carga normal/Carga con fitosanitarios)

“Deberán realizarse los mismos trámites que se llevan a cabo en los demás pasos fronterizos, no veo por qué puedan haber diferencias. Te sugiero comunicarte con Ivonne Gómez de MCIT.”

¿Con qué sistemas de información para apoyo a la operación administrativa contará el paso fronterizo? ¿Estos estarán integrados o interoperarán?

“En realidad no existe una completa articulación entre las entidades fronterizas, cada una maneja sus propios sistemas de información.

La articulación depende mucho de la voluntad política del otro gobierno. De esa parte de cancillería y de diplomacia no tengo el detalle, la gente de cancillería puede ayudar con ese tema. Hubo un problema con el gobierno de Uribe y el cierre de la frontera y la congelación de relaciones y considero que todavía no se va a dinamizar ni siquiera el comercio entre las dos fronteras.”

¿Cuáles son las características de accesibilidad que se implementarán para el servicio y la atención al ciudadano en el paso fronterizo?

“Hemos visto un acercamiento del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano - PNSC, muy oportuno para integrar ambos programas porque el final, los servicios fronterizos de migración al pasajero y de servicios de carga, conforman la frontera.

Entonces en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2014-2018, incluso en uno de sus artículos quedó establecido, primero resolver el tema de la construcción del CENAF como tal, que no están en manos de nadie porque las entidades se tiraron la pelota, ahora se pretende dar la orden para que se encargue el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, lo cual se ha intentado un poco para quitar la responsabilidad de eso. Esas entidades son las que tienen más capacidad técnica y experiencia en la construcción, lo que todavía nos queda pendiente es definir la operación y el modelo de gestión que también en el PND se incluyó un artículo que plantea que el PNSC definirá ese modelo de gestión para los CENAF, porque ese programa ya tiene avanzado ese estudio de -cómo coordinar todos los procesos, cómo gestionar los trámites y los servicios en un universo más amplio- Entonces, podemos seguir ese modelo en los pasos de frontera.”

¿Se tiene contemplada una estrategia de gestión del cambio y sensibilización sobre el concepto de integración fronteriza para los funcionarios y usuarios del paso fronterizo?

“En realidad creo que no. El gran problema de la gestión fronteriza es que existe una gran diversidad de entidades que poseen sólo una parte del proceso de control. **No existe una entidad que articule todo el proceso completo, lo cual dificulta la integración de servicios**, de sistemas de información, de prestación de servicios complementarios (provistos por privados como bancos, cafetería, etc.), e incluso el mantenimiento del edificio.

Todavía no se ha definido cuál es la entidad que va a dirigir la operación administrativa y operativa de estos centros fronterizos, para estudiar ese tema. La dirección de desarrollo territorial del de DNP ya adelantó un estudio de diseño institucional para definir cómo sería la coordinación de un paso de frontera, planteando una junta directiva a nivel nacional que esté supervisando todos los pasos de frontera, pero todavía nos queda pendiente cómo se va a financiar.

La DIAN, Migración Colombia, ICA e INVIMA, saben perfectamente las necesidades que tienen cada uno en particular, todos solicitan mejoramiento de dotaciones pero nadie se mete la mano al bolsillo. Entiendo también, que tienen una

restricción en su misión fundamental y entiendo que les queda difícil sacar recursos para este fin. Hace falta un ente gestor independiente, o de pronto una Asociación Público Privada -APP, para que un privado nos ayude a operar y a mantener el edificio, a garantizar una dotación de calidad para que las entidades públicas presten los servicios. Por ejemplo y como lo vimos en Chile, un paso de frontera es concesionada con un privado.”

¿Existe una política nacional o acuerdo binacional de horarios y cierre por días feriados que deba ser acogido en el nuevo paso fronterizo?

“No existe una política nacional que promueva el cierre de fronteras, eso ha sido una decisión unilateral del gobierno venezolano. Esta decisión aplica para todos los pasos fronterizos con Venezuela, pero no debería haber diferencias con pasos puntuales.”

¿Se tiene contemplado la implementación de peajes? De ser afirmativo, ¿cuál será el costo por categoría de vehículo o número de ejes? Y ¿Qué servicios se habilitarán para los transportistas y a las cargas?

“No creo que se haya contemplado, te sugiero contactar a Guillermo Sarabia de INVIAS.”

4. Operación e infraestructura del paso - Transbordos

Describe las características de los transbordos a realizarse en el paso fronterizo

¿Qué transbordos obligatorios deberán realizarse en el nuevo paso fronterizo? Y ¿Qué transbordos voluntarios podrán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“Te recomiendo contactar a Ruby Chamorro o César Sandino de Cancillería, con el fin de indagar si existen acuerdos binacionales al respecto”.

¿Qué transbordos voluntarios podrán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“Realmente no sé qué tipos de transbordos quisiera hacer un pasajero o dueño de carga, ya que esto generaría sobrecostos”.

¿Qué infraestructura se habilitará para la realización de transbordos? Describe las principales características.

“Te recomiendo contactar a Guillermo Sarabia de INVIAS con el fin de indagar qué instalaciones tendrá el CENAF.”

¿Cuál es el tiempo (mínimo y máximo) que se estima para la permanencia de los camiones en el paso de frontera, con la documentación (transporte y carga) en regla? ¿Qué trámites se realizarán en dicho tiempo?

“Te recomiendo contactar a Guillermo Sarabia de INVIAS.”

¿Cuál es el precio de cada uno de los servicios que dispondrán a los transportistas, a las cargas y a los Ciudadanos en tránsito?

“Te recomiendo contactar a Ivonne Gómez de MCIT”.

5. Operación e infraestructura del paso - Organismos de integración

Describe los organismos nacionales o binacionales de integración para generar eficiencia en la atención y operatividad del paso fronterizo

¿Qué organismos nacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CENAF – SENIAT - Por favor descríbalos

“Al momento, no existen acuerdos de integración de procesos entre las entidades de ambos países. Te recomiendo contactar a Ruby Chamorro o César Sandino de Cancillería.”

¿Qué Organismo es responsable de las migraciones? ¿Qué organismo es responsable de la aduana y qué Organismo es responsable de seguridad?

“La oficina de Migración Colombia, DIAN y Policía Fiscal y Aduanera - POLFA, respectivamente.”

6. Operación e infraestructura del paso - Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de mercancías, a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“No existe una entidad encargada de integrar la totalidad de los procesos aduaneros desarrollados en un CENAF. No se tiene una infraestructura adecuada para la inspección de mercancías. Ni siquiera se tiene clara la manera en que se hará la operación y mantenimiento de las instalaciones, pues actualmente ninguna entidad de control fronterizo tiene presupuesto para esto. Adicionalmente, la alta desigualdad socioeconómica existente en las zonas de frontera, genera corrupción, contrabando y delincuencia.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de mercancías en el nuevo paso fronterizo?

“Se debe priorizar la construcción de instalaciones adecuadas para la inspección de carga, pues los camiones generan mayores congestiones y se requiere mayor espacio para las labores de control.

Se deberán construir protocolos de coordinación de operaciones y sistemas de información entre las entidades para evitar represamientos y demoras. Se debería realizar un trabajo diplomático para normalizar la atención 24x7 en la frontera.

Recomiendo estudiar los modelos de gestión (como la inversión privada) con el fin de garantizar dotaciones de alta calidad y eficiencia en la prestación de servicios. Adicionalmente, impulsar la formulación de un Plan Binacional de Integración Fronteriza, el cual comprometa acciones gubernamentales para el mejoramiento de los índices socio económicos de las regiones fronterizas, como el que se está construyendo con Ecuador.”

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Descoordinación institucional, precaria infraestructura, falta de claridad en las inversiones de las entidades para el mantenimiento dotacional, las restricciones horarias para el paso y la corrupción y delincuencia en la zona”.

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo o es potestativo?

“Igual que en la carga, optimizan el tráfico: la coordinación institucional, el mejoramiento de la infraestructura, la corrección burocrática para la inversión de las entidades en el mantenimiento de las instalaciones, la apertura fronteriza 24x7, y el fortalecimiento institucional. Sin embargo, estas son acciones de corto plazo. Si se quieren reformas estructurales, se debe hacer un fortalecimiento institucional con acompañamiento del Gobierno Nacional, con el fin de disminuir las brechas socio económicas presentes que generan corrupción y delincuencia.”

7. Integración opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo, fortalecerán la integración colombo-venezolana?

“La construcción de una infraestructura adecuada para la inspección de la carga y la atención de pasajeros, lo cual permitirá agilizar procesos de atención y disminuirá la congestión vehicular en la vía principal. Se debe dinamizar el comercio internacional, el flujo y tránsito de personas, se debería mejorar los protocolos de seguridad que hace la policía y la Dian para atacar el contrabando.”

Según su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su óptimo funcionamiento?

“La descoordinación institucional, la falta de claridad en la inversión de las entidades para el mejoramiento de las instalaciones y los altos índices de corrupción y delincuencia presentes en la zona.

En Cúcuta, actualmente hay dos pasos de frontera: por Ureña que queda al norte y San Antonio al sur, por un lado el puente Santander y por otro lado el puente Simón Bolívar. “Tienditas” sería un tercer puente que se está diseñando, un puente mucho más amplio y entiendo que se va a concentrar la carga de bastantes dimensiones.

Quedan preguntas por resolver, si ya son tres pasos, ¿habría que triplicar la nómina para los funcionarios que van a estar controlando el paso en Cúcuta y cómo se va a manejar eso? y ¿se va a concentrar el flujo de carga solamente por “Tienditas” de forma tal, que la DIAN, el ICA y el INVIMA se concentren solo en “Tienditas” o por los 3 puentes?

Falta definir, ¿cómo migración va hacer?, ya que los pasajeros sí podrán pasar por los tres puentes. La policía ¿cómo va a controlar los 3 puntos de frontera? Es clave hablar con la policía y preguntar cómo van establecer los controles.

La infraestructura es la punta del iceberg, como la remediación a corto plazo de un problema de infraestructura de la vía. Supongo que hacen falta políticas al CENAF y hace falta una zona franca y elementos bien adecuados que eviten ese caos en las fronteras. Solo con la integración de sistemas se logran procesos mucho más rápido.

El CONPES de frontera tiene unas líneas de acción que obligan al gobierno nacional hacer unas inversiones en estas zonas de frontera. Se debe revisar en el Plan Nacional de desarrollo en el departamento Norte de Santander, ¿qué tipo de proyectos van a permitir reducir esa brecha entre la zona de frontera y la parte central del país?, por ejemplo, en las zonas de frontera hace falta diseñar un plan de competitividad, pues hace unos años dependía completamente del comercio y de la relación con Venezuela, entonces hay que mirar ¿cuáles son las potencialidades de la región, cuáles son los recursos, cuáles son las oportunidades de la región? para impulsar proyectos que de verdad permitan traer inversión a la zona de frontera.

Las actividades logísticas en zona de frontera podrían tener un gran potencial y, para atraer inversión se necesitan condiciones sociales atractivas.

El PND contempla propuestas para hacer un plan binacional con Venezuela, para que ambos países coordinen los cierres de la frontera, protocolos de inspección y de seguridad, pero eso es un trabajo de Cancillería.”

La IIRSA, ¿qué papel ha venido jugando en el marco de la implementación del paso? (Pregunta adicional).

“La IIRSA, me da la impresión que es más un comité técnico que formula proyectos y le hace seguimiento, pero no asigna recursos. Fue el INVÍAS quien contrato los estudios para edificación del CENAF allá en “Tienditas”.

Las instituciones o el CENAF, ¿no habrían establecido las características de un paso fronterizo ideal "Centro Binacional de Atención en frontera - CEBAF" según los define la misma IIRSA en su cartera de proyectos prioritarios? (Pregunta adicional)

IIRSA es un comité técnico que asesora los países, no es obligatorio cumplirlo, de hecho, Colombia está atrasado en varias cosas al respecto, pero no obliga a dos naciones a integrar procesos, esto habría que preguntárselo a la cancillería para saber qué procesos hay de integración, que al parecer, con Venezuela será el CENAF. El CEBAF con Ecuador, de hecho en Putumayo, ya está funcionando un CEBAF con funcionarios de ambos países, pero ese se hizo por fuerza mayor, porque en Putumayo la guerrilla atentó contra las instalaciones y no hay condiciones de hacerlo otra vez.”

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Igual a los analizados para la carga. Concluyendo, los principales obstáculos son: las condiciones sociales, porque no hay una entidad que lidere todo el tema, aunque hay un comité donde se reúnen todas las entidades, parece que no se ponen de acuerdo sobre los procesos y procedimientos.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo?

“Igual a los analizados para la carga. Se debería dinamizar el comercio internacional, el flujo y tránsito de personas, mejorar los protocolos de seguridad que hace la policía y la Dian para atacar el contrabando.”

Teniendo en cuenta las numerosas sugerencias realizadas por el entrevistado respecto al contacto de otros funcionarios públicos, se realizó el ejercicio de comunicación y solicitud de entrevista y validación de la pertinencia de la misma para cada uno de ellos y se obtuvo la siguiente respuesta:

Solicitud de entrevista y resultado de la solicitud

Funcionario recomendado	Entidad	Entrevistado		Observación
		Sí	No	
Ivonne Gómez	Ministerio de Comercio Industria y Turismo		X	Se contactó telefónicamente al funcionario pero esta indico no estar involucrada directamente con el proyecto “Puente Internacional Las Tienditas”.
Rubén Darío González	Migración Colombia Dirección de	X		Se contactó y entrevistó al mencionado funcionario.
Jorge Blanco	Impuestos y Aduanas Nacionales		X	Se contactó al funcionario a través de correo electrónico y no se recibió respuesta.
Guillermo Sarabia	Instituto Nacional de Vías	X		Se contactó y entrevistó al mencionado funcionario.
Cesar Sandino	Cancillería de Colombia	X		Se contactó y entrevistó al mencionado funcionario.
Ruby Chamorro	Cancillería de Colombia		X	Se contactó al funcionario vía telefónica, quien indicó que el encargado del asunto era el Dr. Cesar Sandino, funcionario que efectivamente fue entrevistado.

Entrevista a William René Gutiérrez Ortegón.

Director Técnico de Logística, de la Subgerencia de Protección Fronteriza del ICA, Colombia.

1. Operación e infraestructura del paso - Instalaciones/Controles

Describe las características de equipamiento y control con que operará el paso fronterizo “Puente Tienditas”

¿Qué instalaciones estarán destinadas a las actividades de control fitosanitario en el nuevo paso fronterizo?

“Oficinas, puntos operativos y laboratorios en las zonas únicas de inspección de carga de importaciones y exportaciones, puntos operativos en zonas de control de vehículos pequeños y oficinas en el área administrativa.”

¿Con qué disponibilidades de infraestructura y equipamiento fitosanitario contará el nuevo paso fronterizo?

“Con mesas de inspección en puntos operativos y áreas refrigeradas, con elementos de laboratorio para análisis de muestras en las zonas únicas de inspección de carga de exportación e importación, con dispositivos móviles y PC para la certificación de las exportaciones y el control de las importaciones, a través del sistema de información sanitario para la importación y exportación de productos agropecuarios-SISAP, arco de fumigación de camiones.”

El nuevo paso fronterizo ¿contará con integración de controles fitosanitarios?

“Teniendo en cuenta que el paso fronterizo de “Tienditas” está concebido como un Centro Nacional de Atención en Frontera- CENAF, la integración será solo con las demás entidades de control de Colombia”.

2. Operación e infraestructura del paso - Trámites y Servicios

Describe los servicios, trámites y las características de atención al Ciudadano a implementar en nuevo paso fronterizo el “Puente Tienditas”

¿Existen Servicios del Paso (Si/NO), Fitosanitario y Zoonitario?

“En Colombia, dentro del control de las importaciones, existen:

- 1) Solicitud y pago en línea de los documentos de requisitos de importación DRFI y DZI por parte del importador a través del SISAP.
- 2) Solicitud y pago en línea de inspección fito y zoonitaria a través del SISAP por parte del importador.
- 3) Inspección y firma electrónica del certificado fitosanitario de nacionalización-CFN y el certificado de inspección sanitaria-CIS por parte del inspector del ICA en SISAP.”

En la certificación de las exportaciones existen:

- “1) Solicitud desde SISAP de la constancia fitosanitaria o zoonitaria de exportación por parte del exportador.
- 2) Solicitud y pago en línea por parte de la agencia de aduanas del pre-certificado fitosanitario de exportación-CFE o, el pre-certificado zoonitario de exportación-CZE.
- 3) Inspección de la mercancía y expedición del certificado fitosanitario de exportación – CFE y el certificado zoonitario de exportación - CZE a través de SISAP. Dependiendo el tipo de producto y la categoría del riesgo sanitario el resultado del análisis de laboratorio de las muestras analizadas.”

Describa los perfiles de personal requerido para atención de servicios de control Fito-Zoosanitarios y otros.

“Son ingenieros agrónomos, veterinarios, técnicos operativos, auxiliares administrativos. Existe personal de apoyo logístico a nivel central para requerimientos de funcionamiento del sistema de información, dotación operativa e integración interinstitucional, en programas de facilitación de comercio.”

¿Qué trámites deberá realizar el transportista y/o despachante desde su llegada al paso de frontera? Descríbalos (Carga con fitosanitarios).

“Debe presentar la siguiente documentación en exportación:

- Impresión de la solicitud fitosanitaria de material vegetal para exportación que se realizó en SISAP (constancia o certificado) preliminar.
- Factura comercial de la mercancía.
- Resultado de exámenes (si aplica).
- En importación, la siguiente documentación: solicitud de inspección, registro de importación (digital vuce), certificado fitosanitario o zoosanitario de la autoridad sanitaria del país origen y factura proforma.”

¿Con qué sistemas de información de apoyo en la operación administrativa, contará el paso fronterizo? ¿Estos estarán integrados o, interoperarán?

- “En el ICA se cuenta con el sistema de información sanitario para la importación y exportación de productos agropecuarios-SISAP.
- De manera integrada con las demás entidades de control por ahora en los puertos marítimos dé cuenta con el sistema de información para la inspección simultánea de mercancías.”

¿Se tiene contemplada una estrategia de gestión del cambio y sensibilización sobre el concepto de integración fronteriza para los funcionarios y usuarios del paso fronterizo?

“Sí, la cancillería y el Ministerio de Comercio, en conjunto con las autoridades regionales vienen sensibilizando el tema”.

3. Operación e infraestructura del paso. Traslados

Describe las características de los traslados a realizarse en el paso fronterizo

¿Qué traslados obligatorios deberán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“Para la operación de exportación de ganado bovino en pie, se tiene previsto el espacio e infraestructura para el traslado de camiones venezolanos a camiones colombianos”.

¿Qué traslados voluntarios podrán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“No aplica”.

¿Qué infraestructura se habilitará para la realización de traslados? Describe las principales características

“Plataforma de traslado, puntos operativos y corrales para estadía de ganado.”

¿Cuál es el tiempo (mínimo y máximo) que se estima para la permanencia de los camiones en el paso de frontera con la documentación?

“Aproximadamente entre 1 y 2 horas: presentación de documentación, inspección y toma de muestras, desinfección del camión en caso de requerirse y entrega de certificaciones.”

¿Cuál es el precio de cada uno de los servicios que dispondrán a los transportistas, a las cargas y a los Ciudadanos en tránsito?

“En el caso del ICA, se cobra al usuario importador o exportador, la expedición de los documentos de requisitos sanitarios y fitosanitarios y, el servicio de inspección de la carga, con base en el sistema tarifario del instituto, contemplado en el acuerdo de tarifas en el siguiente link: ([http://www.ica.gov.co/getattachment/Tarifas/Acuerdo-Tarifario-2014-\(1\).pdf.aspx](http://www.ica.gov.co/getattachment/Tarifas/Acuerdo-Tarifario-2014-(1).pdf.aspx)).”

4. Operación e infraestructura del paso. Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de mercancías a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“Integración binacional del tráfico fronterizo.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de mercancías en el nuevo paso fronterizo?

“Homologación binacional de procesos y procedimientos de atención en frontera-CEBAF. Pero este no es un CEBAF, es un CENAF.” (Comentario)

5. Integración. Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo fortalecerán la integración colombo-venezolana?

“Implementación de las zonas únicas de inspección de la carga de importación y exportación, sistema integrado de gestión del riesgo.”

Según su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su óptimo funcionamiento?

“Cambios políticos.”

www.bdigital.ula.ve

Entrevista a Guillermo Enrique Sarabia Villa.

Subdirector de Apoyo Técnico de INVIAS (Instituto Nacional de Vías), Colombia.

1. Operación e infraestructura del paso - Instalaciones/Controles

Describa las características de equipamiento y control con que operará el paso fronterizo “Puente Tienditas”

¿Qué instalaciones tendrá destinadas a las actividades de control de migración, seguridad, fitosanitarios, aduana, transporte, el nuevo paso fronterizo?

“Entiende que se va a construir una infraestructura que tiene muy bien definidas las áreas en importación y exportación. Su extensión total será de 7000 m². Estarán todas esas entidades de control centralizadas, donde está el carril de llegada y de salida, donde hay verificación o control de los vehículos particulares, en unas casetas o cabinas de migración y hay unas cabinas especiales para el control de importaciones y exportación, dónde está la Dian. Después hay otra edificación también independiente, que hace parte de los 7000 m² donde se controlará la entrada y salida de personas y de ciclistas.

En el lado venezolano, la infraestructura no es igual en cuanto a diseño, pero sí en que es CENAF, ósea, un centro de Control de frontera donde hace presencia entidades similares a las de Colombia pero con nombre distinto. Allá en lugar de CENAF es un SENIAT.”

¿De qué manera se van a administrar éstas instalaciones?

Hoy no hay todavía ningún modelo administrativo para ese tipo de instalaciones entonces el DNP está estudiando un modelo de gestión que pueda administrar inclusive pensando de pronto con la vinculación de capital privado en ese tipo instalaciones, nuevas instalaciones que se están o se van a construir en los próximos dos años a lo largo de todas las fronteras de Colombia donde no solamente está tienditas como nuevo paso de frontera, con Ecuador tenemos en este momento tres por ejemplo Rumichaca se construyó un nuevo puente y se va construir otro totalmente nuevo.

¿Qué organismos públicos intervendrán en el nuevo paso?

“Las entidades que harán presencia serán: DIAN, antinarcóticos de la policía, ICA, INVÍMA y Migración Colombia.”

¿Con cuáles disponibilidades de infraestructura y equipamiento -en los ámbitos aduanero, migratorio, de seguridad, fitosanitario y de transporte- contará el nuevo paso fronterizo?

“Cada entidad que hace presencia en ese centro de control de frontera, tiene unas personas y unos equipos. En el caso de la DIAN, pretende colocar un pesaje para los vehículos de carga y también un escáner para hacer una inspección no intrusiva de la carga y mercancía que lleva cada camión y después, una inspección ya intrusiva en unas bodegas especiales a dónde va la carga y las personas para revisar el tipo de carga. Entonces, el equipo es un sistema de pesaje dinámico para el caso de la carga. En el caso de migración van a tener unas cámaras para registrar persona por persona que esté pasando o registrando su entrada y su salida del territorio colombiano. Luego está el ICA, que pretende colocar un túnel de fumigación para pasar por allí todos los vehículos que ameritan ser desinfectados.”

Este túnel de fumigación, ¿ya está operando en algún otro paso fronterizo?

“No. Éste sería el primero, también el primero donde DIAN va poner ese tipo de equipos, como lo son el escáner y migración la cámara del registro.

Todos esos equipos determinan la seguridad del control, el escáner evita la inspección intrusiva, porque existe un perfilamiento, una selección de los vehículos que no tienen carga, los cuales pasan enseguida el control. Con los rayos infrarrojos se detecta si hay carga que necesita ser inspeccionada, entonces lo detienen y lo mandan a unos estacionamientos especiales.”

Estos nuevos controles que se van a implementar en Colombia, en el paso fronterizo "Puente Tienditas", ¿ya están documentados los procedimientos para el trámite o la operatividad?

“Si, incluso la DIAN tiene las especificaciones de cada equipo apropiado para ese paso de frontera y deben estar desarrollando los protocolos para que el personal de frontera pueda realizar bien el control”.

¿Qué espacios físicos se habilitarán para el desarrollo de tareas, por parte de actores privados (empresas, despachantes, ciudadanos, etc.) en el nuevo paso fronterizo?

“Inicialmente, dentro de las instalaciones de “Tienditas” existirán unos locales comerciales que van a estar destinados a las entidades financieras que prestan el servicio a la inmigración, para el pago de tributos aduaneros, también habrán otros servicios públicos como los de cafetería (bienestar). El diseño prevé unos locales comerciales y en la medida en que se vayan encontrando interesados, se van arrendando, pero el sector privado que seguramente va estar ahí, es el sector financiero.”

Integración de controles (SI/NO), Controles aduaneros integrados y migratorios integrados

“Hay dos posibilidades para hacer ese control de frontera: CENAF o CEBAF. Con Venezuela es un CENAF, o sea, no hay integración, en Venezuela harán controles propios y en Colombia lo mismo. Con Ecuador si vamos hacer CEBAF, ya existe uno, el San Miguel desde agosto de 2014 y ahí en una sola área única, actúan ambas autoridades, integrados físicamente y con los sistemas también.

No hay controles migratorios, ni playas integradas.”

2. Operación e infraestructura del paso - Trámites y Servicios

Describe los servicios, trámites y las características de atención al Ciudadano a implementar en nuevo paso fronterizo el “Puente Tienditas”

Servicios del Paso (Si/NO): aduana, migraciones, transporte, fitosanitario, sanidad, bancario y otros.

“Hay controles, en el servicio bancario, pero el control es privado. En Bienestar (cafetería) - espacios comerciales para arrendar. En Venezuela tienen previsto unos locales comerciales.

Integración de servicios entre los 2 países no hay, no hay recintos aduaneros, ni recintos migratorios, ni servicios públicos integrados, ni sistema de información migratoria integrada.”

¿Qué días y horarios de atención se habilitarán en los distintos organismos intervinientes en el paso fronterizo, para la atención de cargas y pasajeros?

“Con Ecuador es 24/7 pero con Venezuela ellos cierran la frontera a las 6 de la tarde y la abren a las 8 de la mañana. Entonces Venezuela tiene esa determinación unilateral, decidieron que para el control del contrabando cerraban de noche. Se intentó la negociación en Caracas, hace algún tiempo, pero ellos dicen que no, que para ellos es prioritario tener ese control.”

¿Se contempla la alternativa de habilitar horarios extraordinarios para la atención de Ciudadanos en el paso fronterizo?

“No hay forma de atender casos especiales, por la razón del cierre que hace Venezuela”.

¿Qué trámites deberá realizar el transportista y/o despachante, desde su llegada al paso de frontera? Descríbalos (Pasajeros/Carga normal/Carga con fitosanitarios)

“Los normales de cualquier paso.”

¿Qué trámites deberá realizar un ciudadano para migrar o inmigrar a través del nuevo paso fronterizo?

“Los normales de cualquier paso.”

¿Con qué sistemas de información de apoyo a la operación administrativa, contará el nuevo paso fronterizo? ¿Estos estarán integrados o interoperarán?

“No se sabe, pero el DNP está diseñando una instancia superior que dependa de los ministerios Hacienda, Comercio Exterior, Transporte y otra instancia que administre el centro común, donde hace presencia la DIAN, ICA, INVIMA, migración etc. Evidentemente esa inter operatividad entre los sistemas de cada entidad, debe existir.”

¿Cuál son las características de accesibilidad que se implementarán para el servicio y la atención al ciudadano en el paso fronterizo?

“Todas las de la norma. En los planos que manejamos, no parece todavía ese detalle, porque tiene que ver con cada entidad y los equipos que van a instalar en cada cabina o ventanilla y según los requisitos para personas en situación de discapacidad auditiva y visual, sobre todo, para migración Colombia es una observación importante.

El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, estudiará los planos y supongo que harán algunas observaciones. Pero ese tema de Gobierno en Línea y

servicio al ciudadano sería una responsabilidad de la Cancillería, ellos tienen un plan de frontera para desarrollar en la Subdirección de frontera.”

¿Existe una política nacional o acuerdo binacional de horarios y cierre por días feriados que deba ser acogido en el nuevo paso fronterizo?

“De 6 a 8 cualquier día hábil o no hábil, pero ellos cierran Inclusive sábados y domingos”.

¿Se tiene contemplado la implementación de peajes? De ser afirmativo ¿cuál será el costo por categoría de vehículo o número de ejes?

“No.”

¿Qué servicios se habilitarán para los transportistas y cargas?

“Los normales de un paso de frontera.”

3. Operación e infraestructura del paso - Transbordos

Describe las características de los transbordos a realizarse en el paso fronterizo

¿Qué transbordos obligatorios deberán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“El único trasbordo será el transbordo normativo, el de los semovientes, el vehículo de carga que lleva semovientes de Colombia, no entra nunca a Venezuela, el vehículo de Venezuela viene y los recoge ahí en ese centro de atención en frontera.”

¿Qué transbordos voluntarios podrán realizarse en el nuevo paso fronterizo?

“No sé”.

¿Qué infraestructura se habilitará para la realización de transbordos? Describe las principales características.

“El de transbordo normativo y se están proyectando unos corrales para que el vehículo colombiano los baje y entren ahí mismo al vehículo venezolano.”

4. Operación e infraestructura del paso - Organismos de integración

Describe los organismos nacionales o binacionales de integración para generar eficiencia en la atención y operatividad del paso fronterizo

¿Qué organismos nacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CENAF – SENIAT - Por favor descríbalos.

“CENAF y SENIAT.”

¿Qué organismos binacionales operarán en el paso fronterizo para incrementar la eficiencia y promover la integración? Ejemplo: CEBAF – Por favor descríbalos.

“Ninguno.”

¿Cuál será la participación del sector privado en la provisión y operación de servicios en el paso fronterizo? Ejemplo: concesiones, inversiones, etc.

“Por ahora se está estudiando la posibilidad de concesionar la operación de ese paso de frontera, pero es una posibilidad y, la única presencia del sector privado que se tiene contemplada es la de bancos y cafeterías”.

¿Cómo serán los recursos de esos locales comerciales de arrendamiento?

“Eso se definirá en el modelo de administración”.

Organismo responsable de las migraciones

“Colombia, Migración Colombia.”

Organismo responsable de la aduana

“Colombia, DIAN.”

Organismo responsable de seguridad

“Colombia, Policía Antinarcóticos.”

5. Operación e infraestructura del paso - Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que pueden impedir la fluidez del nuevo paso fronterizo

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de mercancías a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“En las operaciones de las entidades de control que hacen presencia allí, se crearía congestión "tramitomanía", pero los tráficados proyectados deben superar las estimadas. Las vías se diseñaron de 3 carriles, de pronto los flujos son mayores y las instalaciones van a quedar cortas, aun cuando el puente está diseñado a 50 años, pero las economías de los países cambian, hoy por ejemplo, el intercambio comercial con Venezuela ha bajado mucho.”

¿Qué va pasar con el funcionamiento de los otros pasos aledaños?

“La idea es que una vez terminado la construcción del proyecto de “Tienditas” entre Colombia y Venezuela, se van a mejorar los demás posos de frontera que existen en Norte de Santander, el de Ureña y el de San Antonio. Es decir, los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, pero Venezuela ya ha insinuado restricción del paso de los vehículos de carga por San Antonio y Ureña. Entonces, es restringir todo el paso de vehículos de carga por esos dos puentes y direccionarlo a “Tienditas”. Podría ser lo mejor también para nosotros, ya que los equipos especializados para el control estarán en “Tienditas” y los otros multimodal.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de mercancías en el nuevo paso fronterizo?

“Los equipos especializados y los espacios amplios para la gestión de carga.”

Según su opinión, ¿cuáles son los principales obstáculos para agilizar el tráfico fronterizo de pasajeros a los que se enfrentará el nuevo paso fronterizo?

“La gran preocupación es que hoy el contrabando es micro contrabando, es decir son las personas los que llevan el contrabando "los maleteros" y el flujo se ve interrumpido o afectado por esa cultura fronteriza. No tendría que dividir de qué se trata ese flujo, porque lo que entra el 85% es de libre tránsito, son personas estudiantes que vienen de Venezuela o viceversa, o gente que trabaja en San Antonio y se regresan todos los días. Todos los colombianos tenemos libre tránsito de vehículos y personas en ese territorio, pero el porcentaje de los que sellan es mínimo.”

Según su opinión, ¿qué medidas optimizan el tráfico fronterizo de pasajeros en el nuevo paso fronterizo, o es potestativo?

“El suficiente espacio, son varios carriles y tienen cabina de atención. En cada isla hay tres, entonces son 12. La detención simultánea, hará que no se genere ningún tipo de congestión en ningún momento. Sería por ahora el único paso fronterizo del país que cuente con esto.”

6. Integración - Opinión

Por favor manifieste su opinión referente a factores que promueven la integración colombo-venezolana con la implementación del nuevo paso fronterizo

En su opinión, ¿cuáles son los principales factores que con la implementación del nuevo paso fronterizo, fortalecerán la integración colombo-venezolana?

“Se facilitarán los intercambios comerciales, se mejorarán las condiciones socio económicas de la población de la región y además, se creará una zona metropolitana de integración fronteriza.”

En su opinión, ¿cuáles son las principales dificultades a que se enfrentará la implementación del nuevo paso fronterizo para su optimo funcionamiento?

“Los recursos para financiar toda la infraestructura que se requiere y la dotación en equipos. En cuanto a recursos humanos, todas las entidades ya dispusieron de recursos para el personal para este año y el próximo, para atender ese nuevo paso de frontera.

No está todavía financiado el centro de atención en frontera, pero está financiado el puente. Faltan todavía los recursos para funcionar y se está tramitando a través del DNP un crédito con el BID, pero todavía no hay disposición suficiente para atender.

El puente lleva un 80% de avance, pero su entrega está prevista para septiembre 2015, pero como también hay que entregar la vía de acceso, eso podría estar en octubre, posiblemente de junio a octubre se construyan las instalaciones del CENAF. Todo está financiado pero para lo único que no existe presupuesto es para las instalaciones del CENAF.

Los cambios políticos son impredecibles.”

Entrevista a Juan Carlos Rodríguez Anara.

Director del Programa Nacional del Servicio al Ciudadano, Entidad: PNSC-Departamento Nacional de Planeación - DNP – PNSC.

1. Operación e infraestructura del paso - Trámites y servicios

Describa las características de administración de la operación y atención al Ciudadano a implementar en nuevo paso fronterizo el “Puente Tienditas”

En el marco de las nuevas directrices del recientemente aprobado PND, ¿qué papel jugará el PNSC en la implementación de los pasos de Frontera en Colombia y, específicamente en la puesta en operación de este nuevo paso de frontera “Puente Tienditas”?

“Cuando se revisan las normas de creación de los CENAF, que datan desde el año 1992, se encuentra que el objetivo de la puesta en operación de estos centros nacionales y binacionales están orientadas a la coordinación interinstitucional para simplificar trámites, reducir pasos, reducir costos y reducir tiempos, con un enfoque

claramente orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en las fronteras. Desafortunadamente, por el proceso que ha tenido la evolución de todos éstos, CENAF y CEBAF, se ha trabajado más con un enfoque a garantizar una serie de infraestructuras, un enfoque a habilitar una serie de vías y un enfoque a garantizar la presencia institucional, pero no se integra en torno al modelo orientado a la gestión de servicio, que satisfaga las necesidades y expectativas de los ciudadanos de las fronteras.

Entonces, está más orientado a generar mecanismos de control, que a generar un modelo de servicio que tienda a garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las personas para el tránsito de carga y de personas en la frontera.

Por eso en el nuevo PND, como bien lo señala la pregunta, es el DNP a través del PNSC, quien se encargará de definir el modelo de operación y de funcionamiento de los CENAF y CEBAF.

A partir de este año, se está construyendo una propuesta de lo que será el modelo de operación, que básicamente tiene tres ejes, el primero de arreglos institucionales y de modelo de servicio, el segundo de los temas de infraestructura y de logística y el tercero será el tema de garantizar la sostenibilidad de la operación de los centros.

Entonces, el tema de definición del modelo, es el de garantizar la sostenibilidad de la operación. El PNSC viene coordinando unas mesas de trabajo, primero para identificar qué se ha hecho en cada una de las entidades, porque se ha encontrado que cada una de las entidades ha hecho muchos estudios, con diferentes modelos de cómo deben funcionar los centros nacionales, pero no hay un organismo técnico que coordine, que articule todo, que finalmente decante y depure y después se encargue de las decisiones operativas, que es un poco la situación que hay en este momento.

Particularmente, en el tema de “Tienditas”, existe una coyuntura que hay que resolver: el puente estará listo para el mes de agosto. Afortunadamente, el contrato que se tiene suscrito con Venezuela tiene previsto la habilitación de una infraestructura temporal para cumplir con una contingencia, para que entre agosto y septiembre se tenga la presencia de la DIAN, Migración Colombia e ICA. Ya están coordinando las reuniones con las entidades, pero es provisional y es en plan de contingencia.

Ahora bien, para efectos de la construcción definitiva se están gestionando recursos por \$35.000.000.000 porque el lote que inicialmente estaba previsto para \$6.000.000.000, ahora vale \$13.000.000.000, porque esos son contratos que se suscribieron hace años para la construcción de infraestructura y que se demora en la ejecución, por ello se hacen sobre estimativos que cambian en el tiempo.

Entonces las tareas prioritarias que tiene el PNSC hoy, para resolver la coyuntura de “Tienditas”, son: primero, el plan de contingencia para hacer

presencia una vez se habilite el puente. Segundo, Gestionar la asignación de esos recursos adicionales que se requieren y, tercero, es la definición del modelo de operación con todas las entidades.”

“Puente Tienditas” sería el piloto para la implementación de las nuevas directrices del Gobierno Nacional a través del PND 2014- 2018?

“Digamos que es el piloto en la contingencia, es probable que en la contingencia no tengamos todo que lo que se ha previsto, pero “tienditas” cuando tenga todas las obras de infraestructura, sería el piloto de los que serían los CENAF y los CEBAF en Colombia, con el nuevo modelo”.

¿De qué manera será visible o hará presencia el PNSC en los espacios físicos dispuestos para los CENAF y CEBAF, de los pasos fronterizos de Colombia?

“Se viene planteando en la construcción del nuevo modelo, acordar unas reglas de juego conjuntas, que todas las entidades deben cumplir. Se ve en los pasos fronterizos que cada entidad tiene su propios temas de su competencia, con sus propias reglas del juego y finalmente al ciudadano no le interesa que cada entidad lo siga atendiendo, sino que todas las entidades lo atiendan con unas reglas claramente definidas. Entonces, se definirán esas reglas para colocarlas en común con las entidades, estableciendo los arreglos institucionales para que no dependan de las personas que están a cargo en su momento, si no que perduren en el tiempo. El PNSC deberá hacer presencia con la administración del paso, para garantizar el cumplimiento de los estándares y protocolos definidos. Luego, el programa en ultimas, por lo menos para a fase de piloto, como lo vamos hacer en los centros integrados de servicio, se va encargar de la administración y con posterioridad del seguimiento y control.”

¿El PNSC entraría a suplir el consejo de administración de los CENAF para el caso de Tienditas?

“Lo estamos revisando, porque esa platica de los consejos ha sido inoperante y, lo que no ha funcionado hay que revisarlo para ver si se plantea un nuevo esquema o, si el esquema se ajusta para que cumpla con las necesidades, porque como lo mencione en la primera pregunta, desde el año 1992, ese consejo existe y en la práctica no opera, porque cada entidad maneja sus propias reglas de juego y ese consejo no se ha visto como un escenario de integración de sistemas o de integración de trámites y servicios, sino como un escenario donde se tratan de mantener meramente temas operativos, en donde quien mantiene la infraestructura es el INVÍAS.”

¿Cómo se va financiar la administración del CENAF Tienditas y los demás del país, después de realizado el piloto?

“Lo que se está planteando en el modelo, es que el INVÍAS del Ministerio de Transporte, por tener la competencia, lo mismo la Agencia Nacional de

Infraestructura – ANI, sean los encargados de la construcción, pero para efectos del mantenimiento, la idea es que sean las entidades las que sufragen los costos de mantenimiento y operación a prorrata y se establezca un fondo común, para que de esa manera, las entidades entiendan que los CENAF y CEBAF también son suyos. Como están en infraestructura que son de otros, pues realmente no la entienden como parte de su responsabilidad, simplemente están haciendo su función en un edificio que les dota otro, que por lo general la gente termina quejándose porque no los dota como quieren.

Entonces, hay que buscar un sentido de pertenencia o de apropiación institucional entre las entidades que, efectivamente prestan sus servicios y las instalaciones físicas, de lo contrario, el tema sería muy complejo.

Existe una posibilidad de que estos CENAF y CEBAF sean operados por un privado, de hecho en este momento estamos contratando una consultoría a efectos de determinar mecanismos de particulares que pudieran financiar la operación y la sostenibilidad, porque no solo nos preocupa el ahora donde cada quien está manejando con sus reglas de juego, la operación y los que están sufriendo son los ciudadano que allí se alberguen.

Nos preocupa el mediano plazo, es decir, cómo implementar un plan de contingencia para “Tienditas” y cómo hacer que los otros puntos de frontera y CEBAF y CENAF, efectivamente migren hacia el modelo, porque la idea es crear algo que en el corto y mediano plazo funcione y en el largo plazo perdure y, que efectivamente funcione.”

¿Dentro del plan de contingencia tiene contemplado comunicar y sensibilizar a esos ciudadanos de frontera y, en general a usuarios de los pasos fronterizos aledaños a Tienditas (Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander), para darle el nuevo uso según los direccionamientos que se determinen para cada uno de dichos pasos de frontera?

“No se ha empezado a tratar aún, pero sí lo hemos considerado. Digamos que por lo que yo he podido ver en estos cortos 4 meses que llevo en el tema, veo que cada uno de los centros de paso de frontera, no se ve de manera sistémica como un todo, sino que a cada uno se le da un tratamiento específico, que no es del todo malo, porque finalmente cada paso de frontera depende de las características fronterizas de la gente que está allí, hay que verlo todo. Así como se le respeta la propia identidad a cada centro, hay que verlo de manera sistémica, entonces lo que vamos hacer en “Tienditas”, va a impactar en los otros dos, es parte de la nueva visión que queremos darle en el PNSC, porque el servicio al ciudadano no depende únicamente de la persona que está en el Front, sino que depende de la ventanilla hacia adentro y, eso es parte como de la impronta que le queremos dar a las entidades. No vamos a llegar allá a mandar, sino de posibilitar a ellos que lo logren y de infundir el poder.”