



Hoja de ruta para el desarrollo de la Zona Económica Binacional Táchira-Norte de Santander



**GOBERNACIÓN
DEL ESTADO TÁCHIRA**

RE-0-0000185-7

**FEDECAMARAS
TÁCHIRA**
EL ORGULLO DE SER EMPRESARIO



CÁMARA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
VENEZOLANO COLOMBIANA
CAVECOL
J-00129014-1

**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)**

Oficina país de Venezuela

Luis Francisco Thais Santa Cruz
Representante Residente

Eduardo López-Mancisidor
Representante Residente Adjunto

Daniel Barráez
Economista principal

Lubel Mier y Terán
Asistente de comunicaciones

Diseño gráfico
Michelle Márquez

Impresión
Grupo Intenso

El PNUD es la principal agencia de las Naciones Unidas que lucha contra la injusticia de la pobreza, las desigualdades y el cambio climático. Trabajando con una amplia red de expertos y socios en 170 países, el PNUD ayuda a las naciones a desarrollar soluciones integradas y sostenibles por las personas y el planeta.

Para obtener más información, visita www.undp.org/es/venezuela o síguenos en las redes sociales vía @PNUDVenezuela.

© UNDP, 2025
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Resumen ejecutivo

Contexto y propósito

La frontera Táchira-Norte de Santander concentra uno de los mayores potenciales económicos de América Latina y hoy opera muy por debajo de su capacidad. Son 216 km que vinculan mercados nacionales que suman cerca de 80 millones de habitantes y que antes de 2015 llegaron a registrar un comercio anual cercano a USD 7.200.000.000. Este documento propone una hoja de ruta para transformar esta frontera en una Zona Económica Especial Binacional (ZEEB) que funcione como eje de integración productiva, logística y social entre Venezuela y Colombia.

El informe se dirige a autoridades nacionales y subnacionales, sector privado, actores sociales y organismos internacionales. Define un marco estratégico, institucional y de inversión que permita aprovechar las capacidades instaladas y reducir las principales brechas de infraestructura, gobernanza y cohesión social.

Diagnóstico de la frontera

El diagnóstico destaca una combinación de activos relevantes y restricciones:

Activos clave

- Infraestructura industrial instalada en San Cristóbal, Ureña y La Fría, hoy subutilizada pero recuperable;
- Tradición empresarial, redes binacionales y mano de obra calificada con experiencia industrial, comercial y agroindustrial;
- Capital social organizado (consejos comunales y otras figuras comunitarias) con alta capacidad de articulación territorial;
- Ubicación con acceso a mercados andinos, del Caribe, del Pacífico y a los mercados internos de ambos países.

Restricciones

- Fragmentación institucional y ausencia de una gobernanza binacional operativa con capacidad de decisión y seguimiento;
- Trámites lentos, costos de transacción altos y débil seguridad jurídica para la inversión privada;
- Deterioro de infraestructura vial, servicios eléctricos, agua e internet, que limita el potencial productivo;
- Informalidad laboral con baja generación de empleo formal;
- Presión sobre los sistemas de salud y falta de protocolos recíprocos en salud, movilidad y asistencia social;

- Persistencia de economías ilícitas y extorsión en corredores logísticos, aunque con mejoras significativas y recientes en seguridad y orden público.

El documento concluye que la región no ha perdido sus capacidades productivas, sino que las mantiene ociosas por falta de condiciones adecuadas. Reactivar esas capacidades requiere menor esfuerzo que reconstruirlas desde cero.

Visión y objetivos estratégicos

La propuesta plantea que, hacia 2033, la ZEEB Táchira-Norte de Santander se consolide como el corredor de integración multimodal más eficiente entre el Pacífico y el Caribe, con tres resultados centrales:

1. Convertir al Táchira en *hub* logístico-industrial del occidente venezolano y bisagra con el aparato productivo colombiano;
2. Generar empleo formal y encadenamientos productivos profundos en sectores industriales, agroindustriales, tecnológicos, turísticos y logísticos;
3. Fortalecer la cohesión social y la seguridad humana mediante servicios públicos, protección social y mecanismos de asistencia recíproca.

La estrategia se organiza en tres fases:

1. **Fase esencial (primeros dos años).** Bases legales e institucionales, rehabilitación de infraestructura crítica y proyectos de impacto rápido
2. **Fase de desarrollo (siguientes tres años).** Consolidación de clústeres productivos, puesta en marcha del nuevo puente y del puerto seco de Guarumito, expansión energética
3. **Fase integral (últimos cuatro años).** Maduración del sistema, aumento de inversiones privadas y consolidación de Táchira como *hub* regional

Modelo de gobernanza y marco normativo

El documento propone un esquema de gobernanza multinivel y binacional basado en tres niveles en cada país:

1. **Coordinación Ejecutiva Nacional.** Instancia de más alto nivel político, presidida por la Vicepresidencia de la República y un conjunto de ministerios con competencia en economía, relaciones exteriores, defensa, aduanas, transporte, energía, salud y otros sectores. Define la estrategia binacional y la posición negociadora del Estado.

- 2. Coordinación Operativa Nacional.** Equipo técnico permanente de organismos como aduanas, migración, sanidad, tributación y gobernación de Táchira, responsable de la implementación y de la interlocución técnica con Colombia.
- 3. Coordinación Territorial.** Gobernación y alcaldías de la zona fronteriza, con participación estructurada de cámaras empresariales, academia, banca y sociedad civil, apoyadas por una Secretaría Técnica Permanente y un Banco de Proyectos.

En el plano legal, se recomiendan promulgar dos decretos principales:

- 1. Decreto de Creación de la Zona Económica Especial del Estado Táchira,** en el marco de la Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales, que establezca régimen fiscal, laboral y cambiario especial, y delimite el área geográfica y los sectores prioritarios.
- 2. Decreto que Aprueba la Estructura de Administración de la ZEEB Táchira–Norte de Santander,** que institucionalice las coordinaciones, la Secretaría Técnica Permanente, el Banco de Proyectos y los mecanismos de toma de decisión y seguimiento.

Este modelo se articula con la Zona Económica y Social Especial (ZESE) colombiana y con el Memorándum de Entendimiento Binacional, y busca asegurar coherencia entre compromisos internacionales y normativa interna.

Ejes de intervención y principales líneas de acción

La hoja de ruta organiza la intervención en cuatro ejes interrelacionados:

Integración productiva y economía complementaria

- Desarrollo de zonas francas especializadas (comercio minorista, mayorista, industrial, tecnológico, minero-industrial);
- Promoción de clústeres industriales, agroindustriales, tecnológicos y turísticos;
- Esquema de incentivos fiscales y municipales alineados, con énfasis en empleo formal y valor agregado;
- Fondo de desarrollo para las PYME y proyectos binacionales, con componentes de capital semilla, crédito y garantías;
- Programas de desarrollo de proveedores, fortalecimiento empresarial y certificaciones de calidad y ESG;

- Centro de Innovación y Emprendimiento y Observatorio de Mercados para reducir asimetrías de información.

Servicios públicos, infraestructura y logística

- Rehabilitación de corredores viales principales y accesos a pasos fronterizos;
- Recuperación y expansión del sistema hidroeléctrico Uribante-Caparo y desarrollo de proyectos solares y eólicos;
- Programas de agua potable y saneamiento para uso doméstico e industrial;
- Construcción del puerto seco de Guarumito, con plataforma intermodal y conexión al sistema portuario venezolano;
- Modernización de instalaciones aduaneras, patios de carga y almacenes, así como de la infraestructura digital (ventanilla única, trazabilidad de cargas, interoperabilidad con sistemas colombianos).

Desarrollo social y asistencia recíproca

- Fortalecimiento de la red de salud en Táchira y establecimiento de mecanismos de compensación y referencia/contrarreferencia con instituciones de Norte de Santander;
- Armonización de protocolos médicos, homologación de títulos profesionales y certificaciones técnicas;
- Programas conjuntos de formación técnica y superior orientados a sectores estratégicos de la ZEEB;
- Aprovechamiento del capital social organizado como socio en la ejecución territorial de programas y proyectos.

Paz, seguridad y convivencia fronteriza

- Consolidación de los avances en seguridad y reducción de violencia en corredores económicos;
- Medidas coordinadas contra economías ilícitas y extorsión en cadenas logísticas;
- Mecanismos de cooperación en inteligencia, gestión migratoria y uso de pasos formales;
- Instrumentos de transparencia y rendición de cuentas sobre compromisos y resultados de la ZEEB.

Implementación, financiamiento y riesgos

La implementación se basa en un flujo de decisiones ascendente y descendente que vincula territorio, nivel técnico nacional y nivel político superior, apoyado por comités sectoriales y juntas consultivas. El Banco de Proyectos funciona como filtro técnico y cartera priorizada para canalizar recursos nacionales, inversión

privada y financiamiento de bancos de desarrollo y agencias de cooperación.

La hoja de ruta plantea que solo una combinación de gobernanza efectiva, decisiones normativas claras, proyectos bien priorizados y participación activa de los actores territoriales permitirá transformar la frontera Táchira-Norte de Santander en una plataforma sostenible de desarrollo binacional.

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Contexto y propósito	3
Diagnóstico de la frontera	3
Visión y objetivos estratégicos	3
Modelo de gobernanza y marco normativo	3
Ejes de intervención y principales líneas de acción	4
Implementación, financiamiento y riesgos	5
 Introducción	 7
 PARTE I. ¿Dónde estamos?	 9
El potencial de la frontera más dinámica de Sudamérica	10
El contexto: una frontera que aguarda su momento	10
Los desafíos por resolver	10
Capacidades	13
 PARTE II. ¿A dónde vamos?	 15
Visión estratégica: Táchira como hub de integración regional	16
Principios rectores	16
Ámbito territorial: tres zonas, un sistema integrado	17
El destino	18
 PARTE III. ¿Cómo lo vamos a lograr?	 19
Un modelo que aprende y se adapta	20
Primer paso: gobernanza	20
Segundo paso: desarrollo integral en cuatro ejes	29
Tercer paso: del diagnóstico a la acción	39
 PARTE IV. La importancia histórica de este momento	 43
 Anexo. Línea de tiempo con hitos críticos	 46
Fase esencial (años 1-2). Fundamentos	46

Introducción

En el marco de los desafíos y oportunidades que caracterizan a nuestra región fronteriza, presentamos esta Hoja de Ruta, un instrumento estratégico que nace de la convicción compartida de impulsar el desarrollo sostenible del estado Táchira y su entorno binacional. Su elaboración es el fruto de un estrecho trabajo colaborativo entre la Gobernación del Estado Táchira, la Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (CAVECOL) y el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que demuestra que la articulación institucional, la cooperación y el compromiso convergen para forjar un mañana más próspero.

Este documento se ha construido sobre la base de los lineamientos del Plan de Desarrollo Estatal y de un proceso de consulta participativa que involucró a múltiples actores regionales: el sector privado organizado -con entidades como Fedecámaras Táchira y la Cámara de Industria y Comercio del Estado Táchira-, las comunidades académicas de la región -como la Universidad de los Andes (ULA), la Universidad Católica del Táchira (UCAT), Universidad Politécnica Territorial Agroindustrial del Estado Táchira (UP-TAET) y otras instituciones universitarias de prestigio-, así como especialistas en integración binacional y representantes de la sociedad civil. Esta diversidad de voces ha permitido enriquecer la visión y garantizar que este instrumento responda a las realidades y aspiraciones de quienes habitan y trabajan en esta zona estratégica.

La Hoja de Ruta que hoy ponemos a disposición es un ejemplo vivo de cómo la sinergia entre los actores públicos y privados, la academia, el PNUD y otros actores relevantes puede trabajar de manera conjunta para identificar objetivos comunes y diseñar planes de trabajo integrales. Este es un camino que trasciende discursos y se concreta en resultados, en acciones, en gobernanza compartida. Es la demostración fehaciente de que, cuando convergen voluntades, se pueden transformar potenciales en realidades, límites en oportunidades y visiones en proyectos concretos.

Más allá de su carácter técnico, este documento es una **radiografía estratégica** de una región en punto de inflexión. No se limita a enumerar dificultades o carencias; al contrario, se proclama como un **mapa de oportunidades**. Reconoce los obstáculos que se deben superar, pero también distingue los activos que permanecen, las capacidades que resisten y las posibilidades que esperan ser puestas en marcha. Esta Hoja de Ruta propone un trayecto claro: señala desde dónde partimos y hacia dónde debemos llegar para lograr una transformación integral.

El horizonte que aquí se enuncia es ambicioso: la transformación de la frontera Táchira-Norte de Santander en una **Zona Económica Especial Binacional (ZEEB)**, concebida como un eje de integración productiva, logística y social entre Venezuela y Colombia. En este territorio convergen oportunidades significativas: mercados nacionales que en su conjunto suman cerca de 80 millones de habitantes, cadenas de valor que pueden fortalecerse, capital humano que puede dinamizarse y condiciones geográficas que invitan a la cooperación. La ZEEB se presenta entonces como una plataforma de crecimiento, empleo, innovación y prosperidad compartida.

Esta Hoja de Ruta se pone a disposición de las instituciones, del sector público, el empresariado, las universidades, las organizaciones de base y la ciudadanía en general. Es un instrumento concebido para ustedes. No pretende ser un documento final, rígido o inamovible, sino una guía dinámica y viva, destinada a adaptarse, desplegarse y consolidarse con el tiempo. Su efectividad dependerá de la participación activa, el compromiso sostenido y la acción coordinada de todos los actores involucrados. Confiamos plenamente en que, con voluntad, creatividad y colaboración, esta iniciativa marcará un antes y un después en la región. Que este proyecto sea semilla y motor de un desarrollo justo, sostenible e inclusivo, que beneficie a las generaciones presentes y futuras.

PARTE I.

The background is a solid dark blue. It features several white geometric lines: a vertical line on the right side, a horizontal line near the top right, a horizontal line across the middle, and a vertical line on the left side. These lines intersect to form various rectangular and square shapes, creating a minimalist, architectural feel.

¿Dónde estamos?

El potencial de la frontera más dinámica de Sudamérica

La frontera entre Táchira-Norte de Santander es una de las zonas con mayor potencial económico de América Latina y, simultáneamente, una de las más subutilizadas. Esta frontera de 216 km, que une dos mercados de casi 80 millones de personas, opera hoy muy por debajo de su capacidad. El comercio binacional alcanzó USD 7.200.000.000 anuales antes de 2015, pero cayó drásticamente en años recientes.

Hoy, esa frontera enfrenta un momento definitorio. No se trata de un declive irreversible, sino de un potencial temporalmente desaprovechado que espera las condiciones para desatar su potencial de prosperidad económica.

Este diagnóstico no es un inventario de problemas, sino un mapa de oportunidades. Una radiografía estratégica de una región en punto de inflexión. Identifica obstáculos a superar, pero también los activos que permanecen, las capacidades que resisten y las oportunidades que esperan. Más importante aún: traza el camino desde donde estamos hasta donde debemos llegar.

El contexto: una frontera que aguarda su momento

Expansión y contracción

La historia reciente de Táchira está marcada por ciclos de expansión y contracción económica que reflejan fenómenos macroeconómicos complejos. Durante los años noventa y la primera década del nuevo milenio, la frontera experimentó un dinamismo sin precedentes. Ureña fue reconocida como una de las zonas industriales más importantes del país, con un tejido empresarial diversificado que generaba miles de empleos formales.

El comercio bilateral entre Venezuela y Colombia alcanzó niveles históricos. Las diferencias cambiarias crearon oportunidades de arbitraje que, aunque generaron distorsiones, también movilizaron capital y actividad económica. Los puentes internacionales procesaban flujos de personas y mercancías de manera permanente.

Esta prosperidad dejó activos tangibles, tales como infraestructura industrial instalada, capital humano con experiencia en manufactura y comercio internacional, redes empresariales binacionales y una cultura emprendedora profundamente arraigada en la población tachirense.

A partir de 2014, cambios en las condiciones condujeron a una reconfiguración del modelo económico fronterizo. La actividad comercial formal se contrajo significativamente. Las zonas industriales de Ureña operan hoy muy por debajo de su capacidad instalada. El dinamismo que caracterizó la frontera durante dos décadas cedió paso a una economía menos estructurada.

El momento actual: oportunidad en medio de la complejidad

Táchira tiene un activo invaluable: una población con profunda tradición comercial y empresarial. La historia del estado está construida sobre la iniciativa privada, el comercio transfronterizo y la manufactura. Esta cultura no desaparece con los ciclos económicos, permanece latente esperando condiciones para reactivarse.

Las universidades en la región forman ingenieros, administradores, tecnólogos y profesionales técnicos continuamente. El ecosistema educativo es robusto y responde a las necesidades del sector productivo.

Los empresarios tachirenses mantienen redes, conocimiento del mercado venezolano y disposición a reinvertir cuando las condiciones sean propicias.

A pesar de la contracción económica, la infraestructura industrial no desapareció. Los galpones, las plantas industriales, los sistemas de servicios básicos y la infraestructura vial interna de los parques industriales permanecen. Requieren actualización y mantenimiento, pero la inversión necesaria es una fracción de lo que costaría construir desde cero.

Ureña conserva zonas industriales que en su momento fueron modelo nacional. La Fría tiene vocación logística natural por su posición en la vía hacia el Lago de Maracaibo. San Cristóbal es el centro administrativo, financiero y educativo consolidado.

El contexto actual presenta señales alentadoras. La economía de Venezuela ha crecido de forma sostenida generando capacidad para inversiones estratégicas. Colombia exporta anualmente más de 60.000 millones de dólares, con productos que buscan rutas eficientes hacia el Atlántico. La cooperación bilateral Venezuela-Colombia muestra signos de fortalecimiento. En este marco, Táchira no es una región periférica, sino el actor central de un proyecto de integración hemisférica.

Los desafíos por resolver

Gobernanza compartida

Se estableció un compromiso bilateral de cooperación a través del Memorándum de Entendimiento entre Colombia y Venezuela, que involucra a las autoridades nacionales. La finalidad consiste en facilitar la articulación con instituciones públicas, privadas y actores relevantes de ambos países. Los Ministerios y entidades competentes deberían trabajar de manera coordinada para evaluar el alcance, instrumentos normativos y definir las acciones necesarias que faciliten alcanzar los objetivos del Memorándum.

Para este fin se determinó un esquema de coordinación técnica y política (Figura 1), útil para establecer un seguimiento efectivo de las iniciativas y el impulso de la Zona Económica Especial Binacional (ZEEB) de forma ordenada, transparente y conforme a los marcos normativos de Venezuela y Colombia.

Figura 1. Esquema de coordinación técnica y política



Este grupo, conformado por delegaciones acreditadas de manera paritaria por ambos países, podrá invitar a participar, en calidad de expertos o asesores, a representantes del sector productivo, empresarial, académico, social y comunitario que puedan aportar conocimientos técnicos y experiencia para el desarrollo de la ZEEB.

Se requiere una arquitectura institucional sólida para dar continuidad a los acuerdos. Esto implica la posibilidad de establecer una capacidad de decisión vinculante clara y definir canales formales para elevar propuestas de lo local a lo nacional, asegurando la coherencia y el impacto de las políticas públicas.

La actual fragmentación institucional en temas fronterizos puede transformarse en una oportunidad para la coordinación mediante el diseño de una estructura que racionalice y unifique a los actores estatales y no estatales, optimizando la toma de decisiones efectivas y el aprovechamiento de recursos.

Es preciso fortalecer las capacidades, invirtiendo en la preparación técnica y estructural de las delegaciones venezolanas para negociar con Colombia. La profunda crisis de confianza y las debilidades estructurales son un motor para la reforma regulatoria, permitiendo la construcción de un nuevo clima de confianza que impulse la inversión y el comercio.

Superar la impredecibilidad representa la oportunidad de cimentar la seguridad jurídica indispensable para fomen-

tar la participación del sector privado. La desalineación interna puede ser resuelta creando un mecanismo que permita unificar la posición negociadora de Venezuela para fortalecer su credibilidad ante el socio binacional.

La falta de seguimiento a los compromisos también nos invita a implementar un robusto sistema de monitoreo y evaluación, asegurando el cumplimiento efectivo y la sostenibilidad a largo plazo de todos los esfuerzos de cooperación bilateral.

Por otra parte, los trámites para el comercio binacional son más lentos y menos efectivos que lo que requiere la dinámica del comercio y la frontera. Estos procedimientos toman tiempo y encarecen las operaciones, añadiendo incertidumbre y promoviendo la informalidad.

Infraestructura física y servicios básicos al límite de su capacidad

Los puentes internacionales Simón Bolívar y Atanasio Girardot fueron diseñados para épocas de alto flujo y operación eficiente. Hoy se encuentran subutilizados en términos comerciales, pero, paradójicamente, congestionados por la lentitud de los procedimientos. Las pocas operaciones que se realizan generan colas y demoras significativas. El flujo potencial de mercancías que una frontera integrada podría movilizar exige infraestructura de mayor capacidad y tecnologías modernas que optimicen los procesos.

Por otra parte, la infraestructura básica presenta también desafíos. Las vías de acceso y carreteras que conectan los pasos fronterizos con centros productivos están deterioradas. Las instalaciones aduaneras en algunas áreas se beneficiarían de proyectos de modernización. Las áreas de almacenes y patio tienen capacidad insuficiente para almacenamiento temporal, sin sistemas de clasificación automatizada ni protección para mercancías sensibles.

El potencial productivo del estado se ve limitado por un servicio eléctrico con cortes frecuentes, agua intermitente e internet inestable.

Sistema de apoyo a las empresas

El tejido empresarial local muestra capacidad en manufactura, agroindustria y servicios. Para escalar, las firmas requieren capital de trabajo, programas de encadenamiento con empresas ancla y estándares de calidad homologados. Un fondo de crédito con trámites simples, garantías parciales y asistencia técnica acelera la reactivación y modernización.

Conectividad multimodal fragmentada

La integración logística de la frontera está incompleta. Táchira tiene acceso carretero a Colombia, pero la conexión con el sistema portuario venezolano del Caribe es fragmentada. El corredor natural hacia el Lago de Maracaibo y puertos como La Ceiba existe conceptualmente, pero requiere eslabones críticos para convertirse en un sistema eficiente de logística internacional.

Infraestructura digital

La competitividad de la ZEEB dependerá críticamente de la eficiencia de sus procesos administrativos. Actualmente no existe una plataforma digital integrada que facilite las operaciones binacionales. Se requiere desarrollar un sistema único de trámites y permisos que permita a los operadores realizar todos los procedimientos requeridos de forma digital; un portal de información y transparencia que brinde certeza sobre regulaciones y requisitos; un sistema de seguimiento de cargas y logística que reduzca incertidumbre en los tiempos de tránsito; y garantizar la interoperabilidad con los sistemas aduaneros de ambos países. Esta infraestructura digital no es un complemento opcional, sino un requisito fundamental para reducir costos de transacción y tiempos de operación a niveles competitivos internacionalmente.

Capital humano, salud y movilidad laboral

La región requiere un sistema de salud y educación básica fortalecido. Así, por ejemplo, es conveniente considerar una propuesta sanitaria con base en asistencia recíproca, red binacional de ambulancias y telemedicina, y construcción de nuevas instalaciones de salud. Estos elementos mejoran el bienestar, reducen tiempos críticos y atraen talento.

La movilidad laboral necesita homologación expedita de títulos y certificaciones, reconocimiento de prescripciones y protocolos médicos armonizados. En formación, centros técnicos con currículos alineados a la demanda de la región y certificaciones automáticas binacionales facilitan el primer empleo.

Salud y seguridad humana

El sistema de salud en Táchira, concentrado en el Hospital Central de San Cristóbal como único centro de alta complejidad funcional, opera bajo saturación crónica. Esta situación ha generado una demanda masiva y unilateral de servicios en el Hospital Universitario Erasmo Meoz en Cúcuta, donde la atención a pacientes venezolanos representa aproximadamente el 25 % de la asistencia médica, sin un mecanismo binacional de compensación financiera.

Esta externalidad negativa es un factor de riesgo en la sostenibilidad operativa del sistema colombiano y una crisis de acceso para la población venezolana que no puede pagar tratamientos especializados de alto costo como oncología, cardiología pediátrica o retrovirales.

Empleo e informalidad

La reactivación económica y comercial binacional aún no se traduce en una estabilización del mercado laboral formal. La informalidad se mantiene en niveles críticos, con estimaciones que la sitúan entre el 40 % y 50 %. Este alto grado de vulnerabilidad laboral, sumado a la lentitud en la promulgación de leyes y normativas de seguridad jurídica, inhibe la inversión privada a gran escala, postergando la generación de los empleos formales necesarios para anclar la población al territorio de manera productiva.

Educación

Persisten obstáculos regulatorios y burocráticos que dificultan la integración académica, particularmente en la homologación de títulos universitarios, visas estudiantiles y certificaciones técnicas. Esto fragmenta el capital humano y limita la capacidad de la fuerza laboral binacional para insertarse en las cadenas de valor que la Zona Económica Especial Binacional busca generar.

Fragilidad institucional y falta de protocolos recíprocos

El sistema de protección y asistencia social en Táchira se caracteriza por una marcada fragmentación y descoordinación interinstitucional. La respuesta se halla dispersa entre programas de alcance nacional y estructuras subnacionales con limitada autonomía financiera. Una debilidad crítica es la ausencia de protocolos operativos binacionales formalizados para la referencia y contrarreferencia de emergencias médicas y la gestión de flujos migratorios, llevando a que la asistencia social recíproca dependa de la buena voluntad y las alianzas informales, en lugar de marcos codificados de reciprocidad.

Seguridad y convivencia fronteriza

El espacio fronterizo Táchira-Norte de Santander continúa siendo uno de los territorios más estratégicos del país por su dinamismo económico, su conexión histórica con Colombia y su rol como corredor logístico y comercial. Aunque ha enfrentado desafíos asociados a la presencia de actores armados, economías ilícitas, extorsión y vulnerabilidad migratoria, Táchira ha logrado avances significativos en estabilidad y seguridad, posicionándose actualmente como uno de los estados más seguros de Venezuela.

Este progreso reciente se expresa en mayor estabilidad y orden público en los principales corredores económicos, procesos de recuperación institucional y articulación entre actores regionales, reducción de episodios de violencia urbana y rural, reapertura de pasos formales que ha desincentivado el uso de rutas irregulares, y cooperación técnica con múltiples sectores como el académico, privado y social.

Estas mejoras han creado condiciones más favorables para la inversión, el comercio, la movilidad y el desarrollo. El territorio, por tanto, se encuentra ante una oportunidad real de consolidar un modelo de gestión fronteriza moderno, basado en seguridad integral, tecnología, cooperación binacional y desarrollo económico estructural.

El diagnóstico, sin embargo, sigue señalando desafíos estratégicos: extorsión generalizada en corredores logísticos, vulnerabilidad migratoria, presencia residual de estructuras criminales y limitada interoperabilidad en materia de inteligencia. Para abordarlos, la estrategia aprovecha los avances ya alcanzados y apuesta por soluciones de segunda generación orientadas a blindar la frontera y potenciar su competitividad.

Marco regulatorio que requiere actualización

El comercio transfronterizo del siglo XXI opera con estándares de facilitación comercial que demandan simplificación administrativa, certeza jurídica, ventanillas únicas digitales y regímenes aduaneros predecibles.

Esta ZEEB está delimitada territorialmente en las regiones de Táchira y Zulia, por la parte venezolana, y en el Norte de Santander, por la parte colombiana. Sin embargo, el Memorándum establece que el alcance del área geográfica específica de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional aún está por definirse y requerirá trabajo técnico conjunto para identificar, delimitar y acordar los sectores y territorios que integrarán dicha Zona.

No existe una creación de la ZEE de Táchira enmarcada en la Ley Orgánica de las Zonas Económicas Especiales, por lo cual el establecimiento de la ZEEB se da en el marco de los compromisos bilaterales asumidos entre Venezuela y Colombia.

La articulación de la Zona Económica y Social Especial (ZESE) de Colombia, la Ley Orgánica de Zonas Econó-

micas Especiales (LOZEE) de Venezuela y la propuesta de la Zona Económica Especial Binacional (ZEEB) configuran un paradigma de complementariedad estratégica fundamental para el desarrollo de la frontera entre Colombia y Venezuela.

Los marcos normativos, como políticas públicas y su alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, revelan que los regímenes especiales desarrollados por cada uno de los países (ZESE y LOZEE) son complementarios y totalmente coincidentes con el diseño inicial de la plataforma de gobernanza propuesta por la ZEEB.

Los modelos fiscales planteados en cada uno de los regímenes tienen una notable sinergia, permite a la inversión binacional acceder, por un lado, a estabilidad fiscal (Colombia), para la instalación y el empleo; por otro, a incentivos al desempeño y aduaneros (Venezuela), para la importación de insumos y la exportación final.

Los objetivos sectoriales de ambos regímenes están focalizados en actividades industriales, agroindustriales y comerciales, y convergen sentando las bases para el desarrollo de cadenas de valor transfronterizas.

La LOZEE promueve específicamente la creación de eslabones productivos, un concepto que la ZEEB puede vehicular mediante el aprovechamiento de las capacidades productivas diferenciadas en las zonas fronterizas (por ejemplo, producción primaria en una jurisdicción y manufactura avanzada en la otra).

La ZEEB se presenta como el instrumento idóneo político y de gobernanza necesario para transformar los beneficios fiscales y sectoriales de ambos países en ventajas operativas. Su mandato de fomentar la paz y la integración económica es indispensable para mitigar los riesgos inherentes a la frontera, como la inseguridad y los costos logísticos elevados.

Sin embargo, el resto de los temas acordados bilateralmente no cuenta con su correlato normativo, por lo cual es necesario trabajar en la creación y armonización de normas para alcanzar los objetivos determinados en el Memorándum de Entendimiento.

Capacidades

Las zonas industriales de San Cristóbal, Ureña y La Fría tienen una capacidad instalada significativa operando por debajo de su potencial. La memoria institucional del sector productivo tachireño es extraordinaria. Las cámaras de comercio, las asociaciones empresariales y de industriales mantienen conocimiento detallado de los procesos productivos, las cadenas de suministro y los mercados de exportación.

La región tiene mano de obra calificada, tradición manufacturera de décadas, instituciones educativas (universidades e institutos técnicos) formando talento continuamente, y una posición geográfica privilegiada que no se aprovecha de manera plena. Este no es un problema de capacidades perdidas, sino de capacidades tempo-

ralmente no utilizadas. La diferencia es fundamental: reconstruir capacidades toma décadas; reactivar capacidades existentes puede tomar meses.

Complementariedad

Las economías de Venezuela y Colombia tienen complementariedades estructurales que pueden generar valor agregado. Venezuela cuenta con energía, materias primas, minerales, un gran mercado y recursos humanos, en tanto que Colombia cuenta con acceso al Pacífico, infraestructura, desarrollo empresarial y también un gran mercado. Esta complementariedad ha funcionado en el pasado, cuando empresas venezolanas usaban insumos colombianos para fabricar productos que vendían en ambos mercados y los trabajadores cruzaban diariamente generando economías de aglomeración.

Capital social

A pesar de las carencias del Estado subnacional, la zona fronteriza exhibe una fortaleza intrínseca en su capital social organizado. Los 1968 consejos comunales (a diciembre de 2024), junto a las bases de misiones y consejos de misiones, representan una densa red de capitalidad social. Estas estructuras actúan como la primera línea de contención social, supliendo las fallas en la entrega de servicios y manteniendo un grado de cohesión y estabilidad comunitaria. Esta capacidad de autoorganización local es un activo estratégico fundamental que puede transformarse de un mecanismo de supervivencia a un socio estratégico en la gobernanza territorial.

Resiliencia, legado industrial y *know-how* acumulado

El conocimiento técnico permanece y en la región hay trabajadores entre quince y veinte años de experiencia

en manufactura de calzado, confección, procesamiento de alimentos. Además, la región tiene tradición empresarial multigeneracional. Familias que manejaron empresas durante décadas transfieren valores de trabajo, disciplina y toma de riesgo a nuevas generaciones.

Quizás el activo más valioso sea el menos tangible: la resiliencia probada de actores locales. Empresarios que son extraordinariamente resilientes, creativos y adaptables.

Ubicación geográfica como activo

La frontera Táchira-Norte de Santander no solo conecta dos países, es también un corredor natural hacia múltiples mercados:

1. Mercados andinos. Conecta directamente con Ecuador (32 millones de habitantes), Perú (33 millones), Chile (19 millones), Bolivia (12 millones). Total: 96 millones de consumidores a través de Colombia.
2. Mercado caribeño. Acceso desde Colombia a países del Caribe (44 millones de habitantes adicionales).
3. Mercado del Pacífico. Conexión con Asia vía puertos colombianos del Pacífico (especialmente relevante para productos agroindustriales).
4. Mercados internos. Regiones centrales de Venezuela y Colombia.

Ventana de oportunidad

Los Memorandos de Entendimiento entre Venezuela y Colombia señalan una voluntad política de alto nivel. Ambos Gobiernos han expresado públicamente interés en reactivar la frontera.

PARTE II.

¿A dónde vamos?

Visión estratégica: Táchira como hub de integración regional

Táchira se encuentra en un punto de inflexión histórico. La frontera entre Venezuela y Colombia está experimentando signos de recuperación. El comercio formal crece, los flujos migratorios se estabilizan y emerge el consenso sobre la importancia y deseabilidad de la integración binacional.

La propuesta de la Zona Económica Especial Binacional responde a una realidad geopolítica y económica fundamental, Táchira y Norte de Santander forman una región económica natural. La visión es que para el 2033, la ZEEB Táchira-Norte de Santander será reconocida como el corredor de integración multimodal más eficiente entre los océanos Pacífico y Atlántico, un hub logístico que conecta los centros industriales de Colombia con los puertos venezolanos del Caribe, generando prosperidad compartida para 4 millones de habitantes en ambos lados de la frontera.

La oportunidad estratégica

Táchira posee ventajas competitivas únicas que, adecuadamente apalancadas, pueden transformar al estado en el epicentro del desarrollo del eje occidental venezolano:

1. Posición geográfica. Único punto de conexión terrestre entre el centro industrial colombiano (50 millones de habitantes, PIB 330 billones de dólares) y el corredor Maracaibo-Falcón.
2. Infraestructura existente. Puentes internacionales, zonas industriales establecidas, aeropuerto internacional.
3. Capital humano. Tradición comercial e industrial de décadas.
4. Complementariedad binacional. Asimetrías productivas Colombia-Venezuela generan oportunidades de arbitraje.

Táchira se convertirá en el hub logístico-industrial que conecta dos océanos, procesando millones de toneladas anuales de carga, generando miles de empleos formales y atrayendo inversión directa.

Principios rectores

El desarrollo del camino para alcanzar la visión propuesta tiene los siguientes pilares:

Pragmatismo

Aprovechamiento de la infraestructura existente mientras se construye la futura. Los puentes internacionales actuales seguirán operando mientras se construye el nuevo cruce de Guarumito. Las zonas industriales de San Cristóbal (Puente Real, Barrancas, Las Lomas, Paramillo) se revitalizan antes de crear nuevas. Primero optimizar, luego expandir.

Desarrollo incremental: Fase esencial → Fase de desarrollo → Fase integral

La ZEEB se desplegará en tres horizontes temporales:

1. Fase esencial. Marco legal, institucionalidad, proyectos de impacto rápido.
2. Fase de desarrollo. Infraestructura crítica, primeros clústeres consolidados.
3. Fase integral. Sistema maduro, competitivo internacionalmente.

Esta secuencia permite comenzar con bases firmes, ajustar sobre la experiencia y demostrar resultados tangibles para atraer las grandes inversiones.

Soberanía e integración

El proyecto fortalece la soberanía al promover el desarrollo económico robusto y socialmente responsable. La mejor defensa de la frontera es hacerla próspera.

La ZEEB busca constituir un funcionamiento eficiente a partir de un reordenamiento interno que refleje la toma de decisiones de interés nacional de manera soberana y en el marco de la normativa nacional. Un Decreto para la Creación de la Zona Económica Especial (que incluya el deber de observancia de las directrices, políticas y procedimientos que, en materia de soberanía, independencia, autodeterminación, seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación, sean dictadas por el Ejecutivo Nacional) otorgará un carácter estratégico y de utilidad pública a las actividades.

Autosostenibilidad financiera

Desde su inicio, el proyecto aspira generar ingresos propios mediante tarifas, rentas, participación y utilidades de los proyectos.

Gobernanza compartida

La visión de futuro de la ZEEB proyecta una arquitectura institucional que garantiza la acción conjunta, superando el centralismo y la discontinuidad, actuando como el catalizador de una nueva era en la relación fronteriza. La gobernanza compartida será el motor institucional que garantice la sostenibilidad, la prosperidad económica y la cohesión social del eje Táchira-Norte de Santander, sentando las bases de un modelo replicable de integración regional.

Esta visión nos lleva a proyectar la consolidación de un modelo de integración fronteriza de desarrollo cooperativo, moderno y sostenible, cuya gobernabilidad fortalezca y afiance la integración y la complementariedad económica y social entre Venezuela y Colombia, basada en un marco legal especial.

La gobernanza multinivel será la garantía para afianzar la toma de decisiones informadas desde una perspectiva territorial, a través de la participación de los ac-

tores relevantes (público, privado y académico). Será más efectiva gracias a mecanismos de diálogo estructurados, promovidos por espacios plurales, para el intercambio de ideas. Este modelo indefectiblemente permitirá la articulación de propuestas entre actores binacionales y la generación de confianza para el funcionamiento adecuado de la ZEEB.

La articulación estratégica de todos los actores relevantes que inciden en el territorio fronterizo es la garantía para establecer una gobernanza colaborativa binacional, el establecimiento de mecanismos de coordinación institucional efectivos y permanentes entre ministerio y sectores es fundamental.

Gobernanza Nacional

La gobernanza interna, institucionalizada y fortalecida en sus distintas fases, consolida una toma de decisiones de manera consensuada y participativa, marcando un flujo desde el propio territorio promovido por una secretaría técnica institucionalizada de la ZEEB y la Gobernación de Táchira, arraigando la confianza de todos los actores en el territorio fronterizo.

El fortalecimiento de la Gobernación de Táchira pasa por su empoderamiento subnacional, alcanzando el nivel de autonomía suficiente para la solución de conflictos propios de la zona fronteriza. Esta se constituirá en el actor clave del impulso y la coordinación desde el territorio de la ZEEB de manera conjunta con el Estado central.

La institucionalidad efectiva para el empoderamiento de la Coordinación Territorial será efectiva a través de una Secretaría Técnica, un instrumento ágil y eficiente cuyo propósito sea convertirse en un mecanismo técnico de asistencia y seguimiento continuo, para respaldar los procesos de articulación y la continuidad del trabajo conjunto.

En su tarea de articulación, la formulación de políticas públicas, basada en consensos entre los actores públicos y privados, constituye la vía más idónea para construir legitimidad y confianza en las decisiones, asegurando que estas respondan a las necesidades reales del ecosistema fronterizo.

Marco normativo y legal

La vigencia de un marco legal especial en Venezuela para la ejecución de la ZEEB permitirá contar con la seguridad jurídica necesaria en los aspectos legales de la integración territorial, generando la confianza necesaria de los actores.

Esta normativa con enfoque de integración regula, facilita y garantiza las operaciones binacionales en todos los ámbitos de acción, contando con instrumentos técnicos que apoyen la formulación de políticas sólidas para el desarrollo de la ZEEB.

El área de integración territorial ZEEB, en su ejecución, consolida la armonización legal necesaria entre los instrumentos bilaterales, la normativa interna y reglamentos

nacionales que orienten la implementación de mecanismos de gestión expeditos para la agilización de trámites aduanales, migratorios, sanitarios y otros necesarios, estableciendo la base legal para el funcionamiento de una ventanilla única.

Propuesta de instrumentos vigentes hasta el 2030

- Ley que declara como ZEE a la ZEEB del Táchira
- Estatuto de tránsito vecinal fronterizo simplificado (Registro Único de Población Fronteriza)
- Ventanilla única de trámites
- Reconocimiento mutuo de certificaciones
- Armonización de nomenclatura y valoración
- Régimen de aduanas simplificado para la ZEEB
- Armonización de procedimientos de control
- Establecimiento de centros de control integrado
- Regulación especial para trabajadores y empresarios de la ZEEB
- Regulación de la asistencia social recíproca (salud y educación)

Sistema de monitoreo

El desarrollo de la ZEEB se guiará por un sistema robusto de indicadores y monitoreo que incluya un tablero de indicadores económicos, monitoreo sistemático de inversiones y generación de empleo, y reportes de avance de proyectos de infraestructura. Esta capacidad de monitoreo no solo permitirá ajustes oportunos en la estrategia, sino que constituye un instrumento fundamental de rendición de cuentas ante la ciudadanía y los inversionistas.

Sostenibilidad ambiental

El proyecto se conceptualiza para el desarrollo “verde” mediante el uso de energías renovables, certificaciones para infraestructura, economía circular y bonos verdes.

Ámbito territorial: tres zonas, un sistema integrado

El proyecto tiene a) un ámbito directo en el territorio del estado Táchira, b) un ámbito estratégico en el eje occidental del país, desde la Cuenca Social del Lago de Maracaibo hasta la articulación socioeconómica regional del occidente del país, a lo largo del Eje Binacional de Integración Multimodal (EBIM), y c) un ámbito binacional, pues une a Táchira y Norte de Santander, quienes comparten históricos lazos culturales y conviven en el territorio de la Cuenca Binacional del Catatumbo.

En el ámbito regional, el proyecto no es un polígono único. Es un sistema policéntrico donde cada zona cumple funciones específicas pero complementarias:

Zona 1: San Antonio-Ureña (comercio y tecnología)

Aquí se consolida:

- comercio minorista formal,
- zona franca tecnológica (ensamblaje, reparación, comercialización),
- turismo de compras.

Zona 2: San Cristóbal industrial (manufactura)

Esta zona busca el aprovechamiento de cuatro parques industriales existentes que concentran capacidad instalada subutilizada. Aquí se reactiva:

- textil-confección,
- alimentos procesados,
- plásticos y químicos básicos,
- metalmecánica liviana.

Zona 3: Guarumito-La Fría (logística e industria pesada)

Aquí se construye el futuro:

- nuevo puente internacional,
- puerto seco con conexión ferroviaria,
- plataforma logística multimodal,
- industria pesada,
- aeropuerto internacional de carga.

El destino

La transformación de Táchira, de frontera deteriorada a **hub** de integración regional, es técnicamente factible y económicamente viable. El caso de negocio es robusto, incluso en escenarios conservadores.

Táchira enfrenta desafíos estructurales reales: infraestructura insuficiente, sistema energético que requiere afianzamiento, conectividad fragmentada, marco regulatorio que necesita actualización y capacidades productivas temporalmente desactivadas.

Pero Táchira también tiene activos extraordinarios: capital humano calificado, infraestructura industrial instalada, institucionalidad binacional y lecciones aprendidas de experiencias comparables.

Más importante aún, Táchira tiene algo invaluable: voluntad colectiva para actuar. Todos los actores consultados han coincidido en el deseo de actuar.

Táchira no se encuentra ante un problema que resolver, sino ante una oportunidad que aprovechar.

PARTE III.

¿Cómo lo vamos
a lograr?

Un modelo que aprende y se adapta

La transformación de Táchira requiere un enfoque que permita validar las ideas con resultados tempranos y ajustar el rumbo cuando sea necesario.

Se piensa en tres horizontes de tiempo, como las etapas de construcción de una casa. Primero se construyen los cimientos y las estructuras básicas. Luego se levantan las paredes y el techo. Finalmente, los acabados que convierten la construcción en un hogar.

Los primeros dos años: demostrar que es posible

En esta primera etapa, llamada fase esencial, el foco se pone en proyectos que generen resultados visibles rápidamente y que establezcan las bases institucionales del proyecto.

¿Qué se verá en este período?

- Las carreteras principales estarán rehabilitadas. Serán carreteras modernas, bien señalizadas, iluminadas, seguras.
- La luz eléctrica será confiable. Los cortes eléctricos se reducirán drásticamente. Las subestaciones estarán modernizadas y las líneas de transmisión reforzadas.
- El cruce fronterizo será sencillo. Instalaciones y trámites optimizados para facilitar el intercambio comercial.
- Las primeras empresas llegarán a las zonas francas. Las nuevas áreas atraerán inversión y generarán empleo.
- Miles de jóvenes se capacitarán. El desarrollo económico del estado impacta a las personas, las cuales deben estar preparadas para los nuevos desafíos.

Los siguientes tres años: construyendo el núcleo del proyecto

En la fase de desarrollo se construirán las estructuras que transformarán a Táchira.

Un aspecto clave de esta etapa es el puente internacional P5 en Guarumito, el cual creará nuevas posibilidades de intercambio bilateral. Además, se construirá el puerto seco y la plataforma intermodal de Guarumito, un terminal de contenedores moderno, como los que se ven en los puertos marítimos, pero tierra adentro. Allí se consolidará y desconsolidará carga, se harán inspecciones, se almacenará en bodegas fiscales y se realizará el intercambio entre diferentes modos de transporte.

En este período se espera completar la rehabilitación integral del sistema hidroeléctrico Uribante-Caparo. El resultado, energía adicional de generación limpia y confiable, suficiente para alimentar todas las industrias que llegarán y mejorar el servicio a los hogares.

Paralelamente, las zonas industriales cobrarán vida. En Ureña se instalará la primera gran zona franca industrial con fábricas de textiles, metalmecánica y plásticos. En La Fría, la zona industrial pesada albergará plantas de metalurgia, cemento, maquinaria. Y en San Cristóbal se modernizarán las zonas industriales existentes.

¿Los clústeres productivos? En estos tres años pasarán de ser una idea a una realidad tangible. Cada clúster es una cadena de valor que eleva el nivel de vida de miles de familias.

Los últimos cuatro años: alcanzar la madurez

En la fase integral se consolida todo lo logrado y se dan los últimos pasos para posicionar a Táchira como el *hub* logístico y productivo del occidente venezolano. Todo, con altos estándares ambientales acordes a las tendencias mundiales.

Primer paso: gobernanza

Estructura y Gobernanza Nacional

El punto de partida para el funcionamiento eficiente de una ZEEB y el cumplimiento de sus objetivos comienza con el reordenamiento interno que refleje la toma de decisiones de interés nacional de manera soberana y en el marco de la normativa nacional.

Premisas

Gobernanza multinivel vertical. La delimitación precisa de competencias entre el nivel central y los niveles subnacionales evita la superposición y la confusión, ofreciendo un marco predecible para los operadores y fortaleciendo la confianza en la estabilidad regulatoria.

Gobernanza multinivel horizontal. Espacios de diálogo técnico y político a fin de consolidar intereses comunes nacionales entre los distintos entes estatales y los no estatales.

Diálogo inclusivo. Propiciar espacios de diálogo técnico y político no solo prepara propuestas, sino que garantiza la participación y el apoyo de los sectores clave. La inclusión es la base para que la confianza se construya sobre el sentido de pertenencia al proyecto ZEEB.

Alineación de mandatos

La Zona Económica Especial Binacional Táchira-Norte de Santander exige superar el actual estado de fragmentación, desalineación interna y un profundo déficit de confianza.

Es imperativo lograr una coordinación ejecutiva nacional con la autoridad suficiente para cerrar filas internamente, definir una estrategia unificada para negociar con Colombia desde una posición de solidez y garantía. Solo mediante la formalización de la posición nacional se podrá proyectar la confianza necesaria para el éxito de la ZEEB.

Para el futuro inmediato, se recomienda formalizar de manera urgente los mecanismos de coordinación binacional mediante la activación del Equipo de Trabajo Bilateral y la designación de puntos focales nacionales con plenos poderes, asegurando la transparencia y la trazabilidad de todos los acuerdos.

A nivel operativo, la principal herramienta para la generación de confianza y la facilitación del comercio será la implementación de la ventanilla única, un instrumento que simplifica drásticamente los trámites aduaneros y migratorios, eliminando los puntos de contacto discrecionales y la corrupción.

El éxito de la ZEEB dependerá directamente de la capacidad para honrar los compromisos y demostrar una gobernanza compartida que sea legítima, efectiva y, fundamentalmente, predecible, por lo cual se requiere:

- Una coordinación ejecutiva nacional de alto nivel, responsable de definir la estrategia binacional y la posición negociadora del Estado.
- Una gobernanza multinivel vertical donde se centralice la coordinación nacional (ministerios y entidades), pero con una implementación que sea descentralizada hacia los niveles subnacionales y locales involucrados.
- Una gobernanza horizontal, liderada por la autoridad territorial y asistida por una secretaría permanente, que propicie espacios de diálogo técnico y político para consolidar intereses comunes, y asegurar la delimitación de competencias entre los distintos niveles del Estado con el fin de evitar la duplicidad de funciones.

Este modelo garantiza que la definición estratégica se mantenga a nivel central, mientras que su implementación se descentraliza y se lleva a cabo de manera participativa, incorporando a las gobernaciones, alcaldías y actores no estatales en la ejecución del esquema de gobernanza.

Coordinación Ejecutiva Nacional

Es el mecanismo de mayor jerarquía ejecutiva nacional, liderado por los máximos niveles del Estado. Tiene bajo su responsabilidad la definición de la estrategia y política binacional, así como el establecimiento de la posición negociadora del país, la aprobación del marco legal y las políticas públicas con enfoque binacional.

Esta coordinación estará presidida por la Vicepresidencia Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela y compuesta por los siguientes Ministerios:

- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores
- Ministerio del Poder Popular de Planificación
- Ministerio del Poder Popular para la Defensa
- Ministerio del Poder Popular para la Cultura

- Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología
- Ministerio del Poder Popular para la Salud
- Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas
- Ministerio del Poder Popular para el Transporte
- Ministerio del Poder Popular para el Comercio Exterior
- Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica
- Ministerio del Poder Popular para las Comunas, Movimientos Sociales y Agricultura Urbana
- Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras
- Ministerio del Poder Popular para la Educación
- Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas
- Ministerio del Poder Popular de Petróleo
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz
- Ministerio del Poder Popular de Obras Públicas
- Ministerio del Poder Popular para el Turismo

Coordinación Operativa Nacional

Constituye un equipo técnico y permanente de funcionarios públicos delegados de los distintos ministerios y entidades nacionales. Será responsable de la ejecución y seguimiento de mandatos emanados de la coordinación nacional y de las reuniones de la ZEEB. Estará especialmente encargado de garantizar que se evite la duplicidad de funciones.

Esta coordinación requiere de la dotación de competencia suficiente para actuar como punto focal de comunicación con Colombia, garantizando el flujo de comunicación y acciones. Está compuesta por:

- Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME)
- Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT)
- Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (INSAI)
- Policía Nacional Bolivariana
- Gobernación del Estado Táchira

Coordinación Territorial

Es la autoridad de base territorial que garantiza la coherencia social, legitimidad y construcción de la agenda nacional desde la realidad fronteriza. Cuenta con una estructura mínima de funcionamiento, garantizando la descentralización en la implementación de los mandatos nacionales y que

las propuestas binacionales sean alimentadas de forma participativa y validadas por los sectores involucrados.

Su principal función es proveer información fidedigna en tiempo real sobre la implementación de proyectos o programas necesarios para el desarrollo de la ZEEB, e identificar las principales trabas normativas y de ejecución de los mandatos nacionales y acuerdos binacionales.

La Coordinación Territorial estará compuesta por las autoridades de la Gobernación y Alcaldías con competencias en la región fronteriza:

- Gobernación del Estado Táchira
- Alcaldía de Ureña
- Alcaldía de San Antonio
- Alcaldía de San Cristóbal

Esta coordinación liderará la construcción y validación de la agenda fronteriza de manera institucional a través de un diálogo permanente por medio del mecanismo de Juntas Consultivas, en la cual, además de los actores estatales, participan los no estatales. Actores no estatales participantes:

Actores económicos

- cámaras de comercio
- exportadores e importadores
- entidades bancarias y de valores
- gremios de transporte

Academia

- universidades
- institutos técnicos
- investigadores

Organizaciones territoriales y sociedad civil

- comunas
- pueblos indígenas
- gremios

Es fundamental garantizar el involucramiento territorial para garantizar la coherencia y legitimidad social y que las propuestas binacionales sean alimentadas de forma participativa y validadas por los sectores involucrados.

La coordinación requiere de una estructura mínima de funcionamiento que permita la construcción de la agenda nacional, con base en el sentir y la realidad propia del territorio fronterizo, y que proporcione la información en tiempo real y los impactos en la población de la frontera.

Esta tarea va desde la identificación de trabas normativas, de procedimientos y de logística, acordes con los

grandes lineamientos de la ZEEB. Así, se convierte a los actores de frontera, no solo en beneficiarios de las políticas públicas nacionales y binacionales, sino en colaboradores activos en el diseño e implementación de las estrategias, proyectos y programas de desarrollo de la región fronteriza.

La Coordinación Territorial requiere el liderazgo de las autoridades regionales (gobernadores, alcaldes), los actores económicos (empresarios, banca, casas de cambio, transporte) y la sociedad civil local (cámaras de comercio, sindicatos, académicos, universidades).

Juntas Consultivas

Es un mecanismo de diálogo permanente para consolidar intereses comunes nacionales de agenda fronteriza de manera institucional, y de seguimiento y evaluación de los mandatos y normas de la ZEEB.

Este mecanismo conformado por actores estatales y no estatales tomará la forma, para la discusión temática y sectorial, de comités de trabajo que se reunirán de manera periódica (trimestral), convocados y dirigidos por la Gobernación del Estado Táchira.

Comités y subcomités de trabajo

Comité de Equidad:

- cohesión social y cultural
- igualdad de oportunidades
- movilidad humana
- acceso a servicios (salud, educación, cultura)

Comité de Seguridad Integral y Movilidad Humana:

- seguridad y defensa
- facilitación del tránsito de personas y bienes

Comité de Desarrollo Económico y Productivo:

- competitividad, formalización e incentivos fiscales
- procesos aduaneros
- generación de empleo
- abastecimiento de materias primas
- mejora de la productividad
- encadenamientos productivos transfronterizos
- financiamiento productivo
- sistema cambiario fronterizo

Comité de Infraestructura y Conectividad:

- interconexión terrestre, transporte de carga y pasajeros
- interconexión energética y de telecomunicaciones

Comité de Sostenibilidad ambiental:

- fomento de un ambiente saludable
- aprovechamiento sostenible de los recursos naturales compartidos
- turismo

Comité de Gobernanza e Institucionalidad:

- fortalecimiento y actualización de la institucionalidad y coordinación de los actores públicos y privados en los planes de acción

Comité de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo

- presentación de proyectos

Secretaría Técnica Permanente de la ZEEB

La Secretaría Técnica es el brazo ejecutivo de la coordinación territorial, concebida como un mecanismo de apoyo continuo a los procesos de articulación entre gobiernos subnacionales y los actores no estatales. Esta instancia brindará acompañamiento metodológico, facilitará la sistematización de acuerdos y contribuirá al registro de la documentación integral del proceso, ofreciendo soporte técnico y operativo para fortalecer la coordinación, la continuidad del trabajo conjunto y la integración territorial de los avances generados en el marco de la Zona Económica Binacional.

Banco de Proyectos para el Desarrollo Territorial Sostenible

La dispersión de esfuerzos, la duplicidad de iniciativas y la falta de criterios técnicos unificados para la priorización de proyectos podrían generar ineficiencia. Un Banco de Proyectos mitigará estos riesgos al funcionar como filtro de calidad y motor de planificación, con el valor agregado de ser un puente hacia el financiamiento internacional.

Esta herramienta centralizada de gestión de información tendrá como objetivo capitalizar y sistematizar las iniciativas que surjan en el territorio, para asegurar que los recursos humanos, técnicos y financieros estén dirigidos a proyectos alineados a los planes estratégicos de la ZEEB que tengan viabilidad técnica, social y económica.

Dependiente de la coordinación territorial y administrada por la secretaría técnica, esta herramienta establecerá un sistema institucional de información para la captación, evaluación, priorización y seguimiento de proyectos de inversión y desarrollo, asegurando la coherencia entre las iniciativas territoriales y las directrices de la coordinación.

Con objetivos específicos, como estandarizar formatos y criterios en los perfiles presentados, identificar brechas

de desarrollo y oportunidades de inversión, y facilitar la toma de decisiones a la coordinación territorial, esta herramienta servirá de plataforma para la difusión y gestión activa de proyectos ante potenciales cooperantes, inversionistas y, especialmente, bancos de desarrollo y agencias de cooperación.

Flujo de coordinación y toma de decisiones

El esquema de gobernanza interna propuesto se divide en tres partes esenciales: generación de propuestas de carácter ascendente y participativo, definición y aprobación de manera centralizada, e implementación y seguimiento de carácter descendente y operativa.

Generación de propuestas (ascendente y participativa).

El objetivo es construir una agenda nacional sólida, legítima y basada en la realidad fronteriza.

- Identificación de dificultades y presentación de proyectos
 - Actores no estatales presentan proyectos, identifican necesidades y cuellos de botella normativos, logísticos y los impactos directos en la frontera.
 - Alcaldías y gobernaciones (Secretaría Técnica) consolidan estos insumos locales.
- Construcción de la agenda nacional territorial
 - La Coordinación Territorial (liderada por la Gobernación y Alcaldías) valida y prioriza las propuestas a través de comités de trabajo sectoriales permanentes con todos los actores.
 - El resultado es un documento de propuestas coherentes y legitimadas socialmente.
- Elevación de posiciones:
 - La Coordinación Territorial eleva formalmente el documento de propuestas a la Coordinación Operativa Nacional.

Definición y aprobación (flujo centralizado y estratégico). El objetivo es consolidar los intereses nacionales, diseñar la estrategia y aprobar la posición oficial unificada.

- Análisis técnico y consolidación:
 - La Coordinación Operativa Nacional (entidades técnicas) recibe las propuestas territoriales.
 - Realiza un análisis técnico, legal y financiero de viabilidad, revisando la delimitación de competencias y evitando duplicidades.
 - Articula las propuestas territoriales con las directrices nacionales sectoriales.
- Definición de estrategia nacional:
 - La Coordinación Ejecutiva Nacional recibe el análisis técnico de la Operativa.

- Define la estrategia binacional, el marco legal a aplicar (incentivos, facilitación) y la posición negociadora del Estado.
- Aprobación oficial:
 - La Coordinación Ejecutiva Nacional aprueba y unifica la posición oficial y final del país, resolviendo cualquier conflicto de intereses entre carteras.

Implementación y seguimiento (flujo descendente y operativo). El objetivo es ejecutar los mandatos aprobados y mantener una comunicación efectiva.

- Interlocución y negociación binacional:
 - La Coordinación Operativa Nacional actúa como punto focal de comunicación e interlocución con Colombia, llevando a cabo la negociación técnica según la posición aprobada.
- Ejecución y descentralización:
 - La Coordinación Operativa Nacional y sus entidades inician la ejecución de los mandatos binacionales.

- Se asegura la descentralización de la implementación hacia las gobernaciones y alcaldías.

- Monitoreo y rendición de cuentas:
 - La Coordinación Operativa Nacional realiza el seguimiento del cumplimiento y los impactos.
 - La Coordinación Ejecutiva Nacional garantiza la transparencia y rendición de cuentas a todos los actores involucrados, reiniciando el ciclo de retroalimentación hacia la base territorial por medio de la Coordinación Territorial.

Este flujo de coordinación (Tabla 1) asegura que las decisiones sean informadas por la base territorial, diseñadas estratégicamente a nivel central y ejecutadas técnicamente en la implementación.

Tabla 1. Mecanismos de diálogo y consulta en el flujo de coordinación

Fase del Flujo	Nivel de coordinación involucrado	Mecanismo de diálogo / consulta	Propósito y actores clave
I. Generación de propuestas (ascendente)	Coordinación Territorial	Comités de trabajo sectoriales permanentes	Propósito: presentación de proyectos, identificación de problemas, insumos, logística y prioridades. Actores: Gobernación/Alcaldías (liderazgo), actores económicos, sociedad civil, academia
	Coordinación Territorial	Comités de trabajo sectoriales permanentes	Propósito: validación social de las propuestas consolidadas y garantía de legitimidad entre comunas y pueblos indígenas.
	Coordinación Territorial a Operativa	Informes técnicos de realidad fronteriza (flujo de información en tiempo real)	Propósito: transmisión formal de proyectos, necesidades y trabas (normativas, procedimientos) desde la frontera hacia el centro.
II. Definición y aprobación (centralizada)	Coordinación Operativa Nacional	Comités técnicos interinstitucionales	Propósito: Análisis técnico-legal de las propuestas territoriales, delimitación de competencias y articulación horizontal entre Entidades (Aduanas, Migración, Sanidad, etc.).
	Coordinación Operativa a Ejecutiva	Consejo de Coordinación Técnica-Política	Propósito: Presentación de análisis de viabilidad técnica y recomendaciones sectoriales a los ministros.
	Coordinación Ejecutiva Nacional	Consejo Ministerial (Gabinete)	Propósito: Toma de decisión final, definición de la Estrategia Binacional y aprobación del Mandato Negociador unificado.
III. Implementación y Seguimiento (Descendente y Operativa)	Coordinación Operativa Nacional	Reuniones Binacionales de Puntos Focales	Propósito: Interlocución y negociación directa con el otro Estado, garantizando los flujos de información y acciones.
	Coordinación Operativa a Territorial	Jornadas de Descentralización y Socialización de Mandatos	Propósito: Informar a Gobernaciones/Alcaldías sobre los acuerdos logrados y coordinar la implementación descentralizada.
	Todos los niveles	Mecanismos de Transparencia y Rendición de Cuentas	Propósito: Generar confianza. Publicación periódica de compromisos, avances e impactos. Puede incluir la participación de la Academia para la evaluación externa.

El sistema propuesto garantiza el diálogo nacional desde el territorio fronterizo. Es analizado por el aparato técnico y validado y convertido en mandato político por

el nivel decisorio de más alto nivel, retornando a la región de frontera para su implementación y socialización de manera transparente.

Estructura y Gobernanza Binacional ZEEB

El Memorándum de Entendimiento establece un esquema de coordinación técnica y formal que requiere una composición nacional que responda a los fundamentos y objetivos de este instrumento bilateral.

Puntos Focales

Los puntos focales nacionales corresponden a la designación de uno o varios funcionarios institucionales, que actuarán como enlace directo entre las autoridades competentes y velarán por el cumplimiento de los compromisos.

La Coordinación Nacional será la que designe los Puntos Focales otorgándoles la capacidad necesaria para representar los intereses nacionales ante sus contrapartes colombianas. Es recomendable que estos funcionarios coincidan con quienes asumen el liderazgo de la Coordinación Operativa.

Por las competencias legales y relevancia del esquema binacional, corresponde contar con representantes de las siguientes instituciones como puntos focales:

- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores
- Ministerio del Poder Popular de Planificación
- Ministerio del Poder Popular para la Defensa
- Ministerio del Poder Popular para el Comercio Exterior

Equipo de Trabajo Bilateral

Requiere de la creación de un equipo con representantes de ambos países. Tienen las funciones de elaboración de planes de acción y cronogramas, coordinación del intercambio de información técnica y estadística, e identificación de retos y necesidades de ajuste normativo.

En el correlato de la Gobernanza Nacional, el equipo debería contar con delegados de la Coordinación Operativa de alto rango en el nivel funcional y capacidad de toma de decisiones, con capacidad técnica suficiente para atender los ámbitos temáticos y de ejecución que se planteen en el marco de la ZEEB.

Grupo de trabajo

El Memorándum dispone la posibilidad de establecer un grupo de trabajo para la supervisión e implementación de la ZEEB. Tiene la capacidad de realizar consultas bilaterales, seguimiento técnico y formulación de recomendaciones a autoridades. También le da la potestad a este grupo de invitar a expertos de los sectores productivos, empresariales, académicos y sociales.

La creación de un grupo de trabajo lleva a generar cierta duda respecto a las competencias que se definen para el equipo de trabajo en un ejercicio de identificación de responsabilidades. Las diferencias radican en el nivel de acción, enfoque y alcance.

El grupo de trabajo se enfoca en la estrategia y la recomendación formal de alto nivel para las autoridades competentes. Entre tanto, el equipo de trabajo se enfoca en la planificación y la operación diaria, generando data técnica e identificando las necesidades de ajuste normativo.

En ese entendido, el grupo de trabajo tendrá su correspondencia en la designación de funcionarios de la Coordinación Operativa y de la Coordinación Territorial.

La participación de ambas coordinaciones le dará coherencia y solidez a la posición venezolana en la ejecución de los distintos mandatos, proyectos y programas de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional (ZEEB).

Flujo de coordinación y toma de decisiones gobernanza ZEEB

El esquema de coordinación (Tabla 2) busca el seguimiento efectivo de iniciativas e impulsar el desarrollo de la ZEEB de forma ordenada y transparente.

Tabla 2. Coordinación de Gobernanza Binacional

Nivel	Órgano	Funciones
I. Nivel estratégico y de decisión	Autoridades nacionales/ministerios y entidades competentes	Suscribir compromisos bilaterales, evaluar el alcance, establecer instrumentos normativos y definir los lineamientos políticos necesarias. Recibir informes periódicos de avances y resultados del Equipo de Trabajo Binacional (ETB).
II. Nivel operativo y de enlace	Puntos Focales Nacionales	Coordinar, articular y dar seguimiento a las acciones derivadas del Memorándum. Actuar como enlace directo entre autoridades con la capacidad decisoria necesaria.
III. Nivel de coordinación y gestión técnica	Equipo de Trabajo Bilateral (ETB)	Elaborar planes de acción anuales y cronogramas. Coordinar el intercambio de información técnica y estadística. Identificar retos, oportunidades y necesidades de ajuste normativo o administrativo. Presentar informes periódicos a las autoridades superiores.
Adicional/transversal (opcional)	Grupo de trabajo (GT) Se puede establecer	Coordinar y revisar la implementación (mediante consultas bilaterales). Realizar seguimiento técnico de las obligaciones. Formular recomendaciones a las autoridades competentes. Considerar aspectos estratégicos (intereses productivos, incentivos, facilitación comercial). Realizar seguimiento técnico para definir la extensión total de la zona.
Mecanismo de reuniones	Reuniones periódicas (del ETB y GT)	Celebrar reuniones ordinarias (presencial o virtual, alternando sede) y, de ser el caso, extraordinarias.

Los mecanismos formales de coordinación institucional garantizan la implementación efectiva de los compromisos asumidos bilateralmente en el Memorándum de Entendimiento.

En ese marco, los Puntos Focales dotados de la capacidad necesaria para la toma de decisiones de carácter

práctico son el enlace directo para coordinar y articular las acciones de manera bilateral. El equipo de trabajo es el responsable de la planificación operativa (planes anuales, cronogramas, intercambio de información técnica) y el reporte a las autoridades superiores. Ambos actores coinciden en sus funciones estatales de responsabilidad en los temas de la ZEEB.

Aspectos legales de la integración

La figura de la ZEEB tiene vigencia a partir del Memorándum de Entendimiento, instrumento de derecho internacional de carácter bilateral con vigencia plena en Colombia y Venezuela. Sin embargo, para que en ambos países los mandatos puedan ser efectivos y exigibles, se requiere de una disposición interna en el rango que determine el ordenamiento jurídico de cada uno. Se reafirma así el compromiso político y ahora legal para el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

En el ámbito normativo venezolano, la declaración de Zona Económica Especial del estado Táchira es una tarea urgente, por su carácter estratégico para la reactivación económica, la integración binacional y el desarrollo productivo, a fin de dotar de legalidad y seguridad jurídica necesaria. Esta declaración, de conformidad con el ordenamiento jurídico venezolano, debe hacerse mediante decreto de creación de la Zona, el cual es de exclusiva responsabilidad del presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros y previamente autorizado por la Asamblea Nacional.

Propuesta de Decreto para la Creación de la Zona Económica Especial en el Estado Táchira

Este decreto otorgará el carácter estratégico y de utilidad pública a todas las actividades de carácter económico que se vayan a ejecutar en la ZEEB. Las personas jurídicas, bienes, servicios y actividades que constituyan las ZEE asumen una regulación especial de garantías, incentivos y protección económica, financiera, fiscal, jurídica y comercial. Del mismo modo, tienen el deber de observancia y cumplimiento de las directrices, lineamientos, políticas, normas y procedimientos previstos en la Ley y en el Decreto de Creación de la Zona Económica Especial, incluyendo aquellas que en materia de soberanía, independencia, autodeterminación, seguridad, defensa y desarrollo integral de la Nación sean dictadas por el Ejecutivo Nacional.

Al mismo tiempo, como compromiso de cumplimiento del Memorándum de Entendimiento, el decreto mandata que los órganos y entes del Poder Público estatal, regional y municipal, en el marco del principio de colaboración para la realización de los fines del Estado, procurarán adoptar las medidas necesarias, dentro de los límites de sus competencias, a los fines de favorecer y facilitar la ejecución de lo previsto en este decreto y la aplicación de los incentivos que sean establecidos en el decreto de creación de la Zona Económica Especial.

Contenido mínimo del decreto:

- Objeto: Establecer un régimen socioeconómico especial y extraordinario para desarrollar actividades económicas estratégicas de los sectores industrial, de servicios no financieros y de producción agroalimentaria primaria.
- Finalidad: Promover la participación de personas jurídicas (nacionales o extranjeras, públicas,

privadas, mixtas o comunales) para desarrollar proyectos con fines de exportación.

- Área geográfica: La ZEE está delimitada en todos los municipios que forman parte del estado Táchira.
- Polos de desarrollo productivo: Las áreas de desarrollo priorizan las actividades de los sectores:
 - industrial intensivo
 - tecnología
 - logística y transporte
 - servicios no financieros (turismo)
 - producción agroalimentaria primaria
- Incentivos fiscales y económicos
 - reintegro del impuesto sobre la renta (ISLR)
 - reintegro de impuestos arancelarios (draw back)
 - depreciación acelerada para equipos o infraestructura empleada en los procesos productivos
 - admisión temporal para perfeccionamiento activo
 - establecimiento de un régimen de libre convertibilidad para la ZEE, clave para las operaciones en divisas
 - promoción de adquisición y transferencia de tecnología
 - régimen laboral especial
- Administración
 - autoridad responsable
 - ventanilla única
 - logística de transporte

La creación de conformidad con el ordenamiento jurídico venezolano de la Zona Económica Especial pareciera insuficiente desde la óptica del funcionamiento de la ZEEB, por su propia naturaleza internacional y por el alcance del Memorándum que aborda temas más allá de las preferencias económicas y fiscales. Por tanto, es necesario la aprobación de un segundo decreto que, además de internalizar las obligaciones contraídas, otorguen carácter normativo a la Gobernanza Nacional, la institucionalidad y el flujo de toma de decisiones en el marco de la ZEEB.

Decreto que Aprueba la Estructura de Administración de la ZEEB Táchira y Norte de Santander

El decreto tendrá por objeto regular, facilitar y garantizar las operaciones binacionales en todos los ámbitos acordados. Para ello establece instrumentos técnicos para el cumplimiento de las metas propuestas en el Memorándum, a través de la institucionalización de la coordinación para el funcionamiento de la ZEEB.

Contenido del decreto:

- Creación de entidades y flujo de toma de decisiones
 - Coordinación Ejecutiva Nacional (CEB-ZEEB). Instancia de alto nivel, presidida por la Vicepresidencia Ejecutiva de la República e integrada por los titulares de los ministerios y organismos con competencia en materia de economía, finanzas, comercio exterior, relaciones exteriores, planificación, aduanas y asuntos fronterizos, o sus delegados plenipotenciarios.
 - Coordinación Operativa (CO-ZEEB). Órgano de gestión y ejecución, subordinado a la CEB-ZEEB. Estará integrada por los viceministros, presidentes o directores generales de los organismos con responsabilidades directas en la funcionalidad fronteriza (aduanas, migración, sanidad, infraestructura y servicios públicos).
 - Coordinación Territorial (CT-ZEEB). Instancia de vinculación y desarrollo local, subordinada a la CEB-ZEEB. Estará integrada por las autoridades regionales y municipales del estado Táchira y, de ser necesario, representantes de las comunidades productivas y sociales.
 - Secretaría Técnica Permanente (STP-ZEEB). Dependerá directamente de la CT-ZEEB y funcionará como su órgano de apoyo logístico, técnico y administrativo.
 - Banco de Proyectos de Desarrollo. Bajo dependencia del CT-ZEEB.

Segundo paso: desarrollo integral en cuatro ejes

La ejecución del proyecto requiere acciones concretas en el ámbito de integración productiva y economía complementaria; servicios públicos, infraestructura y logística; desarrollo social y asistencia recíproca; y paz, seguridad y convivencia. Estos ejes actúan de forma interconectada para ofrecer soluciones a los problemas y posibilidades identificadas en la región. En las siguientes secciones se indican las acciones específicas a ejecutar por cada eje de acción.

Eje 1. Integración productiva y economía complementaria

La visión tradicional de una frontera como línea de separación debe transformarse. Táchira y Norte de Santander no son dos economías separadas por una línea, son una región económica natural con vocación para el desarrollo conjunto en beneficio de sus habitantes y ambos países.

La integración productiva busca promover esa unidad natural, creando un polo productivo binacional que no compite internamente, sino que se especializa inteligentemente y compite en mercados globales.

Sectores estratégicos: apostando a ventajas competitivas

El plan identifica cinco sectores estratégicos clave:

1. Industrial. El desafío es revitalizar la base industrial existente. La ZEEB ofrece el impulso necesario: acceso a mercados ampliados, regímenes especiales de importación de insumos, infraestructura logística moderna y energía confiable.

Ureña y San Antonio, en la Zona Funcional 1, se especializan en industria liviana y agroindustrial. En estas regiones se desarrolla comercio y se alberga la Zona Franca Industrial y Agroindustrial, aprovechando su ubicación fronteriza inmediata con el puente Francisco de Paula Santander para procesos que requieren rápida circulación de insumos y productos terminados entre ambos países. La tradición industrial de la región se observa en San Cristóbal, donde cuatro parques industriales han operado durante décadas. Puente Real, Barrancas, Las Lomas y Paramillo representan capacidad instalada, conocimiento acumulado, fuerza laboral con experiencia manufacturera y empresarios que conocen el negocio.

La Zona Funcional 2 (San Cristóbal Industrial) se estructura alrededor de estas zonas industriales existentes.

La Fría, en la Zona Funcional 3, se reserva para industria pesada. En esta región se contempla la Zona Industrial Pesada para procesos de gran escala, alta intensidad energética o de generación de externalidades que requieren distancia de áreas urbanas densamente pobladas. La Zona Franca Minero Industrial permite procesamiento de minerales extraídos en la región, agregando valor en origen.

2. Turismo. Táchira posee activos naturales excepcionales que han sido crónicamente subutilizados, como la cordillera andina con sus páramos y la diversidad altitudinal que genera múltiples pisos climáticos, desde zonas bajas tropicales hasta páramos fríos. Por otro lado, el estado cuenta con un patrimonio cultural e histórico asociado a su rol en la independencia y su identidad fronteriza. Estos activos existen, pero no se han transformado en productos turísticos competitivos. Faltan inversiones en infraestructura (hoteles, restaurantes, centros de interpretación), rutas estructuradas. San Antonio se posiciona como puerta de entrada turística binacional. Esta localidad puede desarrollar una zona de turismo recreativo con atractivos específicos para visitantes, una zona cultural que pone en valor el patrimonio fronterizo, y servicios turísticos (hoteles, restaurantes, agencias de viaje) que capturan el flujo de visitantes que cruzan la frontera.
3. Tecnología. El sector tecnológico representa la apuesta de transformación estructural de largo plazo. Mientras manufactura y turismo capitalizan ventajas existentes, tecnología construye ventajas futuras. En el corto plazo, Tienditas establece la Zona Franca Tecnológica y el área de Comercio

Tecnológico, un *hub* comercial especializado donde empresas tecnológicas de ambos países encuentran condiciones óptimas para intercambiar productos, componentes, equipos y servicios tecnológicos. El centro logístico asociado facilita almacenamiento y distribución. Universidades e institutos tecnológicos de ambos países se articulan con el clúster, adaptando currículos, desarrollando programas de pasantías, ejecutando proyectos de investigación aplicada que resuelven problemas reales de las empresas.

4. Minería. Táchira y su entorno fronterizo poseen recursos mineros —carbón, materiales de construcción, minerales no metálicos— e hidrocarburos que pueden contribuir con un potencial económico, sin generar encadenamientos productivos significativos.
5. Agrícola. La agricultura es una actividad económica significativa en múltiples municipios de Táchira, donde existen grandes oportunidades de desarrollo. Mediante la evaluación de las cadenas de valor, identificación de mercados y desarrollo de modelos de negocio que articulen los esfuerzos de los productores, se consolidará el potencial productivo del estado

Instrumentos de promoción

Zonas Francas

Las zonas francas son territorios delimitados, físicamente cercados, con régimen aduanero, tributario y regulatorio especial diferente del régimen general del país. Este régimen especial busca hacer a estas zonas competitivas internacionalmente para actividades específicas de alto valor estratégico. El sistema contempla varias zonas francas especializadas, cada una con vocación definida:

- Zona Franca de Comercio Minorista de San Antonio. Se especializa en comercio al detal, aprovechando la ubicación privilegiada de esta población.
- Zona Franca Comercial de El Palotal. Se especializa en comercio al por mayor, distribución internacional, almacenamiento de mercancías en tránsito, servicios comerciales de alto valor (*showrooms*, centros de negocios, oficinas comerciales de empresas). Se trata del desarrollo de comercio mayorista profesional.
- Zona Franca Tecnológica de Tienditas. Concentra comercio de productos tecnológicos (computadoras, periféricos, componentes electrónicos, equipos especializados), servicios tecnológicos (soporte técnico, integración de sistemas, desarrollo de software), almacenamiento y distribución de tecnología para ambos países.
- Zona Franca Industrial y Agroindustrial de Ureña. Alberga plantas de manufactura liviana orientadas a exportación (textiles, calzado, electrodomésticos, componentes automotrices) y procesamiento agroindustrial (alimentos procesados, lácteos, cárnicos, productos agrícolas con valor agregado) que aprovechan insumos de ambos países y venden en mercados ampliados.

- Zona Franca Minero Industrial de La Fría. Se reserva para procesamiento de minerales (beneficio, fundición, refinación), producción de derivados (coque, productos carboquímicos, materiales de construcción industrializados) e industria pesada asociada (siderurgia, cementeras, vidrio).

Cada zona franca opera con régimen específico adaptado a su vocación, importación libre de aranceles para insumos, suspensión de IVA, tratamiento tributario preferencial, procedimientos aduaneros simplificados, regulación laboral flexible, servicios de infraestructura garantizados.

Clústeres: Economías de escala y especialización

Los clústeres representan concentración geográfica de empresas interrelacionadas, proveedores especializados, empresas de industrias conexas, e instituciones asociadas (universidades, centros de investigación, gremios empresariales) en un campo específico, que compiten, pero también cooperan.

Esta concentración genera múltiples ventajas: economías de escala en provisión de insumos y servicios especializados, mercado laboral profundo con habilidades específicas del sector, circulación rápida de información y conocimientos técnicos, presión competitiva que incentiva innovación, reputación colectiva que facilita acceso a mercados.

La promoción de clústeres identifica los sectores con mayor potencial de “clusterización”, basándose en ventajas comparativas existentes, masa crítica empresarial mínima, complementariedades con el lado colombiano y demanda de mercado comprobable. Para ello, se mapean los actores existentes, se identifican brechas y se diseñan intervenciones específicas para cerrarlas: atraer proveedores faltantes, desarrollar programas de formación técnica especializados, construir infraestructura habilitante, facilitar articulación entre empresas e instituciones de investigación.

La consolidación de clústeres estratégicos fortalece los que muestran mayor dinamismo y potencial de crecimiento, concentrando recursos y atención institucional donde generan mayor retorno. Ya no se trata de mapear y articular; se trata de profundizar. Las empresas del clúster están identificadas y conectadas. Los proveedores especializados se han establecido. Los programas de formación están operando. La infraestructura está disponible. Ahora se trabaja en mejores tecnologías, procesos más eficientes, productos de mayor valor agregado, mercados más exigentes.

Incentivos fiscales

Se propone un conjunto de incentivos fiscales específico, competitivo y transparente. Entre las acciones a evaluar se encuentran:

- exención de impuestos sobre la renta por un período para nuevas inversiones productivas que cumplan metas de empleo y valor agregado;

- reducción o exención de aranceles de importación para bienes de capital y maquinaria destinados a proyectos aprobados;
- tratamiento diferenciado de IVA para industrias estratégicas identificadas en el plan de desarrollo;
- créditos fiscales por generación de empleo formal, particularmente para contratación de personal local.

Además del régimen fiscal nacional, se acordará con municipios de la ZEEB un paquete de incentivos complementarios que incluya:

- exención o bonificación sustancial de impuestos municipales para empresas establecidas en la zona durante los primeros años de operación;
- esquemas de depreciación acelerada para inversiones en activos productivos y logística;
- tratamiento diferencial para sectores prioritarios identificados en proyectos piloto.

La coordinación con gobiernos locales es crítica para evitar que barreras municipales anulen los beneficios del régimen especial nacional.

Fondo de desarrollo

Para catalizar las inversiones privadas y reducir la percepción de riesgo se propone establecer un fondo de desarrollo con tres componentes:

- un fondo semilla para *startups* y PYME binacionales con potencial de crecimiento;
- líneas de crédito para inversiones en sectores prioritarios;
- mecanismos de garantías parciales para inversión en infraestructura que permitan apalancar recursos del sector privado.

Programa de Desarrollo de Proveedores

Para maximizar los efectos multiplicadores locales se implementará un Programa de Desarrollo de Proveedores Locales que incluye:

- certificación de proveedores binacionales bajo estándares internacionales de calidad;
- programas estructurados de transferencia tecnológica desde empresas ancla hacia PYME locales;
- esquemas de financiamiento específicos para mejora de capacidades productivas y cumplimiento de estándares.

Este programa es clave para garantizar que el desarrollo de la ZEEB genere encadenamientos productivos profundos en ambos lados de la frontera, asegurando sostenibilidad económica y social a largo plazo.

Centro de Innovación

Como parte de la evolución hacia una economía basada en conocimiento, se propone para la fase de desarrollo la creación de un Centro de Innovación y Emprendimiento que albergue:

- una incubadora de empresas orientada a startups de base tecnológica;
- una aceleradora especializada en negocios con potencial de escalamiento binacional; espacios de trabajo conjunto que faciliten la colaboración entre emprendedores de ambos países.

Inteligencia de mercados y facilitación comercial

Para fortalecer la competitividad de empresas de la ZEEB se establecerá un observatorio e inteligencia de mercados que provea:

- centro de información actualizada sobre oportunidades sectoriales, precios de referencia y requisitos normativos en mercados objetivo;
- organización de ruedas de negocio trimestrales que conecten productores locales con compradores y operadores logísticos;
- tablero público de indicadores con metas sectoriales y alertas tempranas sobre posibles cuellos de botella.
- Este observatorio funcionará como bien público que reduce asimetrías de información, particularmente beneficiosas para PYME con menor capacidad individual de inteligencia de mercados.

Fortalecimiento empresarial

Se implementará un programa estructurado de fortalecimiento empresarial dirigido especialmente a PYME que incluye:

- consultoría subsidiada en áreas críticas como gestión de calidad, mejora de productividad y preparación para exportación;
- programas de certificación en estándares de calidad, sistemas de trazabilidad y criterios ESG (ambientales, sociales y de gobernanza) cada vez más demandados en mercados internacionales;
- servicios técnicos de desarrollo de proveedores que faciliten la inserción de empresas locales en cadenas de valor de firmas ancla.
- Este programa debe contar con financiamiento adecuado y ser gestionado por entidades técnicamente capacitadas con experiencia probada en desarrollo empresarial.

Programa de Economía Circular

Como parte de la visión de sostenibilidad a largo plazo, se contempla desarrollar un Programa de Economía Circular que incluya la creación de un parque industrial especializado en reciclaje y valorización de residuos; incentivos específicos para empresas que obtengan certificaciones ambientales internacionales; y un sistema integrado de gestión de residuos industriales.

Estrategia de marca ZEEB

Para maximizar la visibilidad internacional de la ZEEB se desarrollará una estrategia que incluya desarrollo de identidad visual y marca única que posicione a la zona como destino de inversión competitivo; campaña de posicionamiento en mercados objetivo y medios especializados en inversión; portal web profesional y presencia en redes con información actualizada para inversionistas; y programa estructurado de relacionamiento con inversionistas potenciales, incluyendo misiones comerciales y participación en ferias internacionales.

Eje 2. Servicios públicos, infraestructura y logística

Infraestructura básica y servicios públicos

Energía eléctrica confiable

- Sistema Uribante-Caparo. El complejo hidroeléctrico Uribante-Caparo representa el activo energético más importante de la región occidental. Ubicado en los ríos Uribante y Caparo, afluentes del Apure, este sistema de presas, embalses, túneles y centrales generadoras posee capacidad instalada significativa. Durante décadas ha sido la columna vertebral del suministro eléctrico del occidente. La consolidación del sistema Uribante-Caparo en el largo plazo lo transforma en fuente confiable, eficiente y sostenible de energía para el eje occidental, capaz de soportar el crecimiento industrial y comercial proyectado para la región.
- Energías renovables. La diversificación con energías renovables –solar y eólica, específicamente– reduce riesgos sistémicos y capitaliza recursos abundantes en la región. Los Parques Fotovoltaicos Táchira de 40 MW contemplan varias plantas solares distribuidas geográficamente, aprovechando terrenos con poco valor agrícola, conectadas al sistema de transmisión regional. Estas plantas generan durante el día, complementando la hidroelectricidad y reduciendo la dependencia de combustibles fósiles para generación térmica de respaldo. Los Parques Eólicos Táchira de 60 MW aprovechan sitios con buen potencial eólico identificados mediante estudios de viento específicos, típicamente ubicados en zonas altas donde los vientos son más constantes y fuertes. La generación eólica tiene perfil complementario a la solar (frecuentemente el viento es más fuerte en las horas sin sol), mejorando la diversificación.

Agua

El agua no es solo para consumo humano y saneamiento básico, aunque estas funciones sean las más visibles y políticamente sensibles. Es también insumo industrial crítico para múltiples procesos productivos. Su disponibilidad suficiente, calidad adecuada a diferentes usos y costo razonable determinan la viabilidad de múltiples actividades económicas. Inversiones industriales de escala requieren garantías de suministro de agua en volúmenes y calidad específicos. Desarrollos turísticos dependen de ecosistemas acuáticos saludables. El programa de servicios básicos en el corto plazo atiende déficits inmediatos y críticos en sistemas de agua potable y saneamiento en áreas prioritarias.

Corredores viales.

Los corredores viales principales de Táchira estructuran la movilidad del estado, permitiendo flujos eficientes de carga y personas entre zonas productivas, centros urbanos, puntos fronterizos y conexiones con el resto del país. La recuperación y mantenimiento de la red vial principal existente es una prioridad clave para el desarrollo económico del estado.

Infraestructura clave para la actividad económica

Puerto Seco Guarumito

El Puerto Seco Guarumito es un elemento clave en la arquitectura del sistema económico de la ZEEB. Aquí la carga se consolida, se desconsolida, se almacena temporalmente, se inspecciona, se procesa documentalmente y se transfiere entre diferentes modos de transporte. La ubicación estratégica de Guarumito no es casual. Se sitúa en el nuevo corredor de carga internacional que conectará, mediante el Puente Internacional Guarumito, con Agua Clara del lado colombiano. Este corredor evita la congestión de los puentes existentes en San Antonio-Ureña, permitiendo flujo 24/7 de carga pesada, sin interferir con el tránsito de personas y comercio minorista.

Las fases del puerto seco de Guarumito son dos:

- Primera Fase. Construye lo esencial en el corto plazo:
 - Instalaciones de almacenamiento con bodegas cubiertas para mercancía sensible y patios para contenedores y carga que no requiere techo.
 - Infraestructura aduanera básica: oficinas de la aduana, sistemas de inspección no intrusiva (escáneres de contenedores), áreas de inspección física, básculas para pesaje de vehículos de carga.
 - Oficina de la autoridad única ZEEB para supervisión directa de las operaciones más críticas del sistema.
 - Áreas de inspección y control con tecnología moderna: escaneo de contenedores, sistemas de trazabilidad, verificación documental digital.

- Operaciones iniciales de manejo de carga: recepción, clasificación, almacenamiento, despacho, con procedimientos estandarizados y sistemas de información que permitan rastrear cada carga en tiempo real.

Esta primera fase es funcional y eficiente, pero todavía limitada en escala y en integración multimodal.

- Segunda Fase. En el mediano/largo plazo transforma cualitativamente el sistema. Ya no es un puerto seco convencional, es una plataforma intermodal de escala internacional.
 - Se añade la estación de ferrocarril que conecta con el sistema ferroviario regional. El ferrocarril es el modo más eficiente para mover grandes volúmenes de carga a mediana y larga distancia. La conexión ferroviaria permite que la carga que arriba en camión se transfiera a tren para viaje de larga distancia, reduciendo drásticamente costos de transporte.
 - Se establecen conexiones eficientes con puertos fluviales del lago de Maracaibo, mediante transporte terrestre corto, hasta puertos desde donde barcas pueden movilizar carga hacia Maracaibo y eventualmente puertos marítimos.
 - Se integra con el sistema aeroportuario, particularmente con el aeropuerto La Fría, ubicado a pocos kilómetros, permitiendo que la carga de alto valor y urgencia se transfiera rápidamente a modo aéreo.
 - Se amplía sustancialmente la capacidad de almacenamiento con bodegas especializadas y patios mucho más extensos para contenedores.
 - Se desarrolla un centro logístico completo que va más allá del simple almacenamiento: servicios de empaque y reempaque, etiquetado, consolidación, armado de kits, inspección de calidad, reparaciones menores, gestión de inventarios para terceros. Estas actividades de valor agregado generan empleo calificado e ingresos adicionales.
 - Se establece un Centro de Comercio Internacional y Servicios con oficinas para operadores logísticos, agentes aduanales, empresas comerciales, bancos, aseguradoras, certificadoras, inspectoras. Concentrar todos estos actores en un mismo lugar reduce tiempos de transacción dramáticamente.

El resultado final es un *hub* logístico de escala internacional comparable con los mejores de América Latina (zona franca de Colón en Panamá, puerto seco de Hidalgo en México, zonas francas de Barranquilla), capaz de manejar volúmenes significativos de carga, ofrecer servicios de valor agregado sofisticados y operar con estándares de eficiencia y costos competitivos globalmente.

Puente Internacional Guarumito

El Puente Internacional Guarumito no es simplemente un proyecto más de infraestructura vial que conecta dos puntos separados por un río. Es la pieza de infraestructura que hace posible toda la lógica del corredor interoceánico, la inversión que transforma fundamentalmente la geografía económica de la región, la infraestructura que justifica y viabiliza el desarrollo del puerto seco y la Zona Funcional 3.

Actualmente, todo el comercio entre Táchira y Norte de Santander se canaliza por los puentes existentes, todos ubicados en el corredor San Antonio-Ureña-Cúcuta. Este corredor atraviesa áreas urbanas densamente pobladas, genera congestión severa, mezcla tráfico de carga pesada con tráfico peatonal y vehicular liviano, y no tiene capacidad para absorber crecimiento significativo de flujos de carga.

El Puente Internacional Guarumito crea un corredor alternativo específicamente diseñado para carga pesada internacional. Ubicado aproximadamente 60 km al norte del corredor tradicional, conecta Guarumito (Venezuela) con Agua Clara (Colombia), atravesando zonas rurales sin congestión urbana.

Sistema multimodal

A largo plazo se contempla el sistema multimodal de gran escala en el eje occidental Táchira-Zulia-Falcón, integrando todos los modos de transporte en un sistema coherente que optimiza el movimiento de carga y personas, considerando las características específicas de cada modo:

- Corredores viales para movimientos de mediana distancia y carga que requiere flexibilidad de origen y destino.
- Sistema portuario integrado en el lago de Maracaibo y costa atlántica con conexiones eficientes terrestres y fluviales.
- Sistema aeroportuario coordinado donde diferentes aeropuertos se especializan según vocación.
- Integración ferroviaria que conecta los principales centros productivos y logísticos. El ferrocarril es especialmente eficiente para movimientos de muy largo alcance de cargas de bajo valor unitario y alto volumen.
- Ordenamiento territorial de frontera que planifica el uso del suelo en zonas fronterizas de manera que usos productivos, comerciales, residenciales y de conservación se distribuyan inteligentemente, evitando conflictos y optimizando sinergias.

Este sistema multimodal transforma al eje occidental en un territorio competitivo logísticamente, capaz de mover carga eficientemente desde y hacia puertos atlánticos y eventualmente pacíficos, reduciendo costos de exportación e importación significativamente y haciendo viable el comercio internacional de productos que hoy no son competitivos por altos costos de transporte.

Aeropuertos

Los aeropuertos existentes se integran estratégicamente en el sistema logístico con roles diferenciados:

- El Aeropuerto Internacional Mayor Buenaventura Vivas (Santo Domingo), cerca de San Cristóbal se especializa en vuelos comerciales de pasajeros. Conecta con Caracas y eventualmente otras ciudades venezolanas y destinos internacionales.
- El Aeropuerto Cipriano Castro, en San Antonio, activa con vuelos comerciales de pasajeros, carga aérea nacional y vuelos charter, aprovechando su ubicación fronteriza inmediata.
- El Aeropuerto La Fría se potencia significativamente como *hub* de carga aérea. La ampliación del Aeropuerto Internacional La Fría en el largo plazo, como componente central del desarrollo de Ciudad Aeropuerto, lo transforma en instalación de estándar internacional.

La carga aérea, aunque más costosa que la carga marítima o terrestre, es crítica para productos de alto valor unitario y baja tolerancia a demoras: flores, productos perecederos, componentes electrónicos, repuestos urgentes, instrumentos médicos, productos farmacéuticos. La existencia de capacidad de carga aérea robusta abre oportunidades de negocio que de otra forma no existirían.

La ciudad aeropuerto se desarrolla como distrito especializado alrededor del aeropuerto: logística internacional con bodegas especializadas para carga aérea, centro logístico para consolidación y distribución, centro de comercio internacional con *showrooms* y oficinas de *trading*, servicios especializados (certificadoras, inspectoras, empacadoras), centro comercial y de negocios con hoteles de negocios, salas de conferencias, restaurantes, servicios bancarios y profesionales para ejecutivos en tránsito.

Facilitación aduanera 24/7

La facilitación aduanera y fronteriza debe operar bajo estándares internacionales de eficiencia que incluyen:

- operación 24/7 en pasos fronterizos y patios aduaneros designados;
- predespacho aduanero y control documental anticipado que permita reducir tiempos de cruce;
- carriles verdes para operadores certificados como confiables y tratamiento diferenciado para PYME;
- digitalización total que elimina requisitos de papel e implementa interoperabilidad plena entre sistemas de ambos países;
- Reconocimiento mutuo de certificaciones sanitarias y fitosanitarias para productos agroindustriales.

Estas medidas son fundamentales para que la ZEEB sea competitiva frente a otras rutas logísticas de la región.

Eje 3. Desarrollo social y asistencia recíproca

El desarrollo económico de la Zona Económica Especial Binacional no puede sostenerse sin bienestar social. La prosperidad compartida requiere que la población de ambos lados de la frontera tenga acceso a servicios de salud, educación y protección social de calidad. La incapacidad de asegurar el bienestar básico y la seguridad económica se consolida como la principal amenaza al proyecto de la Zona Económica, ya que la inestabilidad social reduce la confianza para la inversión.

Este eje aborda la transformación del capital social en capacidad de gestión territorial, la creación de sistemas de información y monitoreo territorializados, el diseño de mecanismos de protección financiera innovadores y la promoción de la movilidad académica y laboral binacional.

Cohesión comunitaria y participación ciudadana

Las estructuras de base comunitaria representan un activo estratégico invaluable para el desarrollo territorial. Los consejos comunales, bases de misiones y consejos de misiones no serán meros receptores pasivos de políticas, sino socios activos en la gobernanza social binacional.

Integración en la Gobernanza Social Binacional

Estas organizaciones de base se integran formalmente en el Comité Temático Binacional de Cohesión y Desarrollo Social, garantizando una participación multinivel que legitima las intervenciones. Esta formalización del rol transforma a las estructuras comunitarias en actores reconocidos del sistema de asistencia social recíproca, con voz y capacidad de decisión en las políticas que afectan directamente a sus territorios.

Además, las organizaciones comunitarias operan como sistema de alerta temprana para el riesgo social y humanitario. Se les dota de herramientas sencillas, digitales o analógicas, para notificar rápidamente sobre brotes de enfermedades, desastres naturales o incrementos súbitos de vulnerabilidad y flujos migratorios. Esta información alimenta los sistemas de información territorial y permite respuestas rápidas y focalizadas.

Validación y georreferenciación de la demanda

Las organizaciones comunitarias actúan como validadores primarios de la información recolectada por el Registro Único de Población Fronteriza. Su conocimiento directo del territorio reduce el error de inclusión y exclusión en la asignación de beneficios, asegurando que la ayuda llegue efectivamente a quienes la necesitan.

La información consolidada permite georreferenciar la ubicación exacta de las familias vulnerables, permitiendo que la inversión social y la asistencia humanitaria se focalicen con precisión territorial, mitigando la dispersión y la fragmentación de la respuesta.

Sistema de Indicadores Sociales Territorializados

La gestión efectiva de la política social requiere información precisa, oportuna y territorializada. El sistema de indicadores transforma la medición del déficit en medición del impacto y la trazabilidad del beneficio, alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Liderazgo técnico de la Gobernación

La Gobernación de Táchira lidera la creación de una mesa técnica binacional de indicadores sociales, responsable de diseñar la metodología para indicadores que sean comparables y compatibles entre ambos lados de la frontera. La comparabilidad exige la estandarización de variables y denominadores, por ejemplo, población pendular versus población residente, para generar métricas homologables que permitan la reciprocidad efectiva.

Indicadores prioritarios

Los indicadores se desglosan en el ámbito municipal y parroquial, focalizándose en el acceso, la cobertura y la sostenibilidad de los servicios:

- Salud y seguridad humana. Tasa de cobertura efectiva de atención sanitaria binacional para cuantificar la compensación de servicios. Índice de incidencia de enfermedades de transmisión por movilidad: mide la variación de la prevalencia de enfermedades prevenibles o transmisibles en municipios fronterizos. Porcentaje de emergencias binacionales atendidas bajo protocolo: mide la eficacia operativa de los acuerdos de asistencia recíproca.
- Educación y capital humano. Tasa de trayectoria educativa continua de la población pendular: mide la deserción o reingreso escolar de la población móvil, segmentada por nivel educativo en los municipios de mayor flujo. Índice de capacidad de homologación: mide la eficacia de la simplificación regulatoria para el reconocimiento de títulos y certificaciones.
- Empleo y protección social. Índice de formalidad laboral en municipios fronterizos: mide el porcentaje de la población económicamente activa con afiliación a seguridad social formal. Grado de penetración del seguro fronterizo: mide el porcentaje de la población fronteriza que contribuye activamente al sistema de protección financiera.

Plataforma de monitoreo

La Gobernación supervisa la integración de estos indicadores en el Registro Único de Población Fronteriza, garantizando que el monitoreo sea en tiempo real y accesible a las agencias de planificación. Esto facilita la toma de decisiones basada en evidencia, garantiza la trazabilidad del gasto social y permite la rendición de cuentas binacional.

Mecanismo de protección financiera territorial

La ausencia de mecanismos de compensación codificados para servicios transfronterizos representa un riesgo para la sostenibilidad del sistema. Se requiere una solución financiera innovadora y multimonedada que transforme el riesgo de colapso unilateral en un mecanismo de compensación recíproca sostenible.

Fondo Binacional de Inversión Social

Se crea el Fondo Binacional de Inversión Social como vehículo financiero para compensar a los prestadores de servicios de alta complejidad, como el Hospital Universitario Erasmo Meoz en Cúcuta, por la atención subsidiada brindada a la población fronteriza. El fondo se nutre de contribuciones soberanas, regalías o tasas por transacciones comerciales de la Zona Económica Especial Binacional y, fundamentalmente, de las primas del seguro fronterizo.

Seguro Fronterizo Multimonedada

Se diseña un seguro de bajo costo y cobertura limitada como complemento, enfocado en la atención de emergencias, traslados médicos y tratamientos de alto costo no cubiertos por los sistemas públicos.

Para asegurar la máxima inclusión de la población fronteriza, el seguro es pagadero en bolívars, pesos colombianos y dólares estadounidenses. Esto facilita la contribución de la población formal e informal y dinamiza la cobertura, eliminando barreras de acceso relacionadas con la disponibilidad de moneda.

El seguro financia específicamente el Banco Binacional de Prótesis y el Fondo de Tratamientos Crónicos, que actualmente representan la mayor brecha de acceso y el principal factor de riesgo humanitario.

Desarrollo e implementación del Registro Único de Población Fronteriza

El Registro Único de Población Fronteriza es la herramienta de infraestructura pública digital indispensable para la gestión de la asistencia social recíproca, proveyendo trazabilidad y facilitando la gobernanza efectiva.

Plataforma tecnológica interoperable

El Registro Único de Población Fronteriza es una plataforma única e interoperable que consolida la información dispersa de los consejos comunales, el sistema de salud, las bases de misiones y los registros de estudiantes. Esto permite una visión de 360 grados de la vulnerabilidad en el territorio fronterizo.

Identificación única y trazabilidad

Su función principal es la identificación única y la trazabilidad de la población fronteriza: población pendular, migrantes, retornados y población vulnerable georrefe-

renciada. El Registro Único emite una identificación digital única, un código de asistencia social recíproca, que no sustituye al documento de identidad, sino que sirve para acceder a los beneficios sociales binacionales.

Generación de datos abiertos

El Registro Único genera datos agregados y despersonalizados para la Mesa Técnica de Indicadores, permitiendo la visualización de la demanda social en tiempo real y la adecuación de la oferta de servicios. Esta información es clave para la planificación basada en evidencia y la transparencia en la gestión pública.

Sistema integrado de formación de capital humano

Las barreras regulatorias actuales limitan la movilidad académica y fragmentan el desarrollo del capital humano. La estrategia busca transformar estas barreras en un motor de integración y desarrollo de capital humano especializado para la Zona Económica Especial Binacional.

El talento calificado es condición *sine qua non* para atraer inversiones de calidad. Se requiere un Programa Integral de Formación Técnica con los siguientes componentes:

- currículum armonizado binacional que responda a las necesidades del sector productivo de la ZEEB;
- sistema de certificaciones técnicas reconocidas formalmente en ambos países;
- alianzas estructuradas con el sector privado para implementar formación dual que combine teoría y práctica laboral.

Este programa debe incluir mecanismos de identificación anticipada de brechas de talento, articulación estrecha con empresas ancla y actualización continua de contenidos según evolución tecnológica. Sin talento calificado disponible, la capacidad de atraer y retener inversión se verá severamente limitada.

Simplificación regulatoria y eliminación de barreras

Se crea un mecanismo de homologación expedita de títulos universitarios, técnicos y de bachillerato, con un plazo de respuesta no mayor a treinta días hábiles, eliminando los trámites burocráticos excesivos que dificultan la inserción laboral.

Se impulsa la derogación de la exigencia de visas estudiantiles para la población fronteriza que se moviliza por motivos académicos, permitiendo una movilidad fluida que reconoce la realidad de una región económica integrada.

Programa Binacional de Formación Dual Fronteriza

Se establece un programa de pasantías e intercambios académicos binacionales con un marco legal que garantiza el reconocimiento mutuo de horas, créditos y prác-

ticas. Este reconocimiento automático elimina la incertidumbre que actualmente desincentiva la participación en programas de formación transfronterizos.

Las áreas de pasantía se enfocan en las prioridades de la Zona Económica Especial Binacional: logística, aduanas, comercio internacional e infraestructura de energía. Esto asegura que el capital humano formado esté directamente alineado con la demanda productiva formal, reduciendo la informalidad y mejorando la empleabilidad.

Se crea un sistema de incentivos fiscales o subvenciones a las empresas y universidades que participen activamente en la acogida de pasantes binacionales, fortaleciendo lazos interinstitucionales y la reciprocidad entre los sectores académico y productivo.

Atracción de talento especializado

Para complementar la formación local, se diseñará un Programa de Atracción de Talento Especializado que incluya:

- visas especiales con trámites expeditos para profesionales altamente calificados en sectores estratégicos;
- incentivos específicos para el retorno de profesionales de la diáspora venezolana y colombiana con experiencia internacional relevante;
- programa de intercambio académico binacional que facilite la movilidad de investigadores y docentes.

Este programa puede desarrollarse progresivamente, pero su marco normativo debe estar listo para cuando la zona alcance madurez operativa.

Empleo joven

Para facilitar la inserción laboral, especialmente de jóvenes, se crearán:

- programas de pasantías y certificación conjunta binacional que reduzcan el costo de contratación inicial;
- una bolsa de empleo binacional digital que permita enlace eficiente entre demanda laboral de empresas y oferta de trabajadores calificados;
- sistema de validación expedita de competencias laborales que reconozca experiencia práctica además de títulos formales;
- vinculación estructurada entre empresas e institutos técnicos de formación profesional para asegurar pertinencia de programas formativos.

Eje 4. Paz, seguridad y convivencia

Táchira cuenta con condiciones institucionales, sociales y económicas que le permiten avanzar hacia un modelo integral de frontera que combine seguridad humana, estabilidad económica y cooperación técnica con actores nacionales y colombianos.

El desarrollo económico de la Zona Económica Especial Binacional requiere un entorno de seguridad que genere confianza para la inversión, proteja las actividades productivas y garantice la movilidad segura de personas y mercancías. Este eje articula cuatro líneas estratégicas con un enfoque propositivo y orientadas a fortalecer lo ya logrado.

Seguridad económica y certeza jurídica

La reputación de seguridad del territorio representa un activo que atrae inversión y dinamiza la economía formal. Esta línea estratégica aprovecha esta fortaleza para consolidar un ambiente de negocios predecible y protegido.

Marco jurídico contra la delincuencia organizada

Se desarrolla un marco jurídico y operativo que permite clasificar la extorsión como delito de delincuencia organizada, enfocándose en dismantelar redes financieras. Este enfoque reconoce que la extorsión no es un delito aislado, sino una actividad sistemática que requiere tratamiento especializado, investigación de flujos financieros y cooperación interinstitucional.

Articulación con el sector productivo

Se crean mecanismos de articulación con el sector productivo y gremial para fortalecer la confianza empresarial. Estos mecanismos incluyen canales permanentes de comunicación entre autoridades de seguridad y cámaras de comercio, así como entre federaciones industriales y asociaciones de transportistas, lo que permite identificar amenazas emergentes y diseñar respuestas coordinadas.

Programa de Certificación de Seguridad

Se implementa un Programa de Certificación de Seguridad para actividades económicas prioritarias, vinculado al desarrollo de la Zona Económica Especial Fronteriza de Táchira. Esta certificación funciona como sello de calidad que garantiza a inversionistas y operadores que las instalaciones, rutas y procesos cumplen estándares verificables de protección. Las empresas certificadas acceden a beneficios específicos como respuesta prioritaria ante incidentes, asesoría especializada en gestión de riesgos y reconocimiento público de buenas prácticas.

Esquemas de inversión y alianzas binacionales

Se promueven esquemas innovadores de inversión y alianzas productivas binacionales. Estos esquemas facilitan la participación de capital colombiano y venezolano en proyectos conjuntos, bajo marcos de protección jurídica que dan certeza a ambas partes sobre la seguridad de sus activos y operaciones.

Gobernanza inteligente y tecnología aplicada en frontera

La gestión fronteriza moderna requiere información en tiempo real, capacidad de análisis predictivo y coordinación eficiente entre múltiples actores. Esta línea estratégica consolida un modelo basado en datos, vigilancia tecnológica y anticipación de riesgos.

Plataforma integrada de información fronteriza

Se implementa una Plataforma Integrada de Información Fronteriza que centraliza datos de seguridad, movilidad, señales de riesgo y comercio. Esta plataforma integra información dispersa actualmente en múltiples instituciones: registros de cruces fronterizos, alertas de seguridad, movimientos comerciales, patrones migratorios y reportes de incidentes.

La plataforma no solo almacena datos, sino que los procesa mediante algoritmos de detección de patrones anormales, genera alertas automáticas ante situaciones de riesgo y produce reportes analíticos para la toma de decisiones. El acceso a la plataforma se otorga de manera diferenciada según el rol institucional, garantizando seguridad de la información sensible mientras se facilita la coordinación operativa.

Tecnologías de vigilancia en corredores críticos

Se introducen tecnologías de vigilancia en corredores críticos y pasos irregulares. Esto incluye drones para monitoreo de zonas de difícil acceso, cámaras analíticas con capacidad de reconocimiento de patrones sospechosos, sistemas biométricos en puntos de control para verificación rápida de identidad y sensores de movimiento en rutas irregulares frecuentemente utilizadas para actividades ilícitas.

Estas tecnologías no sustituyen la presencia humana, sino que la complementan. Permiten que el personal de seguridad enfoque sus esfuerzos donde realmente se necesitan, respondiendo a alertas específicas en lugar de realizar patrullajes aleatorios de baja efectividad.

Centro de Análisis y Prospectiva Fronteriza

Se establece un Centro de Análisis y Prospectiva Fronteriza, en articulación con universidades y centros de investigación. Este centro no es una unidad operativa sino un espacio de análisis estratégico que estudia tendencias de mediano y largo plazo, evalúa el impacto de políticas implementadas, identifica factores de riesgo emergentes y propone ajustes a las estrategias de seguridad.

La participación de universidades aporta rigurosidad metodológica, independencia analítica y capacidad de investigación que complementa el conocimiento operativo de las instituciones de seguridad. El centro produce reportes periódicos, estudios temáticos y escenarios prospectivos que informan la planificación estratégica.

Interoperabilidad técnica con instituciones colombianas

Se desarrolla interoperabilidad técnica con instituciones colombianas, enfocada en información georreferenciada, no en procesos políticos. Esta distinción es fundamental: la cooperación se centra en aspectos operativos y técnicos concretos como intercambio de alertas sobre vehículos robados, personas buscadas por delitos espe-

cíficos, movimientos sospechosos en zonas limítrofes y coordinación de respuestas ante emergencias.

La interoperabilidad técnica funciona independientemente de los ciclos políticos, basándose en protocolos estandarizados, sistemas compatibles y personal técnico en comunicación permanente.

Contención del efecto derrame y protección territorial

Los avances logrados en seguridad deben protegerse frente a dinámicas violentas que se originan en Norte de Santander. Esta línea estratégica establece mecanismos de contención que eviten que conflictos externos afecten la estabilidad de Táchira.

Zona de seguridad y protección económica

Se desarrolla una zona de seguridad y protección económica en los municipios fronterizos estratégicos. Esta zona implica presencia reforzada de seguridad, controles más rigurosos en puntos de entrada, protección especial a infraestructura crítica como puentes, subestaciones eléctricas y centros de telecomunicaciones, y procedimientos expeditos para responder a incidentes que puedan escalar.

La Zona de Seguridad y Protección Económica no es militarización ni restricción de libertades, sino un esquema coordinado de protección que da tranquilidad a residentes, comerciantes y visitantes sobre la capacidad del Estado de mantener el orden.

Operativos espejo

Se coordinan operativos espejo en fechas y horarios simultáneos entre ambas jurisdicciones nacionales. Los operativos espejo consisten en acciones de seguridad sincronizadas en ambos lados de la frontera, dificultando que estructuras criminales evadan la presión de un lado cruzando al otro.

Estos operativos requieren coordinación logística precisa, comunicación en tiempo real entre comandos operativos y protocolos claros sobre jurisdicción y manejo de personas detenidas. Su efectividad se basa en la simultaneidad y la sorpresa, impidiendo que las organizaciones criminales reaccionen y se reubiquen.

Protección de centros urbanos y cadenas logísticas

Se prioriza la protección de centros urbanos, zonas comerciales, transporte y cadenas logísticas. Esta priorización reconoce que ciertos objetivos tienen mayor valor estratégico para el desarrollo económico y requieren esquemas de protección específicos.

Los centros urbanos como San Cristóbal, San Antonio y Ureña reciben patrullaje intensivo, iluminación mejorada, sistemas de videovigilancia y respuesta rápida. Las zonas comerciales se protegen con controles de acceso, seguridad privada coordinada con autoridades públicas y protocolos contra robos y extorsión. El transporte

de carga cuenta con escoltas en rutas de alto riesgo, puntos seguros de descanso para conductores y comunicación constante con centros de control.

Protocolos comunitarios de resiliencia y alerta temprana

Se implementan protocolos comunitarios de resiliencia y alerta temprana con participación ciudadana. La población fronteriza posee conocimiento detallado del territorio, detecta cambios en patrones de comportamiento y puede advertir sobre riesgos emergentes antes que las instituciones formales.

Los protocolos comunitarios establecen canales seguros para que residentes reporten actividades sospechosas, redes de comunicación entre líderes comunitarios y autoridades, y capacitación básica en prevención y autoprotección. Esta participación ciudadana complementa la acción institucional y fortalece la cohesión social.

Sistema de denuncia blindado y protección social

La cifra negra de extorsión, es decir, los casos no denunciados, mina la confianza pública y perpetúa la impunidad. Esta línea estratégica reduce esta cifra negra, fortalece la confianza y ofrece rutas de protección a los sectores más expuestos.

Sistema de Denuncia Segura y Confidencial

Se crea un Sistema de Denuncia Segura y Confidencial administrado con apoyo de instituciones académicas y organizaciones independientes. La participación de actores externos al aparato de seguridad del Estado genera confianza en víctimas que temen represalias o desconfían de la capacidad o voluntad institucional de protegerlos.

El sistema garantiza anonimato completo si la víctima lo solicita; protección de identidad en todas las etapas del proceso; canales múltiples de denuncia, incluyendo líneas telefónicas dedicadas, aplicaciones móviles encriptadas y oficinas físicas en ubicaciones discretas; y seguimiento transparente del caso, sin revelar información que comprometa al denunciante.

Unidad especializada contra la extorsión

Se activa una unidad especializada contra la extorsión, con estándares de integridad y mecanismos de evaluación permanente. Esta unidad se compone de personal rigurosamente seleccionado mediante evaluaciones de confiabilidad, entrenamiento especializado en técnicas de investigación financiera y dismantelamiento de redes criminales, y rotación periódica para evitar compromiso con estructuras delictivas.

La unidad opera con autonomía técnica, reportando directamente a las máximas autoridades de seguridad del estado, y se somete a evaluaciones externas regulares que verifican su efectividad y probidad.

Programas de acompañamiento integral para víctimas

Se establecen programas de acompañamiento integral legal, psicológico y social para víctimas de violencia criminal y extorsión. Denunciar no debe significar quedar desprotegido. El acompañamiento legal incluye asesoría gratuita durante todo el proceso judicial, representación en diligencias y orientación sobre derechos. El acompañamiento psicológico atiende el trauma causado por la victimización, ayudando a recuperar la sensación de seguridad. El acompañamiento social apoya la reubicación si es necesaria, la reinserción laboral y la reconexión con redes de apoyo.

Estos programas funcionan con personal especializado, presupuesto dedicado y protocolos que garantizan continuidad en la atención independientemente de cambios administrativos.

Campañas binacionales contra trata y explotación

Se desarrollan campañas binacionales contra trata, explotación y reclutamiento. Estos delitos afectan especialmente a poblaciones vulnerables como migrantes, menores de edad y personas en situación de pobreza extrema. Las campañas sensibilizan sobre los métodos de captación, informan sobre rutas de ayuda, promueven la denuncia y deslegitiman socialmente a quienes participan en estas actividades.

La dimensión binacional es crucial porque estas redes operan en ambos lados de la frontera, aprovechando la movilidad y la dificultad de coordinación entre jurisdicciones. Campañas coordinadas con mensajes consistentes, recursos compartidos y respuestas articuladas aumentan dramáticamente la efectividad.

Tercer paso: del diagnóstico a la acción

La transición de esta ruta a resultados concretos en el territorio requiere acciones inmediatas en tres dimensiones: institucional, normativa y operativa.

Dimensión institucional: activar la gobernanza

El primer paso crítico es formalizar la estructura de gobernanza propuesta. Esto implica:

Inmediato (primeros sesenta días)

- Designación formal, por parte de la Vicepresidencia Ejecutiva de la República, de los integrantes de la Coordinación Ejecutiva Nacional para la ZEEB. Esta designación debe incluir mandatos explícitos, atribuciones claramente definidas y mecanismos de rendición de cuentas. Los ministerios designados deben nombrar representantes con capacidad de decisión, no simples enlaces administrativos.

- Constitución de la Coordinación Operativa Nacional con los Puntos Focales que actuarán como interlocutores técnicos ante Colombia. Estos funcionarios requieren capacitación específica en negociación internacional, gestión de proyectos binacionales y conocimiento profundo del marco jurídico de ambos países.
- Establecimiento formal de la Coordinación Territorial bajo liderazgo de la Gobernación del Estado Táchira, integrando a las alcaldías de los municipios fronterizos prioritarios. Esta Coordinación debe contar con presupuesto propio, personal dedicado y facultades para convocar a actores no estatales.
- Instalación de la Secretaría Técnica Permanente de la ZEEB como brazo operativo de la Coordinación Territorial. La Secretaría requiere sede física, equipo técnico multidisciplinario y sistemas de información para documentar, sistematizar y dar seguimiento a todos los acuerdos y proyectos.

Corto plazo (primeros seis meses)

- Realización de la primera sesión plenaria de la Coordinación Ejecutiva Nacional donde se aprueben formalmente el plan operativo del primer año, el presupuesto inicial asignado a la ZEEB desde fuentes nacionales, la agenda de negociación binacional con Colombia que priorice los instrumentos normativos más urgentes, y el cronograma de reuniones regulares de seguimiento.
- Conformación de los comités de trabajo sectoriales en el nivel territorial: Comité de Desarrollo Económico y Productivo, Comité de Infraestructura y Conectividad, Comité de Equidad y Cohesión Social, Comité de Seguridad Integral, Comité de Sostenibilidad Ambiental, Comité de Gobernanza e Institucionalidad, y Comité de Proyectos de Integración. Cada comité debe elaborar su plan de trabajo anual y cronograma de reuniones.
- Instalación del Equipo de Trabajo Bilateral con delegaciones de Venezuela y Colombia. Este equipo debe reunirse al menos mensualmente para coordinar acciones operativas, intercambiar información técnica y preparar propuestas para las instancias superiores de decisión.

Dimensión normativa: construir el marco legal

El funcionamiento efectivo de la ZEEB depende críticamente de la promulgación de instrumentos normativos que den seguridad jurídica y facultades operativas a los actores involucrados.

Inmediato (primeros noventa días)

- Preparación del proyecto de Decreto para la Creación de la Zona Económica Especial del Estado Táchira, conforme a la Ley Orgánica de Zonas Económicas Especiales. Este decreto debe ser

elaborado por un equipo jurídico especializado, consultado con el sector privado y las instituciones técnicas relevantes, y socializado con los actores territoriales antes de su presentación formal.

- Gestión de la autorización de la Asamblea Nacional para que el presidente de la República proceda a la creación de la ZEE mediante decreto. Esta gestión requiere estrategia legislativa, presentación técnica sólida ante las comisiones pertinentes y demostración del interés nacional que justifica el régimen especial.
- Preparación simultánea del proyecto de Decreto que Aprueba la Estructura de Administración de la ZEEB, institucionalizando la gobernanza propuesta y formalizando los mecanismos de coordinación nacional y binacional.

Corto plazo (primeros doce meses)

- Promulgación del Decreto de Creación de la ZEE Táchira inmediatamente después de obtenida la autorización legislativa. Esta promulgación debe ir acompañada de campaña de comunicación que explique claramente los beneficios, requisitos y procedimientos para que empresas se instalen en la zona.
- Promulgación del Decreto de Estructura de Administración, otorgando formalidad jurídica a todos los órganos de gobernanza propuestos.
- Negociación y firma con Colombia de los instrumentos técnicos prioritarios: Estatuto de Tránsito Vecinal Fronterizo Simplificado, Régimen de Aduanas Simplificado para la ZEEB, Reconocimiento Mutuo de Certificaciones, y Regulación Especial para Trabajadores y Empresarios de la ZEEB.
- Inicio del diseño técnico de la Ventanilla Única de Trámites, definiendo los procedimientos que se integrarán, las instituciones participantes, la plataforma tecnológica a utilizar y el cronograma de implementación gradual.
- Definir y publicar el paquete detallado de incentivos fiscales.

Mediano plazo (años 2-3)

- Aprobación de la normativa complementaria para operación de las zonas francas: reglamentos específicos para cada tipo de zona franca (comercial, industrial, tecnológica, minero-industrial), procedimientos aduaneros simplificados, régimen de control y fiscalización, y mecanismos de resolución de controversias.
- Establecimiento del marco regulatorio para el Fondo Binacional de Inversión Social y el seguro fronterizo multimonedado, incluyendo aspectos actuariales, de gobernanza del fondo, de protección de aportantes y de fiscalización.
- Armonización de protocolos técnicos binacionales en áreas críticas: homologación de certificaciones técnicas,

reconocimiento de prescripciones médicas, protocolos de emergencias sanitarias, y procedimientos de control integrado en pasos fronterizos.

Dimensión operativa: proyectos de impacto

Mientras se construye la arquitectura institucional y normativa, es fundamental iniciar proyectos tangibles que generen resultados visibles, demuestren viabilidad y construyan confianza.

Inmediato (primeros seis meses)

- Lanzamiento del Programa de Rehabilitación Vial de Emergencia en los corredores críticos. Este programa debe incluir bacheo profundo, reposición de señalización, mejoramiento de drenajes y refuerzo de puntos críticos.
- Instalación de los primeros Centros de Facilitación Comercial en los puentes internacionales existentes. Estos centros proporcionan información, asistencia en trámites y orientación a comerciantes y transportistas, reduciendo tiempos de cruce y mejorando experiencia del usuario.
- Capitalizar el Fondo de Desarrollo.
- Implementar plataforma digital básica de trámites.
- Inicio del Programa de Capacitación Intensiva para el Comercio Binacional, formando a funcionarios aduaneros, personal de migración, transportistas, agentes de carga y empresarios en los nuevos procedimientos, regulaciones y oportunidades de la ZEEB. Esta capacitación sienta bases para operación eficiente cuando la infraestructura y normativa estén listas.
- Lanzar el Programa de Formación Técnica con primeras cohortes.
- Establecer el Programa de Desarrollo de Proveedores.
- Lanzamiento del piloto del Registro Único de Población Fronteriza en los municipios de San Antonio, Ureña y Bolívar. Este piloto prueba instrumentos, ajusta procedimientos y genera aprendizajes para el escalamiento posterior a todo el estado.

Corto plazo (un año)

- Inicio de obras de rehabilitación del Complejo Hidroeléctrico Uribante-Caparo. Si bien la rehabilitación completa tomará años, las intervenciones prioritarias pueden mejorar sustancialmente la confiabilidad en el primer año.
- Construcción de la primera fase del Puerto Seco Guarumito. Esta fase permite iniciar operaciones básicas de consolidación y desconsolidación de carga mientras se desarrollan fases posteriores más sofisticadas.
- Establecimiento de las primeras zonas francas comerciales en San Antonio y El Palotal. Estas zonas

aprovechan infraestructura existente que requiere adaptación menor, permitiendo inicio rápido de operaciones y generación de primeros casos de éxito que atraigan más inversión.

- Creación del Sistema de Denuncia Segura y Confidencial contra la extorsión, demostrando compromiso con clima de negocios predecible y protección a la actividad productiva.
- Firma de los primeros acuerdos de homologación expedita de títulos técnicos en logística, aduanas y electricidad, facilitando la movilidad laboral que la ZEEB generará.
- Implementar facilitación aduanera 24/7 en al menos un paso fronterizo piloto.
- Crear el sistema de indicadores y monitoreo.

Mediano plazo (años 2-5)

- Inicio de construcción del Puente Internacional Guarumito, la pieza de infraestructura transformadora del proyecto.
- Expansión del Puerto Seco Guarumito a Plataforma Intermodal.
- Rehabilitación y modernización de las zonas industriales de San Cristóbal (Puente Real, Barrancas, Las Lomas, Paramillo).
- Establecimiento de las Zonas Francas Industrial y Agroindustrial de Ureña, y Minero-Industrial de La Fría.
- Construcción del primer Centro Binacional de Atención en Salud en San Antonio-Ureña, demostrando que la asistencia recíproca no es retórica, sino realidad operativa con instalaciones físicas y personal dedicado.
- Lanzamiento del Seguro Fronterizo Multimoneda y operación plena del Fondo Binacional de Inversión Social, comenzando la sostenibilidad financiera del sistema de protección social.
- Centro de Innovación y Emprendimiento en funcionamiento.
- Programa de atracción de talento especializado activo.
- Estrategia de comunicación y marca consolidada.
- Observatorio de Mercados con servicios ampliados.
- Fortalecimiento de programas de certificación empresarial.
- Expansión de bolsa de empleo binacional.
- Programa de Economía Circular plenamente operativo.
- Consolidación de clústeres industriales competitivos internacionalmente.

Compromisos para el éxito colectivo

Este proyecto no es responsabilidad exclusiva del Gobierno nacional o del Gobierno estatal. Su éxito

requiere compromisos específicos y complementarios de múltiples actores.

Compromiso del Gobierno nacional de la República Bolivariana de Venezuela

El Gobierno nacional debe asumir el liderazgo estratégico y la provisión de recursos iniciales críticos que solo él puede movilizar:

- Formalizar mediante acto administrativo de máximo nivel la estructura de gobernanza propuesta, otorgándole autoridad, presupuesto y capacidad de convocatoria vinculante sobre instituciones nacionales.
- Priorizar en el presupuesto nacional las inversiones en infraestructura estructurante: rehabilitación de Uribante-Caparo, construcción del Puente Internacional Guarumito, modernización de pasos fronterizos, y fortalecimiento de sistemas de transmisión eléctrica.
- Promulgar con celeridad el marco normativo que da seguridad jurídica a las operaciones en la ZEEB, específicamente el Decreto de Creación de la ZEE y el Decreto de Estructura de Administración.
- Negociar y firmar con Colombia los instrumentos técnicos binacionales, dotando de capacidad negociadora a los Puntos Focales designados.
- Asegurar el funcionamiento eficiente de las instituciones nacionales con competencia fronteriza –SENIAT, SAIME, INSAI– mediante dotación de recursos, tecnología y personal capacitado.

Compromiso de la Gobernación del Estado Táchira

La Gobernación es el actor articulador en el territorio, el puente entre las políticas nacionales y las realidades locales:

- Asumir el liderazgo operativo de la Coordinación Territorial, convocando regularmente a alcaldías, actores económicos, academia y sociedad civil organizada.
- Establecer y operar la Secretaría Técnica Permanente con personal dedicado de alta calificación, sistemas de información robustos y procedimientos estandarizados de seguimiento.
- Coordinar con alcaldías la planificación territorial local para que los planes municipales se alineen con la visión de la ZEEB, evitando decisiones de uso del suelo que obstaculicen desarrollos estratégicos.
- Liderar la construcción del Registro Único de Población Fronteriza y el Sistema de Indicadores Sociales Territorializados, proveyendo información confiable y oportuna para decisiones basadas en evidencia.
- Gestionar recursos de fuentes diversas –presupuesto estatal, transferencias nacionales, cooperación internacional, contrapartidas de proyectos privados– para financiar componentes específicos del plan.

Compromiso de los Gobiernos municipales

Las alcaldías fronterizas son la primera línea de contacto con ciudadanos y empresas. Deben participar activamente en la Coordinación Territorial, adaptar sus planes de desarrollo municipal, facilitar trámites para proyectos prioritarios y mantener servicios públicos municipales en zonas de desarrollo de la ZEEB.

Compromiso del sector privado venezolano

Los empresarios son generadores de empleo y riqueza. Deben invertir en las oportunidades que la ZEEB abre, articularse en clústeres sectoriales, participar en comités de trabajo, mantener estándares de calidad y formalidad laboral, y ser socios del sistema de seguridad económica.

Compromiso del sector académico

Las universidades e institutos técnicos deben adaptar currículos, desarrollar programas de formación continua, participar en el Centro de Análisis y Prospectiva Fronteriza, ejecutar investigación aplicada y facilitar movilidad académica binacional.

Compromiso de organismos multilaterales y cooperación internacional

La comunidad internacional puede catalizar el proyecto mediante asistencia técnica, financiamiento concesional para infraestructura, apoyo a fortalecimiento institucional, acompañamiento en monitoreo y evaluación, y promoción internacional del modelo ZEEB.

PARTE IV.

**La importancia
histórica de este
momento**

Este documento es una hoja de ruta operativa para transformar la frontera más estratégica de América del Sur en un modelo de integración, prosperidad compartida y desarrollo sostenible.

La Zona Económica Especial Binacional Táchira-Norte de Santander representa algo más que un proyecto de infraestructura o un régimen de incentivos fiscales. Es una apuesta por demostrar que las fronteras pueden ser espacios de encuentro y no de separación, que la complementariedad económica genera más valor que la competencia destructiva, y que la cooperación binacional puede construirse sobre bases institucionales sólidas.

Esta ruta parte de un proceso de consultas y un camino analítico riguroso. Se ha identificado dónde estamos: una frontera con inmenso potencial temporalmente desaprovechado, con capacidades instaladas que esperan reactivarse, con una población resiliente que conserva memoria institucional y cultura emprendedora. Se ha identificado a dónde vamos: convertir a Táchira en el hub de integración multimodal más eficiente entre el Pacífico y el Atlántico, un corredor que moviliza millones de toneladas de carga anualmente y genera prosperidad para cuatro millones de habitantes en ambos lados de la frontera. Y se ha diseñado cómo lograrlo: mediante un modelo de implementación gradual en tres fases, y con proyectos concretos en cuatro ejes estratégicos, respaldado por una arquitectura institucional de gobernanza compartida sin precedentes en la región.

La viabilidad de este proyecto no descansa en supuestos optimistas sobre el futuro, sino en activos tangibles del presente: infraestructura física que permanece, capital humano que resiste, complementariedades económicas estructurales entre Venezuela y Colombia, y voluntad política expresada en compromisos bilaterales de alto nivel.

Los desafíos son reales y no han sido minimizados. La gobernanza compartida entre dos países con sistemas institucionales diferentes requiere innovación organizacional. La infraestructura básica opera al límite de su capacidad y necesita inversiones significativas. El marco regulatorio requiere una actualización urgente. Los servicios públicos esenciales enfrentan dificultades.

Pero cada desafío identificado viene acompañado de una solución. Para la gobernanza compartida, se propone una arquitectura institucional de tres niveles -Coordinación Ejecutiva Nacional, Coordinación Operativa y Coordinación Territorial- que alinea la toma de decisiones estratégicas con la implementación operativa y la legitimación social. Para la infraestructura, se priorizan proyectos según impacto y viabilidad, comenzando con rehabilitación de activos existentes antes de construir nuevos. Para el marco regulatorio, se identifican los instrumentos normativos específicos que deben promulgarse y su secuencia lógica de aprobación. Para los servicios públicos, se han

diseñado mecanismos de asistencia recíproca. Para la seguridad, combinamos tecnología, cooperación binacional y participación comunitaria en un modelo de protección económica territorial.

La propuesta es ambiciosa pero realista. Ambiciosa porque aspira a transformar estructuralmente una región en menos de una década. Realista porque se construye sobre lo existente, secuencia inversiones según capacidad de ejecución y genera recursos propios progresivamente para reducir dependencia de transferencias gubernamentales.

La frontera Táchira-Norte de Santander puede tomar el camino que lleva a la transformación: una frontera próspera donde se genera empleo formal abundante, donde la inversión privada confía y se instala, donde los jóvenes ven futuro, donde la integración binacional genera beneficios palpables para la población de ambos lados y donde Táchira se posiciona como pieza clave del desarrollo del occidente venezolano.

El éxito de este camino depende de las decisiones que se tomen ahora, en la capacidad de actuar coordinadamente, en la voluntad de sostener el esfuerzo más allá de las dificultades inevitables, y en el compromiso con una visión compartida.

Este proyecto es importante por múltiples razones que trascienden lo económico:

- Es importante geopolíticamente. Demuestra que Venezuela y Colombia pueden cooperar profundamente en beneficio mutuo, construyendo institucionalidad. Táchira-Norte de Santander puede convertirse en ejemplo de que la integración es posible, beneficiosa y sostenible.
- Es importante socialmente. Ofrece a la población fronteriza acceso a servicios de salud y educación de calidad mediante mecanismos de asistencia recíproca. Reduce la informalidad y precariedad laboral. Genera oportunidades de formación y movilidad social. Construye cohesión en una región que ha sufrido fracturas.
- Es importante institucionalmente. Crea modelos de gobernanza multinivel y cooperación intergubernamental que pueden replicarse en otros contextos. Fortalece capacidades subnacionales de planificación y gestión.
- Es importante económicamente. Reactiva capacidades productivas venezolanas que están dormidas, pero no perdidas. Genera empleo formal. Conecta mercados que se benefician del intercambio. Reduce costos logísticos. Atrae inversión privada que multiplica recursos públicos limitados.

Pero quizás la importancia más profunda es que este proyecto responde a la pregunta fundamental que se hacen ciudadanos, empresarios e inversionistas cuando evalúan cualquier iniciativa: ¿es posible? ¿Se puede realmente transformar una región deteriorada en un polo de desarrollo? ¿Funcionarán las instituciones de gobernanza compartida? ¿Se sostendrá el compromiso político? ¿Se ejecutarán las obras en tiempos razonables? ¿Se generarán los empleos prometidos?

La única forma de responder esas preguntas es ejecutando. Por eso este documento culmina con un llamado a la acción.

El Táchira merece una oportunidad. El momento de actuar es ahora.

Anexo

Línea de tiempo con hitos críticos

La implementación de la ZEEB sigue una secuencia lógica en tres fases con hitos verificables que permiten medir avance y ajustar rumbo cuando sea necesario.

Fase esencial (años 1-2). Fundamentos

Hito 1 (Mes 3): Gobernanza instalada y operativa

- Coordinación Ejecutiva Nacional constituida y con primera sesión realizada
- Coordinación Operativa Nacional funcionando con Puntos Focales designados
- Coordinación Territorial instalada en Táchira con Secretaría Técnica operando
- Comités de Trabajo Sectoriales conformados y con planes anuales aprobados

Hito 2 (Mes 6): Marco normativo inicial aprobado

- Decreto de Creación de ZEE Táchira promulgado
- Decreto de Estructura de Administración promulgado
- Primera reunión del Equipo de Trabajo Bilateral realizada
- Agenda de negociación binacional acordada con Colombia

Hito 3 (Mes 12): Primeros proyectos tangibles completados

- Rehabilitación vial de emergencia en corredores críticos finalizada (120 km)
- Centros de facilitación comercial operando en puentes internacionales
- Programa de capacitación ha formado 2000 personas en comercio binacional
- Piloto del Registro Único de Población Fronteriza funcionando en tres municipios
- Sistema de Denuncia Segura y Confidencial contra extorsión instalado y operando

Hito 4 (Mes 18): Infraestructura productiva inicial habilitada

- Primera fase del Puerto Seco Guarumito operativa (manejo básico de carga)
- Zonas Francas Comerciales de San Antonio y El Palotal establecidas
- Primeros contratos de inversión privada firmados (mínimo diez empresas)
- Mejoras en confiabilidad eléctrica evidentes (reducción 30 % en interrupciones)
- Hito 5 (Mes 24): Integración binacional avanzando
- Al menos tres instrumentos técnicos binacionales firmados con Colombia
- Homologación expedita de títulos técnicos operando en cinco áreas prioritarias
- Primer Centro Binacional de Atención en Salud en construcción
- Indicadores sociales territorializados publicándose regularmente

