

# NORMATIVA

## La Ley de Fronteras a la luz de las aspiraciones regionales

**Las aspiraciones de las autoridades fronterizas de establecer acuerdos de cooperación con sus homólogos colombianos no se ven reflejadas en el proyecto de Ley Orgánica de Fronteras elaborado por el CNF, pues la Constitución venezolana limita esta posibilidad. La norma del vecino país sí la brinda a sus mandatarios fronterizos.**

Adela González Muñoz

CERCA DE UNA DÉCADA HA TRANSCURRIDO para que se concretara la elaboración de una ley orgánica de fronteras para Venezuela. En junio de 1996 este objetivo se hizo realidad, cuando el Consejo Nacional de Fronteras (CNF), a través de su ministro Pompeyo Márquez, introdujo ante la Cámara del Senado un proyecto de ley que ha generado gran debate en las zonas de frontera. Especialmente en la frontera con Colombia, donde se le ha considerado un instrumento centralista.

Este trabajo recoge las más relevantes observaciones sobre el proyecto, formuladas por representantes de las universidades, las fuerzas armadas, representantes de las cámaras de comercio de la frontera, funcionarios de los organismos públicos con competencia en los asuntos fronterizos y miembros de centros de estudios fronterizos, entre otros sectores. Este debate se produjo en San Cristóbal, en dos sesiones de discusión celebradas el 9 de julio y el 11 noviembre de 1996.

Antecedentes de este proyecto son a su vez dos proyectos presentados hace casi diez años al Congreso de la República: uno de la Fundación de Estudios Binacionales (FEBI), y otro realizado por un grupo de senadores. El actual se basa en tres ejes: el desarrollo, la integración y la seguridad fronteriza.



Frontera de Táchira con el departamento colombiano Norte de Santander demanda estatuto económico para el desarrollo fronterizo.

### El proyecto en su versión N° 32

El proyecto en discusión es la versión número 32 de una serie de borradores preliminares. Feijoo Colomine, secretario ejecutivo del CNF explicó que su texto se dio a conocer en los encuentros nacionales de gobernadores y alcaldes celebrados para la fecha, y evaluado por el Consejo de Consultorías Jurídicas de la Administración Pública. El mismo contiene diez de los 24 artículos del proyecto presentado por la FEBI, según Colomine.

Destacó que en materia de seguridad, el proyecto de Ley de Fronteras busca reglamentar la figura de los teatros de operaciones, puesto que, dada la ausencia de instrumentos legales al respecto, la Presidencia debió suspender las garantías constitucionales en la zona fronteriza para activar los teatros de operaciones. Se aspira que a finales de 1997 esté aprobada esta ley.

### Observaciones de la comunidad tachirense

El secretario ejecutivo del CNF ha rechazado abiertamente las comparaciones surgidas entre el proyecto de Ley Orgánica de Fronteras presentado por el CNF y la Ley de Fronteras de Colombia, cuyo ejecútase se efectuó el 22 de junio de 1995, hace poco más de un año. Señala que Colombia legisló en función de sus relaciones con Venezuela, mientras Venezuela tiene fronteras más complejas por su naturaleza además de una gama de relaciones bilaterales y multilaterales mucho más amplia, aun cuando señalaba antes que el mayor número de puntos de interacción fronteriza de Venezuela son con Colombia.

Una de las principales observaciones hechas al proyecto de Ley Orgánica de Fronteras es su carácter centralista, lo que es palpable en la conformación del Consejo Nacional de Fronteras; en su directiva sólo se incluyen dos representantes de la zona: un

gobernador y un alcalde; los demás miembros representan a la administración pública central. El CNF, según esta ley, es el "máximo organismo de consulta, en materia de asuntos fronterizos".

- Un logro de este proyecto es que "pone al día a Venezuela en la definición de zona contigua, llevándola de 3 a 12 millas adosadas al mar territorial", puesto que el país no había suscrito el convenio internacional de 1956 sobre la materia (Cap. II, sobre las Fronteras Marítimas). Recomiendan definir expresamente el concepto de plataforma continental y distinguir entre los conceptos de frontera y límite marítimo.

- En el Título III, sobre el Desarrollo Fronterizo, se anota que no debe concebirse el desarrollo fronterizo como un ítem dentro del desarrollo regional, sino asumir que el carácter del desarrollo regional debe ser fronterizo. Observaron que el proyecto pareciera legislar para fronteras en desarrollo o formación.

**"La política de fronteras debe ser una política del Estado venezolano. No debe ser una política del Táchira, o del Zulia... Los habitantes de las fronteras deben implementar, de acuerdo a sus necesidades, las políticas y lineamientos generales establecidos por el Estado, de lo contrario, nos vamos a atomizar... Debe haber una visión de conjunto"**

- El proyecto no aborda lo atinente al ordenamiento territorial.

- El artículo 22, sobre la responsabilidad de los proyectos de desarrollo, no incluye a las corporaciones de desarrollo regional. Asimismo, sobre la asesoría de los proyectos de desarrollo (art. 23), además del CNF, debería incluir a las universidades regionales y a los gremios.

- Sobre los recursos financieros para el desarrollo fronterizo. Capítulo I, Sección II del proyecto de Ley, se planteó la creación de fondos regionales de financiamiento para tal fin. El sector comercial propone que se estipule destinar recursos a la frontera producto de la actividad aduanera, así como de la explotación de recursos naturales. Se recomendó agregar dos representantes de las entidades fronterizas y de los gremios regionales en la constitución de tal fondo (art. 32).

- En el Capítulo II, dedicado a la inversión pública y privada (art. 41), entre los sectores que tendrán prioridad en los planes especiales de desarrollo, además de los asentamientos campesinos de agrotécnicos y comunidades indígenas se recomienda incluir a los microempresarios, pequeños y medianos productores y el sector servicios e industrial. Debe definirse la política de inversión extranjera.

- Se recomienda agregar a los alcaldes en el artículo 61, el cual se refiere al establecimiento de mecanismos de integración.

- Se sugiere reducir de 10 a 5 años de residencia el requisito para ser elegido alcalde en una entidad fronteriza.

- Sobre la obligatoriedad de incluir en los programas escolares la enseñanza de las nociones teóricas de la Geografía y la historia de la territorialidad de Venezuela (art. 69), se añade la necesidad de enseñar la historia de cada entidad fronteriza.

- Del mismo modo se observa, respecto al artículo 70,

que las alcaldías no tienen la suficiente infraestructura ni los recursos para llevar un registro de extranjeros permanente, lo que debe seguir siendo función de la DEX y la OCEI. Se recomienda que la ley establezca la obligatoriedad de expedir documentación de identidad a los extranjeros establecidos lícitamente en el país.

Como observación general, se anota que la ley regula con rigor lo administrativo, y en segundo término considera los problemas reales de la frontera.

### **Por un estatuto económico para la frontera**

Con base en la idea de que el sector económico «motor» del desarrollo tachireño es el industrial y comercial (con 35 por ciento del PIB regional y 25 por ciento de la mano de obra), Dilio Hernández, presidente del Colegio de Economistas del Táchira y gerente de Inversiones la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS) precisa que debe haber condiciones jurídicas que estimulen la inversión en la zona, la creación de zonas francas industriales y turísticas, parques industriales, establecimiento de una caja de compensación regional para facilitar las transacciones comerciales interfronterizas, entre otros esquemas.

Hernández subrayó que la comunidad fronteriza está ganada para la existencia de una ley de fronteras, pero advierte que el referido proyecto de ley entró al Congreso ya cuestionado, por no consultar previamente a las comunidades fronterizas sobre su contenido.

Considera que "debe erradicarse el ejercicio del decreto presidencial como forma de regular la actividad fronteriza. La ley de fronteras debe garantizar la estabilidad en todos los planos de la vida en esta región y trascender la temporalidad de los decretos presidenciales".

Dilio Hernández propone concretar el estatuto económico fronterizo a través de la ley de Fronteras, considerando lo siguiente:

- Creación de bonos de desarrollo fronterizo, figura existente en la ley colombiana, como instrumentos que otorgarían a las autoridades regionales cierta posibilidad de acceder a recursos propios, por ejemplo, mediante participaciones en algunas empresas del Estado.

- Legislar en forma específica sobre la inversión privada.

- Destinar a la frontera un porcentaje determinado del presupuesto de los organismos públicos de financiamiento. Instrumentación de créditos blandos, tanto en el sector público como en el privado.

- Exenciones de impuestos a las ventas.

- Régimen de libertad cambiaria en la frontera. Descartar la repatriación de capitales pues limitaría la inversión extranjera (36 por ciento del empresariado en la zona es colombiano). Asimismo, debe especificarse la libertad de asociación con empresas extranjeras.

Respecto a lo anterior, Hernández estima que la ley de Fronteras debe armonizar y complementar los vacíos de las leyes de Régimen Municipal y de Inversión de Capitales.

Dilio Hernández recomienda ante todo definir los límites precisos entre la ley de Fronteras y la Ley de Seguridad y Defensa. Esta última limitaría las inversiones extranjeras incluso en San Cristóbal, puesto que todo proyecto de este tipo debe ser primero aprobado por las autoridades militares.

### Subcomisiones del Congreso: en fase incipiente del estudio

Las subcomisiones encargadas de su estudio están en fase incipiente. Los diputados Tirso López y Heriberto Manrique, miembros de la subcomisión de Fronteras de la Cámara de Diputados, adscrita a la comisión de Política Exterior, visitaron en noviembre al Táchira y conocieron las anteriores recomendaciones.

El diputado López expresó en aquella oportunidad que aún esta subcomisión no tiene un criterio formado sobre el proyecto de ley; se hallan recopilando información para su estudio. Dicha comisión está integrada por Ramón Tenorio Sifontes, Paciano Padrón, Walter Márquez, Dilio Maldonado, Tirso López y Heriberto Manrique.

En cuanto a la cámara del Senado, el lunes 18 de noviembre se conformó la subcomisión especial para el estudio de la ley, adscrita a la Comisión de Política Exterior de esta cámara, presidida por el senador Raúl Taylardath.

### CNF defiende una política de Estado para las fronteras

Al atribuirsele un espíritu centralista al proyecto en cuestión, el Consejo Nacional de Fronteras ha salido al paso. La consultora jurídica del CNF, Rocio San Miguel, explica que en la ley se perfiló el carácter del Consejo como un organismo centralizado, dado que los organismos con competencia en los asuntos fronterizos son básicamente de la administración pública central, los cuales disponen de cuantiosos recursos y pueden enfilar su funciones hacia el ámbito fronterizo. Enfatizó además en que **"la política de fronteras debe ser una política del Estado. No debe ser una política del Táchira, o del Zulia... los habitantes de las fronteras deben implementar de acuerdo a sus necesidades las políticas y lineamientos generales establecidos por el Estado, de lo contrario, nos vamos a atomizar como Estado. Debe haber una visión de conjunto"**.

Admite sin embargo esta profesional del Derecho Internacional el peso que tiene la demanda de participación en su seno, el cual ha surgido de la población fronteriza, pero advirtió, a propósito de esto, que debe estudiarse cuidadosamente el mecanismo de participación de los diez estados fronterizos en el CNF, de modo que no implique gastos excesivos para la nación.

Rocio San Miguel recuerda que las disposiciones constitucionales venezolanas limitan una serie de aspiraciones, como son la de establecer convenios con las entidades fronterizas del país vecino, cuestión permitida por la Constitución colombiana.

Refiere también San Miguel que este tipo de atribuciones podrían resolverse mediante una reforma constitucional, o incluso, con una reinterpretación de la Constitución, ya que algunos juristas opinan que esta posibilidad podría realizarse con una transferencia de competencias, según lo establecido en el artículo 136 de la Constitución, relativo a la actuación internacional de la República. Estos asuntos, explicó, no se pueden abordar en una ley de fronteras, **"porque no es la vía legal, ni jurídica"**.

### Evitar la proliferación de fondos para el desarrollo

En cuanto a contemplar la existencia de fondos regionales para el financiamiento del desarrollo fronterizo, la consultora jurídica del CNF advierte que no debe propiciarse la proliferación de fondos regionales. **"Habrá que determinar algunas zonas en fronteras que se encarguen de todo un eje geopolítico, para orientar recursos hacia éstas"**. Se inclina por una fórmula de búsqueda unificada de recursos para las entidades fronterizas.

Sanmiguel precisa que hay áreas en las que la ley de Fronteras no tiene competencias, como en la regulación de las casas de cambio, que atañe a la Ley General de Bancos. Asimismo, observaciones sobre los contenidos programáticos de la enseñanza escolar en la frontera, y otros aspectos de la especificidad cultural de cada entidad fronteriza, pueden apelar a resoluciones internas instruidas desde el Consejo Nacional de la Cultura o el Ministerio de Educación, a través de leyes estatales, o un decreto presidencial.

**La comunidad tachireña desea que se establezca en el proyecto de ley mayor participación en la toma de decisiones sobre el desarrollo fronterizo, y propone crear fondos regionales de financiamiento para este sector.**

Igualmente ocurre con la demanda de un estatuto económico para la frontera, lo que en su opinión, debe regularse mediante instrumentos específicos. La aplicación de las exenciones e incentivos para el desarrollo fronterizo debe considerar los compromisos contraídos por Venezuela con otros bloques económicos. Indicó que corresponde al Ejecutivo conformar la legislación internacional con la legislación interna, en cuanto a incentivos, exenciones, bonos y demás estímulos.

Rocio Sanmiguel invita a **"no perder la perspectiva de que se trata de una ley orgánica de fronteras con normas generales de aplicación"**.

El proyecto de ley de Fronteras colide con la Ley de Régimen Municipal, específicamente en cuanto al requisito de 10 años de residencia comprobada en la zona para los aspirantes a alcaldes en la zona fronteriza (art. 68). La ley de Régimen Municipal establece un requisito de 3 años de residencia.

Sanmiguel precisa que allí priva el criterio de seguridad y defensa del Estado. Esta disposición, añade, fue incluida en un proyecto de reforma de la Ley de Seguridad y Defensa, con el fin de que ambos instrumentos la contengan. Se trata de evitar la impunidad en el caso de comisión de ilícitos en la gestión municipal, ya que específicamente los ciudadanos colombianos, aun naturalizados venezolanos, no pierden su nacionalidad de origen, y Colombia no permite la extradición de sus ciudadanos. 