

CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS PROPUESTAS DE LA LEY ORGÁNICA DE FRONTERAS

María Eugenia Bello de Arellano¹

Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de Fronteras e Integración

Recibido: noviembre 2004

Aceptado: febrero 2005

Resumen

El Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) ha participado, desde 1987, en la discusión sobre diferentes propuestas de ley para las fronteras que se han presentado al poder legislativo. El siguiente trabajo constituye una reconstrucción de estas experiencias, que incluye la síntesis de los aspectos más relevantes y la investigación llevada a cabo, a partir de 2001, con los representantes de diversas instancias y organismos en los municipios fronterizos del Táchira, sobre lo cual se profundiza con más detalle. Finalmente, se hace referencia a la existencia de una nueva propuesta que ayuda a demostrar las dificultades para cumplir con el mandato de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que establece la obligación del Estado en la formulación de una política integral para la frontera que ha de concretarse en la formulación y aprobación de una Ley Orgánica de Fronteras.

Palabras Claves: fronteras, desarrollo, ambiente, seguridad y defensa, integración fronteriza.

CONSIDERATIONS ABOUT ORGANIC BOUNDARY LAWS PROPOSALS

Abstract

Since 1987 CEFI has participated in the discussion of different legislation proposals about boundary issues, which has been presented to the legislative power. This paper is a reconstruction of these experiences that includes a synthesis of the most relevant aspects and research carried out throughout 2001 with members representative of various agents and institutions to border counties of Táchira state, in which deep considerations are reached. Finally, particular attention is paid to the existence of a new proposal that helps to demonstrate the difficulties to fulfil the Bolivarian Republic of Venezuela Constitutional in order to establish the duty of the State to formulate an integral policy for border areas in concordance with the approval of a Border Organic Law.

Keywords: Boundaries, Development, Environment, Security and Defense, Border Integration.

1- A manera de presentación

A lo largo de estos últimos años, el CEFI ha sido invitado a participar en diversos eventos para analizar y debatir algunas propuestas sobre legislaciones para la frontera. Una de las características de estos encuentros es su débil consolidación en el tiempo dado que no logran mantener el interés, ya sea por parte de los órganos del Estado, y de las

¹ Msc. Innovación y Reforma Educativa, Dra. en Pedagogía. Docente- Investigador CEFI-ULA, Táchira. Directora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración. Email: ma_eugeniabello@hotmail.com. Telef.: 0416 477 3637, Hab. 0276 355 6657, Ofic. 0276 340 5149

comunidades hacia las que van dirigidas. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en el 1999, se convierte en una suerte de hito al respecto porque autoriza y fija plazos para la aprobación de una Ley Orgánica de Fronteras que se tradujo, en el año 2001, en la propuesta de la Asamblea Nacional, que será unos de los puntos nodales a tratar en esta ocasión.

El artículo 15 de la CRBV establece que el Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Una ley orgánica de fronteras habrá de determinar las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad, atendiendo a la naturaleza propia de cada región fronteriza, a través de asignaciones económicas especiales.

Tal reconocimiento en nuestro principal instrumento legal representa toda una innovación en la manera en que el Estado se aproxima a lo fronterizo. Si bien la propuesta de instrumentos jurídicos para regular determinadas actividades en espacios de fronteras no es nueva, sí lo es su inclusión en el articulado de la reciente Carta Magna.

2-. Algunos antecedentes:

2.1-. 1987: Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda y Desarrollo Fronterizo presentado por la Comisión Permanente de Defensa de la Cámara de Diputados del entonces Congreso de la República de Venezuela

Una de las primeras experiencias del CEFI en el análisis de propuestas de esta naturaleza se dio en 1989, a raíz de la presentación de un Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda y Desarrollo Fronterizo presentado por la Comisión Permanente de Defensa de la entonces Cámara de Diputados del Congreso, en 1987.

La fundamentación que servía de justificación al proyecto partía de la suposición de que los desbalances en el desarrollo regional y nacional serían consecuencia de la adopción del modelo de sustitución de importaciones que habría generado desequilibrios en la ocupación del espacio nacional, ubicándose la mayor parte de la actividad socioeconómica y política en la región centro nortecostera. Bajo esta perspectiva, la frontera se asumió como ámbitos con grandes vacíos poblacionales que impedían su desarrollo y la convertirían en zonas en las que se ponía en peligro la seguridad y defensa del territorio nacional. (Bustamante y Bello, 1989). No había una definición de lo que se entendía por área o zona fronteriza, sino una caracterización de las áreas de frontera en función de: a) su importancia geopolítica, b) los requerimientos para la seguridad y defensa nacional, c) la necesidad de la correcta ejecución de la política internacional de la República, d) las condiciones socioeconómicas deficientes y c) la existencia de recursos naturales inexplorados.

Para aquel entonces existían otros instrumentos legales que contemplaban diferentes definiciones de las zonas de frontera. Por un lado, se tenía aún vigente la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) (1983) que constituía su marco conceptual y que en los artículos 16 y 17, referidos a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), incluye las áreas de fronteras *“ordenadas conforme a la estrategia*

global contenida en el Plan de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo”, como lo contempla el numeral diez del artículo 16 de la LOOT.

La Ley Orgánica de Seguridad y Defensa (1976) que establecía lo relativo a las Zonas de Seguridad Fronterizas y definía *“una zona adyacente a la línea fronteriza del territorio nacional, denominada Zona de Seguridad Fronteriza”*. También se encuentra el Decreto 444 del 22 de diciembre de 1984, relacionado con la creación del Consejo Nacional de Fronteras, en cuyo artículo 6 se expone que se entiende por zonas fronterizas las áreas del territorio nacional que determine el Consejo Nacional de Fronteras (CNF).

El anteproyecto en cuestión contemplaba otros aspectos como serían los organismos que crearían la ley para la descentralización territorial, un nuevo Consejo Nacional de Fronteras, las autoridades y sus atribuciones y una serie de incentivos para los funcionarios públicos y las fuerzas armadas nacionales.

El proyecto no contemplaba ninguna definición de lo que sería la frontera, dando cabida a diferentes interpretaciones. No sólo se evidenciaban concepciones geopolíticas superadas, sino que también se obviaba la común conformación y lazos de los países latinoamericanos, lo mismo que los factores que podían fomentarse para la consolidación de mecanismos de cooperación e integración. La concepción de Salvaguarda y Desarrollo expuesta se sustentaba en la idea de que el poblamiento de las fronteras era su única posibilidad de desarrollo dejando de lado cualquier consideración sobre la sustentabilidad del mismo en los diferentes ámbitos fronterizos. El instrumento jurídico propuesto, lejos de tender a la unificación de las políticas y acciones para la atención de la frontera, se convertía en un dispersor más de estos esfuerzos que podía entrar en contradicción con el ordenamiento legal vigente al momento.

2.2.- 1996: Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras presentada por el Consejo Nacional de Fronteras

En 1996, el Consejo Nacional de Fronteras inicia una serie de encuentros en varias ciudades del país, para difundir su Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras, bajo el lema *“La seguridad, el desarrollo y la integración como la nueva imagen de la frontera en Venezuela”*. San Cristóbal fue sede de uno de estos encuentros en los cuales el CEFI tuvo una participación activa.

Se partía del reconocimiento de la ausencia de una política de fronteras como tal, de la necesidad de una clara y definida política global del Estado para sus fronteras, y del fomento de su desarrollo como regiones desfavorecidas, manteniéndose la idea de que así se contribuirá a consolidar la integridad territorial de la República.

Como aspectos novedosos de esta propuesta cabe resaltar (CNF, 1996:II):

1-. El reconocimiento de la heterogeneidad de los diversos ámbitos fronterizos y la complementariedad y la homogeneidad de algunos de ellos con la región colindante del país vecino.

2-. La definición clara de las Zonas Fronterizas

3-. La inclusión de conceptos relacionados con las Fronteras Marítimas

3-. El establecimiento del Consejo Nacional de Fronteras como la máxima autoridad consultiva y los Comités Regionales de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo que debían atender también a las comunidades indígenas, la integración fronteriza y la seguridad fronteriza.

4-. La amplia concepción del desarrollo fronterizo en función de las poblaciones asentadas, incluidas las campesinas y las indígenas, y de la sustentabilidad ambiental.

5-. La promoción de estrategias para la integración de las fronteras al territorio nacional y a los países vecinos, para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral y multilateral. Ello refleja una concepción más amplia de la noción de vecindad y de las relaciones internacionales, acorde con la idea de complementariedad y cooperación distinta a los planteamientos restringidos a la seguridad y defensa, explícitamente expuesta en otro instrumento legal del momento como era la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, hoy derogada por la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.

Esta propuesta, a pesar de su no concreción en el tiempo, representó una concepción de la frontera más amplia, menos penalizadora, al extenderse a aspectos más concretos como las Áreas Especiales de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza. También resultaba un avance la visión más integral de la territorialidad, al incluir la atención a los espacios marítimos y definiciones del desarrollo que abarcaban elementos importantes referidos a su sustentabilidad y la atención específica a las comunidades indígenas, asentadas en su gran mayoría en espacios de frontera. Pero sobre todo, la propuesta implicó un gran esfuerzo por parte del Consejo Nacional de Fronteras de someter a la consideración de representantes de diversos estamentos sociales los planteamientos expuestos.

3-. 1998-1999: Las Fronteras y la Constituyente

En marzo de 1999, el CEFI organizó el Foro “Las regiones de fronteras y la Constituyente”, en el marco del Simposio Regional: El Táchira en el Proceso Constituyente. Los objetivos planteados tenían que ver, en primer lugar, con la discusión sobre la realidad de las regiones de frontera, su desarrollo y capacidad para incidir en el diseño e implementación de las políticas de fronteras e integración, y en segundo lugar, presentar un cuerpo de planteamientos e ideas a la Asamblea Nacional Constituyente a fin de que fuera tomada en cuenta la opinión y sentir de las regiones de frontera sobre asuntos de su interés en la redacción de la nueva Constitución.

Los aspectos más resaltantes puede sintetizarse de la siguiente manera (CEFI, 1999):

1-. Se parte del hecho de que el ordenamiento jurídico vigente al momento no reconocía poderes a las regiones de frontera para negociar acuerdos internacionales ni para implementar los aprobados por el gobierno central. Se recomendaba a los constituyentistas conceder una mayor participación a las regiones en el diseño e implementación de sus políticas de fronteras e integración a través de la potestad de celebrar acuerdos

internacionales, si bien delimitando los aspectos a ser incluidos en este tipo de convenios y legislando sobre su negociación y aprobación.

2-. Se expone que el proceso constituyente era una buena oportunidad para crear instrumentos tendientes a modificar el patrón de poblamiento y desarrollo “centro-periferia” predominante en nuestro país y para superar la idea de las fronteras como meros límites, como barreras defensivas, para pasar a verlas como espacios de integración y cooperación, sin menoscabo del sentido de pertenencia a sendas realidades sociopolíticas. En tal sentido, se proponía la inclusión en la nueva Carta Magna del reconocimiento de la singularidad de estos espacios, merecedores de legislaciones especiales, menos restrictivas y más participativas en el diseño de la política exterior de vecindad, no de confrontación. El documento finaliza con dos sugerencias. Una, relacionada con la integración andina, al plantear la posibilidad de negociar con estos países un mecanismo de compensación para estas zonas, otorgando la potestad a las instancias pertinentes para que negocien un acuerdo de cohesión social y una política de desarrollo regional en el ámbito de los países de la Comunidad Andina (CEFI, 1999:6). La otra, referida a la legislación interna, es la recomendación de incluir una norma programática sobre fronteras para ser desarrollada luego en la legislación ordinaria. Ambas sugerencias fueron tomadas en cuenta y se reflejan en el articulado del texto legal aprobado. La primera, en lo que se tiene que ver con el reconocimiento expreso en la legislación interna de las normas supranacionales, como lo expuesto en el artículo 153 y la segunda, en el referido artículo 15 de la CRBV.

4-. 2001: Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras presentado a la Asamblea Nacional

En 2001, la Gobernación del estado Táchira, a través de su Comisión de Fronteras y la Universidad de Los Andes, por intermedio del CEFI, unen esfuerzos para no únicamente analizar la propuesta Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras 2001, sino también para dar a conocer sus contenidos e intercambiar y recoger opiniones de los representantes de diversos estamentos de las comunidades de los municipios con límites internacionales en el estado Táchira. Seguidamente sintetizaremos aquellos aspectos más relevantes del informe presentado en lo que se refiere al estudio del contenido del anteproyecto y de lo recogido en el trabajo de campo para, finalmente, exponer los aspectos modificados en el proyecto que reposa en la Asamblea Nacional, denominado, a los efectos de este trabajo como Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras (PLOF) (2003).

4.1-. Sobre la exposición de motivos

La noción de fronteras que se maneja pareciera circunscribirse a una concepción no del todo ajustada a la realidad de estos espacios, puesto que se establece una suerte de sinonimia entre lo fronterizo y lo delictivo, al partir de que son áreas marginales en las que se desarrollan actividades contrarias al interés nacional.

El anteproyecto en cuestión, a pesar de lo indicado sobre su centramiento en la problemática fronteriza, tiene aspectos a considerar como lo relativo a la “Zona Fronteriza” y la necesidad de fondos especiales para propiciar un desarrollo más articulado con el país. Parece, entonces, acertado el criterio usado para definición de dichas zonas, que no es otro que el de aproximación al límite internacional, al hacer coincidir las zonas fronterizas con los municipios de los estados y las dependencias federales colindantes

con los bordes internacionales. Pero también debe señalarse el reconocimiento de la diversidad en los grados y requerimientos de desarrollo de la frontera y que éstos son espacios donde confluyen tanto la política interna (doméstica) como la exterior, en la relación con los países vecinos.

En el desarrollo de la propuesta de anteproyecto se confunden o ignoran tales ideas; que deberían ser las rectoras del proyecto en sí, como cuando se expone que se debe revertir el grave problema fronterizo y que las fronteras deben lograr un "desarrollo uniforme, descentralizado e igualitario". Con estos señalamientos como disposiciones generales, especialmente con el primero, se pretende crear una "frontera homogénea", se ignora la heterogeneidad de las mismas y la variabilidad en la capacidad de sustentar actividades productivas relacionadas con la concepción de desarrollo que se desprende del anteproyecto.

Ha de revisarse la noción de "fronteras marítimas" entendidas en el anteproyecto como "la frontera norte del país". Es preferible asumir la noción de fachada marítima que podría incluir lo terrestre, lo insular y lo marítimo, no sólo de la zona norte del país, sino también lo referido al segmento Este, correspondiente a la costa atlántica del país, de insoslayable importancia para el mismo, si bien constituye una extensión menor que la del mar Caribe. Es también relevante la inclusión de las definiciones que conforman el derecho público internacional, como el nuevo derecho del mar, relativas a la Zona Económica Exclusiva, la plataforma continental, entre otros principios ratificados por Venezuela a lo largo de toda su vida democrática.

El espíritu del legislador de dar a los municipios fronterizos herramientas jurídicas y económicas en la búsqueda de un desarrollo uniforme, descentralizado e igualitario no se refleja en la propuesta derivada, la cual consiste en la creación de un organismo responsable de la coordinación y ejecución de las políticas de desarrollo fronterizo, con una estructura no solamente muy burocrática, sino excesivamente centralizada que no garantiza, en lo absoluto, la fluidez necesaria entre las organizaciones de las comunidades, los poderes locales, regionales y demás organismos con el nivel central. En tal sentido, nos atrevemos a sugerir incluso que lo relativo a tal instancia sea tratado en un instrumento legal aparte y que la LOF se dedique a desarrollar un cuerpo de principios, definiciones y estrategias para las fronteras que, a su vez, orienten la futura acción del fondo.

La política integral para los espacios fronterizos expuestos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, requiere, en el instrumento legal derivado, la definición clara y unívoca de conceptos tales como integridad territorial, soberanía, seguridad, defensa, identidad nacional, diversidad del ambiente, región fronteriza, desarrollo cultural, económico, social e integración, para subsanar las vacíos o posibles contradicciones que han caracterizado los diversos instrumentos legales y que tienen que ver con la frontera, lo mismo que la actuación de los diversos organismos. Es entonces una necesidad impostergable revisar conceptos geopolíticos, geoestratégicos, de desarrollo sostenible o sustentable, integridad territorial, la desconcentración de urbes a considerarse en cualquier proyecto de Ley Orgánica para la Frontera.

4.2- Sobre el articulado del anteproyecto de Ley de Fronteras

Este es un punto extenso, por ello, en esta ocasión se opta por indicar algunos elementos o algunos aspectos que merecen atención:

1-.El Artículo 1 establece que el Objeto del la Ley es establecer "*Un régimen especial de las Zonas de Fronteras...*", pero el artículo 15 de la CRBV plantea la creación de una Ley Orgánica de Fronteras para el establecimiento de una "*política integral en los espacios fronterizos, terrestres, insulares y marítimos*". (Subrayado nuestro). Pareciera entonces que no se cubre cabalmente el mandato de la Carta Magna.

2-. Los planteamientos sobre la creación del Fondo de Desarrollo Fronterizo (Fondefro) incluyen la exposición pormenorizada de algunos elementos específicos del mismo. Lo acertado es establecer la naturaleza y objetivos que tendría el Fondo y remitir al reglamento respectivo lo relacionado a la estructura, funcionamiento y otros aspectos concretos. Digamos que se asumen decisiones demasiado específicas para una propuesta de Ley Orgánica.

3-. No hay una acertada técnica legislativa por cuanto se evidencia la ausencia de algunas precisiones conceptuales fundamentales y la dispersión de definiciones claves a lo largo de los diferentes títulos y artículos. Las ideas claves que deben ser expuestas de manera inequívoca tales como "regiones fronterizas", "zonas fronterizas", "municipios fronterizos", "Zonas de Integración Fronteriza" e "integración fronteriza" son definidas libre y desordenadamente.

4-. El Anteproyecto analizado menciona que los municipios fronterizos tendrán cualidad de puertos terrestres, lo que amerita establecer precisiones tales como el señalamiento de que tal eventualidad podrá darse sólo en algunos municipios, pues no todos presentan una dinámica económica y de comunicación que permiten explotar tal condición. Hay otros municipios, fundamentalmente en los estados Bolívar y Amazonas donde lo más importante es su potencialidad ecológica, la cual debe preservarse y los asentamientos de población deben evitar romper el equilibrio ambiental.

5-. La estructura administrativa del Fondo de Desarrollo Fronterizo (FONDEFRO), se considera burocrática y centralista, no está del todo claro la designación de los encargados para el manejo de recursos ni cómo se entenderá la representación de los estados fronterizos y de los gobiernos regionales, está constituido por un elevado número de directivos designados desde el nivel central lo que no garantiza la interrelación dinámica necesaria con las regiones de frontera. Cabe preguntarse qué sentido tiene un Directorio tan grande, que más bien parece un Consejo Asesor o Consultivo dadas las características de los representantes. Es difícil pensar en que ésta sea la mejor estructura de un ente cuyas atribuciones se limitan "*a conocer, evaluar y aprobar los proyectos y programas que presenten los Municipios*". Atribuciones como las de elaborar las políticas del Fondo, la determinación de los municipios fronterizos que merecen atención prioritaria, el establecimiento de los períodos de tiempo que dure tal atención, la elaboración y propuesta de programas y/o proyectos en común acuerdo con las gobernaciones de los estados con municipios fronterizos y de los municipios mismos, entre otras, deben incluirse en el instrumento que regule el funcionamiento del Fondo.

6-. Con respecto al *Consejo de Gobierno del Municipio Fronterizo (CGMF)*, es de destacar que la Constitución prevé para todos los Municipios un Consejo Local de Planificación Pública (Art.182) y en consecuencia, debe pensarse en un mecanismo que articule el sentido de la creación del CGMF con el mandato constitucional. Una vía sería que se legisle que los Consejos Locales fuesen ampliados, en los Municipios Fronterizos para incluir algunos de los representantes de los gobiernos nacionales y estatales señalados tanto en el FONFEFRO como en las Unidades de Desarrollo Fronterizo (UDF). Con ello se podrían eliminar las UDF y el Consejo de Planificación del Municipio Fronterizo, desburocratizar el proceso y aprovechar las estructuras planteadas en otros instrumentos legales como la Ley de Régimen Municipal.

7-. En cuanto a la creación de un Consejo de Planificación del Municipio Fronterizo, que actuará como cuerpo técnico de planeación en todas las áreas técnicas de su competencia, ha de señalarse que este Consejo ha de actuar en concordancia con los Consejos locales de políticas públicas que deben existir en cada municipio, los cuales conjuntamente con el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de políticas públicas de los gobiernos de los estados podrán evaluar y gestionar los proyectos, planes y programas que se tengan en los municipios para la mejor consecución de soluciones a las necesidades.

8-. En relación con el capítulo sobre la asignación de los recursos del Fondo baste con indicar que en el mismo no se plantea quiénes administrarán los recursos del Fondo, tampoco está clara lo relativo a las cuentas que deben abrirse a objeto de administrar el monto que corresponde a los municipios fronterizos, ni la función que debe dársele a dichas cuentas, como lo son, la cuenta de participación de los municipios fronterizos, la cuenta de participación de las entidades federales, la cuenta especial de reserva y la cuenta de gastos de funcionamiento del Fondo.

9-. Lo relativo al desarrollo fronterizo se orienta principalmente a la integración de la frontera al país o lo que se conoce como propiciar la integración nacional y en consecuencia es sólo de política interna.

10-. La categorización de las fronteras en niveles A, B, C es una propuesta interesante porque ello podría ser entendido como un indicativo del reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad del desarrollo en las fronteras. Sin embargo, esta división se queda corta al señalar que cada categoría corresponde a municipios en mejores, regular o de mayor urgencia de desarrollo. Estas no son categorías válidas y además dejan mucho a la discrecionalidad del Consejo de Ministros. Consideramos que tal categorización debe afinarse para proponer una división en: regiones de menor desarrollo económico, regiones rurales y de desarrollo ecológico y regiones de desarrollo económico potencial y establecerse sobre la base de claros parámetros: (PTB per cápita límites, tasas de empleo, cercanía o lejanía a centros poblados importantes, distribución de la población, densidad de la población, condiciones sociales, acceso y calidad de los servicios sociales, capacidad de investigación, protección de recursos de biosfera, cuencas hidrográficas o escenarios naturales, tipo de actividad económica predominante, con centros poblados importantes cerca del límite internacional, que sirvan de articulación y comunicación con los países vecinos, entre otros).

11-. El término de Integración fronteriza no es el adecuado para los criterios y conceptos implicados bajo este título. Esta expresión se utiliza con distintas acepciones y en este caso es más próxima a la de las relaciones internacionales que reflejan la función filtro, porosidad y cooperación que se dan en todas las fronteras y de la necesaria aceptación que deben tener los Estado de esta realidad. Se propone, entonces, el cambio de denominación de este título por el de Relaciones Internacionales y/o relaciones internacionales e integración.

12-. Lo relativo a la integración fronteriza debe incluir la posibilidad de establecer las Zonas de Integración Fronteriza, las cuales se crearían, delimitarían e instrumentarían en común acuerdo con las autoridades de el/los país(es) vecino(s). Todo en ello conforme a la Constitución (Arts. 187 (numeral 9) y 153-154) que otorga a organizaciones supranacionales, tal como la Comunidad Andina, el ejercicio de competencias necesarias para llevar a cabo procesos de integración regional. Tal es el caso de la Decisión 459 de la Comunidad Andina que establece una Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

13-. Aunado a lo anterior debe resaltarse el hecho de que, a pesar de ser parte de una política internacional del país, las Zonas de Integración Fronterizas (ZIF) se decretarán o delimitarán sobre parte del territorio venezolano y que allí los principios del derecho internacional deben privar sobre los principios de seguridad de la nación en las fronteras. Por lo que debe pensarse en un mecanismo en el que se limite el decreto de las Franjas de Seguridad de Fronteras de tal forma que no afecte las ZIF. Por otra parte, las ZIF fueron previstas por la Comunidad Andina de Naciones como espacios que deben permitir la circulación de bienes, capitales y servicios a través de los pasos de frontera. Es decir, como ZIF a crearse en los espacios de mayor dinamismo y desarrollo económico. Pero cabe preguntarse sobre la posibilidad de crear ZIF destinadas a la conservación del ambiente en aquellos municipios fronterizos en donde es fundamental proteger las reservas de biosferas, las cuencas hidrográficas y demás recursos ambientales, para armonizar políticas de conservación ecológica.

14-. De la Seguridad Fronteriza: Es importante evitar posibles contradicciones o vacíos legislativos, especialmente con respecto a los planteamientos expuestos en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y tener muy en cuenta la normativa emanada de la Comunidad Andina de Naciones y organismos como ACNUR (Alta Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) para garantizar la incorporación de los lineamientos a que haya lugar.

4.3-. El anteproyecto y los representantes de los municipios fronterizos del estado Táchira

En un esfuerzo conjunto de la Universidad de Los Andes, a través del CEFI y de la Gobernación del estado Táchira, a través de la Comisión de Fronteras del mismo se llevó a cabo una investigación con el ánimo de recoger las voces regionales sobre la propuesta de Ley Orgánica de Fronteras. Los miembros participantes fueron, por el CEFI, Marleny Bustamante, Francisco Sánchez y Ma. Eugenia Bello y por la Comisión de Fronteras, Bárbara Zapparolli y Nancy Barrios.

Se partió del estudio del cuerpo contentivo de las consideraciones planteadas

en la exposición de motivos y del articulado del mismo para posteriormente contrastarlos con los resultados de la investigación llevada a cabo sobre la percepción que representantes de diversas instancias sociales tenían con respecto a estos contenidos en cinco de los seis municipios fronterizos del estado Táchira.

El procedimiento seguido para recabar la información se planificó para ser llevado a cabo en dos etapas. En una primera se procedió a enviar un dossier a cada entidad fronteriza y sus representantes, el cual incluía: copia del anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras, copia de las consideraciones que este grupo de trabajo había presentado a la gobernación (Informe Técnico N° 1), una guía para la evaluación del Anteproyecto y una guía de entrevistas. Se enviaron tantos ejemplares como representantes de las fuerzas vivas de cada municipio, con la firme intención de que las personas tuvieran el mayor número posible de elementos informativos que sirvieran de insumos en la segunda etapa. Ésta, consistió en visitas a cada uno de los municipios fronterizos con la misión de “recoger” los informes escritos solicitados que pudieran presentar los diferentes organismos e instancias (con base en las guías suministradas), llevar a cabo reuniones de trabajo y atender las posibles entrevistas a que hubiera lugar, siempre tomando como referencia u orientación los elementos indicados en las guías, no sólo con el interés de cubrir el mayor espectro posible de información relacionada con la percepción que de los contenidos del ALOF pudiera haber, sino también para garantizar la realización de posibles comparaciones.

Se determinó que debían tratarse los aspectos contemplados en el Anteproyecto en cuestión, como categorías referenciales fundamentales, manteniendo siempre la disponibilidad de incluir otros elementos que pudieran haber sido obviados y que los representantes consideraran que debían ser atendidos. Estas categorías, sobre las que giraban las guías de recolección de la información eran: 1-. Definición de Zona de Frontera, 2-. Definición de Zonas de Integración Fronteriza, 3-. Fondo de desarrollo fronterizo, 4-. Estructura de gobierno fronterizo, 5-. Caracterización del desarrollo en las zonas de fronteras, 6-. Incentivos y estímulos. 7-. Integración fronteriza, 8-. Seguridad fronteriza, 9-. Relación con otros instrumentos legales, 10-. Otros aspectos que surgieran del intercambio en los municipios.

El trabajo de campo no resultó como se esperaba, a pesar del envío previo del material para su lectura y análisis, éste no llegaba con suficiente antelación para que todos los interesados se familiarizaran con él. Ello implicó la modificación de las estrategias de recolección de información y ameritó una presentación in extenso antes de iniciar las discusiones, a fin de dar a conocer tanto el contenido del proyecto como el avance de algunas conclusiones por parte del equipo CEFI-Comisión de Fronteras de la Gobernación del estado Táchira.

Los municipios fronterizos en donde se hizo la recolección de la información fueron: Bolívar, Pedro María Ureña, Rafael Urdaneta, Lobatera y García de Hevia, mientras que en el municipio Ayacucho, por diversas razones no pudo llevarse a cabo la experiencia.

Como elementos a resaltar sobre la información recabada en la investigación se tiene, con respecto a:

1-. **La definición de frontera:** hay un casi unánime desacuerdo sobre la definición del Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras (ALOF, 2001), especialmente en lo que se refiere a la inclusión de otras áreas no colindantes con el límite internacional. Se considera que una Ley de Fronteras debe favorecer prioritariamente las áreas de fronteras, en especial para la asignación de recursos económicos. De igual forma, se insiste en que es fundamental la existencia de un marco jurídico que regule las actividades fronterizas pero que la frontera debe ser vista como zona de oportunidades y no en situación de minusvalía.

2-. **La zona de integración fronteriza:** prevalece la idea de que debe haber un régimen especial para los espacios fronterizos, si bien la necesidad de la integración se manifiesta con mayor fuerza en los municipios Pedro María Ureña y Bolívar.

3-. **El Fondo de Desarrollo Fronterizo:** se evidencia, en todos los representantes consultados, el desacuerdo con la inclusión de este aspecto en la Ley y se proponen que se incluya en otro instrumento legal. Se percibe como altamente burocratizado, centralizado y hasta inoperante.

4-. **Las Estructuras de gobierno fronterizo:** se plantea que deben partir de la necesidad de brindar las mejores condiciones para el cumplimiento de las labores propias de cada ente o instancia gubernamental, que hay que evitar su burocratización y garantizar comunicación efectiva con los diversos organismos tanto en el ámbito central como regional.

5-. **La Caracterización del desarrollo fronterizo:** resalta desacuerdo con los criterios de clasificación de la frontera que son percibidos como altamente discriminatorios y el centramiento en aspectos relacionados con la seguridad que dificultan la realización de actividades económicas. Pero, a la vez, se insiste en que no puede haber desarrollo en la frontera si no hay seguridad. La caracterización de las fronteras ha de ser en función de sus potencialidades, especialmente las agropecuarias y comerciales.

6-. **Los Incentivos y estímulos:** los resultados muestran el desacuerdo con la manera en que se plantean los incentivos y se dice que las condiciones de realización de las labores, la equidad y la justicia deberían ser los referentes fundamentales. Se insiste que no son tan importantes los incentivos sino el garantizar las condiciones para el cumplimiento de la labor de los organismos públicos y privados.

7-. **La Integración fronteriza:** los representantes plantean que la misma ha de depender de los intereses manifiestos de las comunidades ubicadas en estos ámbitos. Como constantes aparecen dos ideas claves, por una parte la existencia de una identidad propia del habitante de fronteras y por la otra, la naturaleza del intercambio comercial. Éstos serían los ejes que articulan las nociones de integración. Se insiste en la idea de promover la noción de ciudadano de fronteras pero también en la necesidad de que el Estado fije su política en materia de integración.

8-. **La Seguridad fronteriza:** se evidencia una contraposición entre los intereses de la comunidad y los planteamientos de seguridad y defensa. Se insiste en la debilidad del Estado para dotar a sus diversas instancias de manera que se garantice un efectivo control de actividades delictivas y la protección de los habitantes. Se plantea la necesidad

de acuerdos bilaterales para incrementar la seguridad y que la debilidad de la frontera se debe a la poca presencia institucional.

9-. **La Relación con otros instrumentos legales:** se reitera la idea de que ninguno parece garantizar las condiciones para su efectivo cumplimiento, aplicación y acatamiento. Se insiste en la necesidad que haya congruencia y complementariedad entre los diversos instrumentos legales, especialmente los que rigen para los municipios. Se percibe que puede haber un laberinto jurídico, una maraña de legislaciones que afectan la vida en la frontera.

10-. **Otros elementos a considerar:** las respuestas se orientan en dos niveles. Uno, referido a la propuesta en sí y el otro, a una serie de inquietudes ante las cuales ésta no parece dar respuestas. En el primer caso, los representantes consideran que la Ley ha de ser más amplia y general, que ha de incluir la necesidad de fortalecer una identidad fronteriza, que es excesivamente centralizadora y que no garantiza condiciones objetivas de aplicabilidad. El miedo a un movimiento migratorio de importancia como resultado del Plan Colombia y la necesidad de mantenimiento y ampliación de las vías de comunicación como elemento fundamental para propiciar su desarrollo e integración al país, constituirían las ideas clave de mayor fuerza en el segundo.

5-. 2003-2004: el Proyecto de Ley Orgánica en la Asamblea Nacional

Tal como puede verse en la página web de la Asamblea Nacional, en el aparte sobre la labor legislativa, la Ley Orgánica de Fronteras aparece como presentada en el período legislativo segundo ordinario de 2002, con el número de expediente 285, entrada en cuenta el 08 de julio de 2003 y con fecha de la primera discusión el 27 de julio de 2004. A finales de ese año, el secretario del Consejo Nacional de Fronteras presentó al vicepresidente de la República Bolivariana un anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras distinto al que fue aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional y sobre el que el mencionado Consejo tiene varias observaciones. Se explica que el proyecto que maneja el Parlamento tiene aspectos que contradicen la Constitución, específicamente el artículo 15 que establece la necesidad de una ley orgánica para las regiones fronterizas, mientras el proyecto habla únicamente sobre municipios fronterizos. Habida cuenta de ello, optamos por contrastar los instrumentos legales presentados a la Asamblea, el de 2001 y el que aparece en la mencionada web. Encontramos lo siguiente:

La mayor parte del contenido se mantiene, hay ligeras modificaciones en algunos casos y en otros, variaciones e inclusiones a destacar.

La exposición de motivos y anteproyecto de la Ley Orgánica de Fronteras incluye dos aspectos nuevos, a saber: “de las dependencias federales” y “de la franja productiva”. Hay un nuevo párrafo único en su artículo 1 que define como municipios fronterizos *terrestres* a los que limitan con Brasil y Colombia mientras que serían *colindantes* los que limitan con el territorio en reclamación.

Se obvia el capítulo ii (artículos 4 y 5 de la ALOF-2001), referido a la frontera marítima.

A la estructura administrativa, ya de por sí recargada del Fondo de Desarrollo Fronterizo (FODEPRO) se le agregan dos representantes más, si bien se amplían y afinan sus atribuciones.

Se modifican aspectos relacionados con las atribuciones del Consejo de Gobierno del Municipio Fronterizo y de las Unidades de Desarrollo Fronterizo. El título X, referido a la Franja Productiva, las Unidades de Producción y Zonas de Exención (arts. 52 al 59 de la ALOF 2003) es totalmente nuevo. Sus contenidos se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Se plantea la declaración de utilidad pública de una franja de seguridad fronteriza que podrá funcionar como unidad de producción, para impermeabilizar, generar empleo y poblar y desarrollar la frontera (en concordancia con el art. 327 de la CRBV y 49 y 50 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación).
- Las unidades de producción serán cooperativas de reservistas productores. Estarán bajo la supervisión de la Fuerza Armada Nacional, que deberá crear el reglamento correspondiente.
- Las zonas de exención se crearán para no limitar el desarrollo de las poblaciones en las fronteras donde pasa la franja productiva.

A modo de conclusión

Es de destacar la noción estrictamente defensiva y militarizante de estos planteamientos, los cuales podrían ser revisados a la luz de las experiencias habidas en los esfuerzos por poblar las fronteras, desde el Plan de Desarrollo del Sur o Codesur de la primera administración de Caldera a la fundación y casi extinción de Ciudad Sucre en la segunda. También cabe el análisis de lo que ha significado para la propia Fuerza Armada los Teatros de Operaciones.

Finalmente hemos de señalar la existencia de la propuesta del Consejo Nacional de Fronteras, de fecha 2005 y a la que apenas ahora estamos teniendo acceso. Su análisis deberá ser abordado a la brevedad posible. Todavía nos queda por delante un largo camino que recorrer en lo que respecta al cumplimiento de lo estipulado en el artículo. 15 de nuestra Constitución.

Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL, COMISIÓN PERMANENTE DE SEGURIDAD Y DEFENSA (2001): Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras.
- ASAMBLEA NACIONAL, COMISIÓN PERMANENTE DE SEGURIDAD Y DEFENSA (2003): Ley Orgánica de Fronteras.
- BUSTAMANTE, M.; BELLO, M. E (1989). Análisis de las ideas de base para un Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda y Desarrollo Fronterizo. Mimeo. CEFI. ULA-Táchira.
- BUSTAMANTE, M.; BELLO, M. E. y SÁNCHEZ, F.(2002). Opinión del equipo CEFI con respecto al Anteproyecto de Ley Orgánica de Frontera. Mimeo. ULA-Táchira.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FRONTERAS E INTEGRACION (CEFI) (1999). Documento Base "Las Fronteras y la Constituyente". Mimeo. ULA-Táchira.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FRONTERAS E INTEGRACION (CEFI) (2001): Guía para la evaluación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras presentado a la Asamblea Nacional. Mimeo. ULA-Táchira.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FRONTERAS E INTEGRACION (CEFI)-COMISIÓN FRONTERAS TÁCHIRA (2002). Informe Técnico N° 1: Consideraciones sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras de 2001. Mimeo. ULA-Táchira.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (1999). *Gaceta Oficial N° 36.860*, Diciembre 30, 1999. Caracas.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA, Comisión Permanente de Defensa de la Cámara de Diputados (1987). Proyecto de Ley Orgánica de Salvaguarda y Desarrollo Fronterizo.
- CONSEJO NACIONAL DE FRONTERAS (1996). Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras.
- LEY ORGÁNICA PARA LA ODENACIÓN DEL TERRITORIO (1983): *Gaceta Oficial N° 3.238*.