

LA TRANSFORMACION DE LA DINAMICA FRONTERIZA EN EL TACHIRA

CARLOS ALBERTO ROMERO MENDOZA*

Resumen

Entre el año 2015 y 2016 la frontera en el estado Táchira, que siempre se caracterizó por ser muy dinámica y activa, fue impactada negativamente, por una serie de medidas gubernamentales, que lejos de favorecer el desarrollo sostenible de la zona, la ha sometido a un control político del gobierno central. El estado de excepción y la Ley Orgánica de Fronteras se unen como medidas políticas para la transformación de la zona fronteriza, imponiendo un modelo político que lesiona la autonomía local y aleja al ciudadano de la posibilidad de incidir e influir en el desarrollo local. El fracaso de las políticas de frontera es evidente con sólo visitar la frontera colombo-venezolana en el estado Táchira y evocar, al mismo tiempo, lo que esa zona fue en el pasado.

Palabras claves: *dinámica fronteriza, Táchira, autonomía local, desarrollo local, estado de excepción*

1. La transformación de la dinámica fronteriza en el Táchira

En un año la dinámica en la frontera Colombo-Venezolana del estado Táchira, que siempre se caracterizó por ser dinámica, solidaria, libre y compleja por su propia realidad intercultural, ha sido transformada y tomada por el gobierno central presidido por Nicolás Maduro Moros con el apoyo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB).

Los cambios ocurridos desde agosto 2015 cuando, de manera unilateral, se cerró la frontera con Cúcuta entre San Antonio, municipio Bolívar y Ureña, municipio Pedro María Ureña, a agosto 2016, quedarán registrados para la historia, como los tiempos más oscuros de la historia tachirense y de las políticas fronterizas.

El 19 de agosto de 2015, el Presidente Maduro decretó el cierre de la frontera de manera unilateral, pese al anuncio que la medida sólo sería por un lapso de 72 horas, simplemente se fue extendiendo en el tiempo, volviéndose parte de la realidad diaria de aquellas comunidades tan distantes de la capital.

El estado de excepción empezó a cubrir de excepcionalidad a todo el territorio nacional y la frontera

viva del Táchira fue el punto inicial de esa política de Estado que para el cierre del año 2016 está vigente pero ahora para todo el territorio nacional.

La Gaceta Oficial 6.194 publicó el 21 de agosto de 2015 el Decreto el estado de excepción para los municipios: Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Viejo, Capacho Nuevo y Rafael Urdaneta. Las razones que justificaron esa medida, según el Decreto fueron:

- La presencia de una amenaza sistemática, inédita, sobrevenida y progresiva al pleno goce y ejercicio de los derechos de los habitantes de la República, mediante la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, que rompen el equilibrio del derecho internacional, la convivencia pública cotidiana y la paz, afectando el acceso a bienes y servicios destinados al pueblo venezolano.

- La violencia generada en la zona, por los irregulares ubicados en la frontera contra ciudadanos y, en particular, contra funcionarios venezolanos de la FANB, mientras cumplían funciones de protección y seguridad al pueblo y que resultaron gravemente heridos.

- La existencia de prácticas delictivas que atentan contra la moneda venezolana y contra los bienes

adquiridos con divisas de nuestro pueblo. Así como también, el tráfico ilícito de mercancías producidas e importadas por Venezuela, generando un grave daño a la vida económica de la Nación.

El Decreto Presidencial, justificó esas medidas en la responsabilidad y deber del Estado venezolano en defender y asegurar la vida digna de sus ciudadanos, protegerlos frente a amenazas; haciendo efectivo el orden constitucional, reestableciendo la paz social que garantice el acceso oportuno de la población a bienes y servicios básicos de primera necesidad y al disfrute de los derechos en un ambiente pleno de tranquilidad y estabilidad.

El Decreto, reconoce que el Estado tiene el derecho de asumir medidas especiales para garantizar la máxima estabilidad de la República. En tal sentido, a través del Decreto de estado de excepción, el gobierno nacional, tuvo la oportunidad y la discrecionalidad de disponer de medidas aparentemente oportunas para atender eficazmente la situación coyuntural, sistemática, sobrevenida del contrabando de extracción, la violencia delictiva, con el objeto de impedir la prolongación e extensión de sus efectos y garantizar a los ciudadanos el pleno goce de sus ejercicios.

Para lograr tomar medidas aparentemente oportunas, el Decreto acordó restringir los siguientes derechos garantizados constitucionalmente:

1. Inviolabilidad del hogar doméstico:

Artículo 47. El hogar doméstico y todo recinto privado de persona son inviolables. No podrán ser allanados, sino mediante orden judicial, para impedir la perpetración de un delito o para cumplir de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los tribunales, respetando siempre la dignidad del ser humano. Las visitas sanitarias que se practiquen, de conformidad con la ley, sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios o funcionarias que las ordenen o hayan de practicarlas.

2. Inviolabilidad de las comunicaciones privadas:

Artículo 48. Se garantiza el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas en todas sus formas. No podrán ser interferidas sino por orden de un tribunal competente, con el cumplimiento de las disposiciones legales y preservándose el secreto de lo privado que no guarde relación con el correspondiente proceso

3.-Libre tránsito:

Artículo 50. Toda persona puede transitar libremente y por cualquier medio por el territorio nacional, cambiar de domicilio y residencia, ausentarse de la República y volver; trasladar sus bienes y pertenencias en el país, traer sus bienes al país o sacarlos, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En caso de concesión de vías, la ley establecerá los supuestos en los que debe garantizarse el uso de una vía alterna. Los venezolanos

y venezolanas pueden ingresar al país sin necesidad de autorización alguna.

Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos o venezolanas.

4. Libertad para reuniones públicas o privadas:

Artículo 53. Toda persona tiene el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley.

5. Libertad para manifestar públicamente:

Artículo 68. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.

Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público.

6. Libertad de actividad económica:

Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Con estas restricciones y como lo estableció el artículo 3 de aquél Decreto de agosto 2015, el Presidente podría haber dictado cualquier medida especial de orden social, económico o político que considerare conveniente con la finalidad de restablecer la normalidad en el menor tiempo posible y superar la situación excepcional que motivó el Decreto.

Las medidas excepcionales sobre la frontera entre los Municipios Bolívar y Pedro María Ureña con el Norte de Santander, fueron extendidas por 60 días más, como consta en el Decreto N° 2.076 de fecha 29 de octubre de 2015, publicado en Gaceta Oficial N° 40.777 de fecha 29-10-2015. Con la extensión del estado de excepción, el gobierno central incluyó en la medida a otros 4 municipios del Estado Táchira, para un total de diez. Esos fueron: Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho.

La Asamblea Nacional, las autoridades municipales y los vecinos de la frontera tachirense con Colombia, elevaron en su momento, sus voces de protesta y rechazo, pues la excepcionalidad se mantenía vigente en aquella zona territorial y la normalidad no se restauraba.

Para el 13 de enero 2016, la excepcionalidad se extendía por toda la frontera Venezolana, ya no se limitaba al estado Táchira y en tal sentido, la Asamblea Nacional aprueba el Acuerdo sobre la Crisis de Frontera y Estado de Excepción sobre 24 municipios de la República, en cuyo contenido advierten las consecuencias que ha generado el estado de excepción en la extensa frontera venezolana, en tal sentido, el Acuerdo señaló:

- Se han vulnerado los artículos 338 y 339 de la Carta Magna referentes al estado de excepción.

- En materia de Derechos Humanos, se ha vulnerado el Derecho al Libre Tránsito, contemplado en el artículo 50 de la Constitución de la República; en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 13; en la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 22; la violación del Derecho al Trabajo, la violación a la Libertad de Expresión, la violación del Principio de la Unidad Familiar que es una garantía en Derecho Internacional y Nacional, la violación al Debido Proceso migratorio, la deportaciones forzadas (tipificado como Crimen de Lesa Humanidad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional), la violación del Derecho a la Propiedad Privada, y la violación a la Integración Latinoamericana consagrada en el artículo 153 constitucional.

- En materia de la política tributaria, advierte que se agravó de forma directa la crisis económica, debido al bloqueo industrial, comercial y aduanero que generó el cierre de frontera.

Con el Acuerdo del 13 de enero 2016 la Asamblea Nacional expresó su rechazo institucional al estado de excepción en la frontera, advirtiéndolo que como Poder Legislativo:

- No puede permitir que se siga actuado al margen de la Ley, con acciones de efectos consecuenciales amparados en Decretos de Excepción con contenido inconstitucional.

- No puede avalar la afectación Tributaria de la República, manteniendo las aduanas cerradas como consecuencia del cierre de frontera, en los municipios que fueron objeto de la Excepción, puesto que ello facilitaría la sustitución de la economía formal aduanera por la economía informal de utilidad individual que se lleva a cabo por las Trochas (caminos verdes), originando focos de corrupción, lo cual es público, notorio y comunicacional cuando ante la mirada complaciente de los custodios representantes de las Fuerzas Armadas Nacionales, se escapa la Soberanía Alimentaria.

- No puede avalar la violación del Principio de Unidad Familiar de los hogares Colombo- Venezolanos.

- No quiere ser copartícipe de los crímenes de Lesa Humanidad cometidos.

- No puede ser parte de la debilidad existente en las relaciones diplomáticas colombo-venezolanas debido a que el principio de la integración de las naciones entre países hermanos, fortalece los principios bolivarianos y permite desarrollo en materia de intercambio económico, social, cultural y educativo de Colombia y Venezuela. Además de rechazar el cierre unilateral de la frontera, el Acuerdo también solicitó al Presidente Maduro que restituyera el estado de Derecho, el respeto al derecho al libre tránsito y demás garantías constitucionales, así como a los tratados internacionales suscritos y ratificados por la república.

En el mismo Acuerdo se aprobó la creación de una Comisión Especial de Frontera, con la finalidad de atender, investigar y procesar las denuncias sobre violación de Derechos humanos (DDHH) en la frontera como consecuencia al estado de excepción. También se le encomendó a esa Comisión que evaluara el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras aprobado el 31 de diciembre de 2015. La Comisión Especial de Frontera presentó un Informe el 19 de mayo de 2016, el cual fue aprobado por la Asamblea Nacional y en cuyo contenido recomendó:

- Solicitar al Ejecutivo se levante el cierre fronterizo a fin de reestablecer la economía formal de industria, comercio y aduana, así como también restituir el estado de derecho.

- Elaborar una nueva Ley de Frontera, previa consulta y participación de los actores involucrados.

Con el Acuerdo y la Comisión Especial de Frontera, la Asamblea Nacional expresó su rechazo al estado de excepción, al mismo tiempo, pero en el territorio del municipio Pedro María Ureña, en el estado Táchira, la asamblea de ciudadanos, figura reconocida constitucionalmente como un mecanismo de participación ciudadana, fue el marco legal que utilizaron el 15 de enero de 2016, las autoridades municipales afectadas del estado Táchira, la diputada por el circuito de Frontera ante la Asamblea Nacional, acompañada de otros legisladores estatales y municipales, para debatir de manera abierta el tema del cierre fronterizo con comerciantes, empresarios, transportistas y vecinos, agobiados por las consecuencias económicas y sociales del cierre fronterizo y cuya conclusión no fue otra que la exigencia de abrirla frontera¹.

El 11 de agosto de 2016, prácticamente a un año de la declaración de cierre unilateral de la frontera por parte del Gobierno de Venezuela, como conclusión de una reunión entre los presidentes de Colombia y Venezuela, se anunció la reapertura de la frontera colombo venezolana, iniciándose con el paso peatonal.

Efectivamente el 13 de agosto de 2016 se reabrió parcialmente la frontera y la posibilidad de permitir el paso de transporte de carga, se anunció el 22 de septiembre de 2016 y efectivamente se inició el 23 de septiembre con un horario comprendido entre las 8 pm a 12 am.

El Gobernador del Estado Táchira, Vielma Mora, también en septiembre 2016 anunció una "Primera Rueda Binacional de Negocios" para "consolidar mecanismos de intercambio" entre ambas naciones y que se encontraba reunido también con autoridades del Norte de Santander (Colombia), en la que participarían más de 100 empresas para buscar promover importación y exportación de productos que se comercialicen en ambos países².

El portal web Analítica.com el 15 de noviembre de 2016³, hace un interesante reportaje que presenta en cifras, el movimiento de personas en sólo 3 meses de reapertura de la frontera en el Táchira. Esos datos se citan a continuación:

1. Desde el 13 de agosto, cuando efectivamente se reabrió parcialmente la frontera, hasta noviembre 2016, más de 11 millones de venezolanos habían entrado y salido del territorio nacional, haciendo uso de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, que se introduce como nuevo documento oficial para reglar esa movilización fronteriza, pues autoriza a los venezolanos a permanecer en la zonas habilitadas en frontera hasta por un período de 30 días.

2. En tres meses desde la reapertura, se han registrado un poco más de 5 millones 680 mil ingresos de ciudadanos venezolanos al territorio colombiano y un poco más de 5 millones 615 mil salidas de ciudadanos de la misma nacionalidad.

3. La diferencia, entre el número de entradas y salidas, que es cercana a los 65 mil registros, son personas que permanecen en el territorio colombiano, dada la posibilidad que otorga la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo, de permanecer en las zonas habilitadas en frontera, hasta por un periodo de 30 días.

4. El 95% de las personas que se movilizan por zona de frontera lo hacen por el departamento de Norte de Santander.

5. Cerca del 92% de los ciudadanos venezolanos que ingresan al territorio colombiano lo hacen para comprar alimentos, productos de aseo y medicinas.

6. Desde la reapertura y con el fin de facilitar la movilidad entre Colombia y Venezuela, Migración Colombia habilitó 2 nuevos pasos para el ingreso y salida de ciudadanos colombianos y venezolanos, los cuales se suman a los 4 ya existentes. A saber:

En La Guajira, se encuentra habilitado un paso en el corregimiento de Paraguachón, ubicado a 8 kilómetros de la ciudad de Maicao. En Norte de Santander, Migración Colombia ha habilitado 3 pasos regulares para el ingreso y salida de ciudadanos colombianos y venezolanos. Estos pasos son: Puente Internacional Simón Bolívar en Villa del Rosario; Puente Francisco de Paula Santander en el sector de El Escobal; Puente Unión en el municipio de Puerto Santander. En Arauca el paso habilitado está ubicado en el Puente Internacional José Antonio Páez. En el departamento de Vichada, está habilitado un paso en el municipio de Puerto Carreño,

que funciona de acuerdo al horario habilitado para la navegación en ríos, los 5 pasos restantes, trabajan de 5 de la mañana a 8 de la noche.

7. Durante el año 2016 se han deportado a cerca de 1500 ciudadanos venezolanos, se han expulsado a 142 y se le han colocado multas a más de 2 mil 400.

8. La principal causal objeto de sanción ha sido el ingreso y permanencia irregular con el 97.4% del total.

9. En lo que va del 2016, señala Analítica.com que se han inadmitido 843 ciudadanos venezolanos.

2. El impacto social, electoral y jurídico en la transformación de la Frontera del Táchira

Hay tres hechos que no pueden ser obviados y mucho menos olvidados cuando se analiza la realidad fronteriza en el estado Táchira y se valoran las consecuencias de esa política del gobierno nacional que ha impactado negativamente el desarrollo de la zona, esos hechos son:

1. Hecho político-social. La relación entre el Táchira y el Norte de Santander siempre ha sido muy cercana, con vínculos y relaciones muy estrechas, fuertes, que tienen orígenes muy remotos.

Nunca antes Venezuela había sido tan humillada y avergonzada a nivel internacional, como ocurrió en agosto 2015 cuando el gobierno nacional empezó a deportar ciudadanos colombianos; lo que generó una grave crisis fronteriza y el inicio de un proceso masivo de éxodo de Colombianos a su país natal, pero con graves consecuencia para muchas familias que de manera violenta se vieron separadas por los límites territoriales de una frontera que dejó de ser amigable, solidaria y abierta.

El 25 de agosto de 2015, el portal web Deutsche Welle presentaba un titular que decía **Venezuela: expulsan a colombianos de sus casas y las marcan para derribarlas**⁴. Esos vergonzosos acontecimientos no se deben olvidar jamás pues representan la Venezuela oscura y vergonzosa que hay que superar.

Aquellos hechos terribles, la historia de las casas marcadas con una "R", los rostros de los afectados en las imágenes de los medios internacionales, claramente ha dejado una marca en el espíritu de los habitantes de la frontera del lado colombiano y del lado venezolano que a corto plazo no resulta fácil de evaluar.

2. Hecho político - electoral. El pueblo de la frontera tachirense con Colombia, habló en las elecciones parlamentarias, las medidas extraordinarias y los hechos inhumanos cometidos por el gobierno en agosto 2015 no amedrentaron a los electores y ellos votaron por los diputados de la Unidad en las elecciones parlamentarias del año 2015.

Según las cifras del Consejo Nacional Electoral, resulta interesante que en la zona fronteriza la participación electoral fue bien significativa, pese a todas las dificultades para realizar campaña, reuniones

públicas y el control militar sobre la zona, veamos la información sobre participación electoral:

- Los Municipios Bolívar y Pedro María Ureña, justo los limítrofes con Colombia, la participación fue de 51,35% de los electores inscritos en el Registro Electoral Permanente (REP).

- El Municipio Rafael Urdaneta, tuvo una participación de 71,85% de los electores inscritos en el REP.

- En el municipio Capacho Nuevo la participación fue del 81,29%.

- En el Municipio Capacho Viejo, la participación fue de 80,19%

- En el Municipio Junín la participación fue de 79,43%

Por cierto los Municipios Junin, Capacho Nuevo, Bolivar y Ureña, están gobernados por Alcaldes de la Unidad Democrática desde el 2013, por lo tanto el estado de excepción y el diseño legal que se ha impuesto en la zona fronteriza ignoran la voluntad del pueblo expresada en las elecciones municipales.

También es oportuno destacar que en las elecciones presidenciales Henrique Capriles Radonski ganó en todos los municipios de frontera en el Táchira mientras que Nicolás Maduro ganó únicamente en el Municipio Rafael Urdaneta.

3. Hecho político-jurídico. El diseño legal de la institucionalidad en la zona fronteriza destaca la existencia de tres instrumentos jurídicos que necesariamente deben analizarse de manera integral y articulada, ellos son:

3.1- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Frontera. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, publicada el 30 de diciembre 2015.

3.2- Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, publicada el 18 de noviembre 2014.

En estos dos instrumentos jurídicos se diseñan la transformación política-territorial de las fronteras en Venezuela y que en el caso del Táchira, su contenido claramente desconoce e ignora la dinámica propia de una zona territorial que por su realidad pierde autonomía política para decidir sobre su propio desarrollo.

3.3. Decretos de Cierre de Frontera y Decretos de Estados de Excepción.

3. La imposición de un modelo legal para la Frontera

Desde la aprobación de la nueva Constitución nacional el Estado venezolano y particularmente la Asamblea Nacional, controlada por el gobierno nacional, estaba en mora legislativa con la sanción de la Ley Orgánica de Frontera. Hay registros en la Asamblea

Nacional que evidencian que el 27 de julio de 2004 se aprobó, en primera discusión, un proyecto de Ley en esta materia, pero que claramente no llegó a prosperar.

La Ley Orgánica de Fronteras aparece en forma de Decreto con fuerza, rango y valor de Ley Orgánica, en un texto no muy extenso, sólo 23 artículos, 3 disposiciones transitorias y una disposición final y además es resultado último de la Ley habilitante otorgada al ejecutivo en 2015.

Su objeto es el regular los términos de aplicación de la política integral del Estado en los espacios fronterizos terrestres, insulares, acuáticos y aéreos de la República Bolivariana de Venezuela, preservando, garantizando, defendiendo y ejerciendo, la soberanía, la seguridad, la defensa, el desarrollo integral, la integridad territorial, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.

Por espacio fronterizo el Decreto-Ley señala que deben ser entendidos todos aquellas áreas terrestres, insulares, acuáticas y aéreas de la República Bolivariana de Venezuela que generan límite internacional, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los tratados de delimitación válidamente suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela.

El Decreto-Ley establece que la política integral de los espacios fronterizos se desarrollarán a través de planes, programas, proyectos, acciones y métodos que desarrollará el Ejecutivo Nacional, a través de sus órganos y cuya finalidad no es otra que garantizar la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad biológica y el ambiente.

A tal fin, el Decreto-Ley reconoce que el instrumento para esa política integral es el Plan de Desarrollo Integral de los Espacios Fronterizos, el cual deberá ser dictado por el Ejecutivo Nacional, y en cuya elaboración participará el Ministerio responsable de la planificación, así como también los responsables en materia de defensa y relaciones exteriores.

Ese Plan de Desarrollo Integral de Espacios Fronterizos, tiene que estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Ley de regionalización integral para el desarrollo socioproductivo de la patria. Así mismo debe atender a las especificidades de cada región y a sus propios planes de desarrollo.

Las políticas integrales de frontera deben tener como norte o fin, según el Decreto, la promoción del desarrollo económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental, militar y la integración, atendiendo a la naturaleza propia de cada región.

Los lineamientos sobre los cuales debe formularse la política integral de los espacios fronterizos a los fines de la planificación y desarrollo, son definidos por el Decreto-Ley de la siguiente manera:

1. Fortalecer el ejercicio de la soberanía, la

defensa y la preservación de la integridad territorial.

2. Conservar el ambiente e impulsar el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica.

3. Promover y fortalecer la seguridad de la Nación.

4. Normar la ordenación del territorio, con miras a regular su ocupación y uso.

5. Garantizar la seguridad alimentaria.

6. Promover asentamientos humanos y fortalecer las comunidades en las regiones fronterizas, en concordancia con los planes de defensa y seguridad de la nación.

7. Elevar la calidad de vida de los ciudadanos en la búsqueda de la suprema felicidad.

8. Orientar los procesos educativos y culturales, con el fin de concienciar, fomentar y preservar valores, tradiciones y costumbres propias de la identidad nacional.

9. Promover atención integral de salud.

10. Estimular la recreación, el turismo y el deporte.

11. Promover e incentivar inversiones públicas y privadas.

12. Promover y fortalecer la política de integración con los países vecinos.

13. Afianzar las acciones del Poder Público Nacional mediante el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en los espacios fronterizos.

Cualquier otro que el Ejecutivo o las leyes consideren pertinente para el desarrollo del espacio fronterizo.

El ejecutivo está autorizado a tomar medidas para asegurar los objetivos de ese Decreto-Ley, y vinculó este instrumento jurídico con el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, dictado en el 2014, cuando señaló que los espacios fronterizos podrán ser delimitados por el Ejecutivo en regiones fronterizas, atendiendo al Sistema Nacional de Regionalización, considerando a tal fin criterios de seguridad de la nación y relaciones exteriores en los países vecinos.

Reitera el Decreto con rango, fuerza y valor de Ley Orgánica de Fronteras la relación con ese Sistema Nacional de Regionalización, cuando en su artículo 6 señala expresamente que el Ejecutivo Nacional al formular, ejecutar, hacer seguimiento y control sobre la política integral de desarrollo de los espacios fronterizos, debe someterse a las normas que regulan la regionalización integral para el desarrollo socioproductivo de la Patria.

Para el Decreto-Ley, las regiones fronterizas son Regiones de Desarrollo Integral, que obviamente podrán ser creadas por el Ejecutivo Nacional vía Decreto y podrán estar conformadas por espacios geográficos de la República Bolivariana de Venezuela, tomando en cuenta la división política territorial y otras formas de organización territorial o social; así como formas de organización administrativas de desarrollo y defensa integral creadas en las leyes que regulan la

materia de ordenación del territorio y regionalización, agrupadas por su vinculación limítrofe, fronteriza, geopolítica, geoestratégica, ambiental, productiva, social, económica y cultural a objeto de implementar políticas sociales especiales y políticas integrales en los espacios fronterizos.

Ese reconocimiento que hace el artículo 10 del Decreto Ley Orgánica de Fronteras, advierte de manera clara el reconocimiento a otras figuras de organización territorial o social, que claramente hace alusión a los órganos del denominado poder popular y como se aprecia a lo largo del texto, ignora totalmente la existencia de autoridades electas de manera popular en cada uno de los Municipios que integran la zona de frontera.

El Decreto Ley Orgánica de Frontera no reconoce la existencia de Alcaldes y de Concejales, en relación a los actores institucionales, este Decreto-Ley reitera su vinculación con el modelo de ordenación territorial regionalizada, cuando señala que el ejecutivo nacional podrá crear una instancia administrativa y organizativa para cumplir tres funciones en la región respectiva:

- Representarlo.
- Asesorar a la región.
- Direccionar el desarrollo integral de esas Regiones.

No hay norma alguna que permita regular la relación entre autoridades locales y esas instancias que discrecionalmente le permite el Decreto-Ley crear al Presidente de la República. Para el Decreto Ley los únicos actores institucionales que son reconocidos en materia de políticas fronterizas, son:

- El ejecutivo nacional, quien además de crear regiones, organizarlas, podrá establecer políticas especiales para regular y proteger el espectro radioeléctrico y de telecomunicaciones venezolanos, y establecer mecanismos a fin de limitar y evitar interferencia de radios y operadoras de telecomunicaciones que emiten señales desde el territorio de países vecinos.

El ejecutivo también podrá elaborar y ejecutar planes, proyectos, programas y actividades que fortalezcan la seguridad y defensa de la Nación, los valores de la venezolaneidad, la identidad nacional, la cultura de la paz, la negación de la violencia, la protección del ambiente, y comprensión de la realidad fronteriza; así como la preservación y difusión del patrimonio cultural, atendiendo a las particularidades de cada región fronteriza.

El ejecutivo nacional podrá a través de los órganos responsables de educación, cultura y deporte, deberá fortalecer y crear infraestructura para atender necesidades de la gente, y por último, podrá conformar un registro inmobiliario, de industrias, comercio, personas naturales y jurídicas que hagan vida en al frontera.

El ignorar la existencia de autoridades electas en estos temas de educación ciudadana, en el registro

inmobiliario, entre otros temas mencionados, pone en evidencia el desconocimiento al principio constitucional de autonomía municipal y al propio diseño de Estado Federal descentralizado que garantiza la Constitución.

- El otro actor reconocido es la FANB que está llamada, en el Decreto-Ley, a participar activamente en el desarrollo integral de los espacios fronterizos y a tal fin podrá ejercer funciones subsidiarias de policía administrativa y de investigación penal en la Región Fronteriza, bajo la dirección de los órganos responsables de esa materia y realizar actividades y programas destinados a contribuir con el bienestar social de la población de la Región Fronteriza.

Los Alcaldes de los municipios fronterizos, los Gobernadores, los legisladores estatales y concejales son ignorados como actores de desarrollo fronterizo; quedando así la política fronteriza en manos del presidente de la república y, con un modelo que impulsa una regionalización territorial con fines socioproductivos.

En el año 2014, se aprobó el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, que empieza a tener sentido con el tema fronterizo, y a través del cual creó el Sistema Nacional de Regionalización, al cual hace referencia el Decreto Ley Orgánica de Frontera. Ese Sistema crea diversas escalas territoriales denominadas unidades geográficas a través de las cuales se producirá el desarrollo sectorial y espacial del Plan de Desarrollo Nacional. Esas escalas son:

- *Regional*: Regiones de Desarrollo Integral, Zonas de Desarrollo Estratégico Nacional.

- *Subregional*: Distritos Motores, Zonas Económicas Especiales y Zonas de Conocimiento Productivo.

- *Local*: se atienden las políticas relacionadas con el equipamiento y los servicios urbanos, desarrollo de nodos y áreas especiales en el espacio que a tal fin determine el Ejecutivo Nacional.

El Decreto-Ley de Regionalización, plantea en materia de política fronteriza, la creación de Zonas Económicas Especiales Fronterizas, que serán decretadas por el Ejecutivo Nacional atendiendo a la realidad de cada zona y podrá crear establecimientos o ciudadelas comerciales y de servicios, con condiciones especiales de servicio, aduana, fiscales, etc. para garantizar el equilibrio en regiones fronterizas.

En este sentido es útil recordar que el 3 de diciembre de 2014, mediante Decreto 1.496 se creó la Zona Económica Especial Fronteriza entre Ureña y San Antonio, poblaciones del Municipio Pedro María Ureña y Bolívar del Estado Táchira ambas fronteras con Colombia.

Nuevamente en el contenido de ese Decreto-Ley de 2014 no son reconocidos como actores políticos del desarrollo los Alcaldes, Concejales, Gobernadores de Estado y Legisladores estatales. Se impone así con dos instrumentos jurídicos dictados por el ejecutivo

nacional, un régimen especial de frontera con alto contenido centralista y de control político desde Miraflores en Caracas.

4. La necesidad de un nuevo modelo de frontera, en particular para la zona fronteriza del Estado Táchira

El estado de excepción dictado sobre la zona fronteriza del Táchira con Colombia es un claro indicador sobre el fracaso de las políticas fronterizas en Venezuela. Atrás quedó, el Estado Mayor Fronterizo Cívico-Militar, creado mediante Gaceta Oficial el 2 de agosto de 2013, cuya misión era diseñar el Plan Estratégico para la transformación de las zonas limítrofes; así como también, quedó el Estado Mayor como la instancia encargada de hacer el seguimiento y control sobre las acciones estratégicas de la política integral de fronteras.

Ese Estado Mayor Fronterizo Cívico-Militar está o estaba integrado por los gobernadores del Táchira y del Zulia, así como también el comandante estratégico operacional de la FANB, los jefes de las regiones de desarrollo y defensa integral de occidente, los Andes, los llanos y Guayana. El Secretario General del Consejo de Defensa de la nación, el ministro del Interior, Paz y Justicia, así como también el director de asuntos fronterizos del ministerio de relaciones exteriores y lo preside el Ministro del Despacho y seguimiento de la Presidencia. En agosto de 2014 ese Estado Mayor Fronterizo Cívico Militar fue nuevamente activado, pero ahora bajo la responsabilidad del Vicepresidente de ese momento que era Jorge Arreaza⁵.

Así mismo, en el Táchira quedaron atrás las aspiraciones de aquella Zona Económica Especial de Ureña y San Antonio, que proponía para el 2014 un Plan de Desarrollo Integral para las siguientes líneas temáticas:

- Industria.
- Agricultura y tierra.
- Transporte acuático, aéreo; terrestre y obras públicas en tanto plan multimodal de conectividad nacional y binacional.
- Petróleo y Minas.
- Comercio.
- Seguridad y defensa.

El responsable de coordinar aquél Plan de Desarrollo Integral, previsto en el Decreto-Ley de Regionalización recayó en manos del ministerio con responsabilidad en planificación y debió estar listo para el 3 de abril de 2015. La mirada que desde la Constitución se hace a la Frontera ha sido limitada por las autoridades a la preservación de la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa.

Hay una gran deuda con la población de la frontera pues, desde que la Constitución fue aprobada, no se han desarrollado e impulsado políticas y estrategias

orientadas a fortalecer la integración, la identidad nacional, la diversidad, el ambiente, el desarrollo cultural, económico y social. Para abordar esas materias en beneficio de la población fronteriza y el fortalecimiento de la frontera, la Constitución facilita el camino ordenando la definición de asignaciones económicas especiales, las cuales deben ser reguladas en la Ley Orgánica de Fronteras.

El desarrollo de esas políticas integrales para la frontera no debe condicionarse a la visión de la defensa y seguridad del Estado, debe ampliarse e incluir en su diseño, construcción y aprobación a las autoridades locales y estatales. En el caso de la frontera tachireña, deberían participar no sólo los Alcaldes y el Gobernador del estado Táchira, sino que deberían ser consultados los legisladores estatales y concejales, a los fines de ratificar esas propuestas y los planes a desarrollar como expresión de la representación popular que detentan.

Resulta totalmente contrario a la Constitución, al principio de la soberanía popular, al principio de la autonomía municipal, que los alcaldes de las zonas fronterizas, y en particular de Ureña y San Antonio, no sean reconocidos como autoridades políticas legítimas para abordar los temas de la frontera, siendo por el contrario excluidos de este debate.

No cabe duda, que una nueva Ley Orgánica de Frontera, dictada por la Asamblea Nacional, debe reconocer a los actores políticos, sociales y económicos de la zona, es esencial, pues en ellos recae la fuerza motora del desarrollo local de la zona.

Está claro que la realidad fronteriza es muy compleja, dada su diversidad, en consecuencia una ley marco que defina una serie de principios y diseñe espacios institucionales de articulación entre las autoridades estatales y municipales de las zonas fronterizas con el gobierno central, facilitaría el camino para construir esas políticas integrales de frontera.

Cada Estado fronterizo debería, incluso, aprobar una Ley especial para regular su frontera y cada Municipio una ordenanza que de manera formal establezca las reglas especiales para la dinámica fronteriza, en el marco de una Ley nacional.

Si en diciembre 2016 se pretendiera debatir con las autoridades de frontera los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, a los fines de adecuarlos a la realidad de la zona, por ejemplo, la que corresponde al Táchira por ser la más poblada y dinámica, no resultaría fácil identificar los actores políticos que deberían estar allí presentes, pues el diseño legal existente y presentado en este artículo evidencia el desconocimiento de las autoridades locales por parte de las autoridades nacionales, en el debate sobre el desarrollo.

La realidad advierte que con o sin estado de excepción el gobierno central y la FANB tienen el control absoluto del desarrollo de la frontera no sólo en Ureña y San Antonio. Esto quiere decir también, que son esos dos actores los únicos responsables de la crisis

política, económica y social que hay en aquella zona fronteriza.

Desde agosto 2015 cuando se anunció el cierre de la frontera y diciembre 2016 la frontera sigue en espera de recuperar la normalidad; siguen habiendo restricciones al libre tránsito y dificultades que impactan negativamente la calidad de vida.

El único responsable del deterioro en la calidad de vida y en la dinámica económica de la frontera tachireña es el presidente y la FANB que poseen todas las herramientas jurídicas y políticas para impulsar el desarrollo adecuado y lamentablemente las han usado para el control político y la defensa del modelo político que desde hace tiempo ha venido alertando sobre su fracaso.

Las autoridades locales y estatales, con el apoyo de los diputados nacionales, deben reivindicar la Frontera tachireña; lo cual pasa necesariamente por plantear una nueva Ley Orgánica de Fronteras que permita a la población de la frontera tachireña, rescatar el espíritu solidario, dinámico y de integración que siempre les caracterizó hasta el año 2015.

Notas

1. La Opinión.(2016, enero 15). "Asamblea de Ciudadanos exige reapertura de la frontera". Disponible en: <http://www.laopinion.com.co/frontera/asamblea-de-ciudadanos-exige-reapertura-de-la-frontera-105299#ATHS>
2. El Nacional. (2016, septiembre 22). "Frontera colombo-venezolana abrirá viernes para el transporte de carga". Disponible en: http://www.el-nacional.com/regiones/Frontera-colombo-venezolana-abrira-viernes-transporte_0_926307489.html
3. Analítica.com. (2016, noviembre 15). "En cifras: 90 días de la reapertura de la frontera colombo-venezolana". Disponible en: <http://www.analitica.com/actualidad/actualidad-internacional/en-cifras-90-dias-de-la-reapertura-de-la-frontera-colombo-venezolana/>
4. Deutsche Welle. (2015, agosto 25). "Venezuela: expulsan a colombiano de sus casas y las marcan para derribarlas". Disponible en: <http://www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derribarlas/a-18672133>
5. El Universal.(2014, agosto, 08). "Activado Estado Mayor Fronterizo". Disponible en: http://www.eluniversal.com/noticias/politica/activado-estado-mayor-fronterizo-civico-militar_137090

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2016, enero 13). *Acuerdo sobre la Crisis de Frontera y Estado de Excepción sobre 24 municipios de la República*.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2015, agosto 21). "Decreto 1950 mediante el cual se declara el Estado de Excepción en los municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo y Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira". *Gaceta Oficial Extraordinaria No 6.194*.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2015, diciembre 30). "Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Fronteras". *Gaceta Oficial Extraordinaria de la, No. 6.210*

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2015, noviembre 18). "Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-productivo de la Patria". *Gaceta Oficial Extraordinaria de la No. 6.151*

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2014, diciembre 3). "Decreto mediante el cual se decreta la Zona Económica Especial Fronteriza Ureña y San Antonio". *Gaceta Oficial Extraordinaria de la, No. 40.544*.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2013 agosto 9). "Decreto mediante el cual se constituye el Estado Mayor Fronterizo Cívico-Militar". *Gaceta Oficial No. 4225*.

***Carlos Alberto Romero Mendoza**

Abogado de la Universidad Católica del Táchira. Especialista en Derecho Administrativo. Fundador de Fundación Estudios Municipales. Ex Coordinador del Área de Reforma Política Institucional de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Profesor de Institucionalidad local en el Diplomado de Gobernabilidad de la Universidad Católica Andrés Bello y de Descentralización en el Diplomado sobre Economía Social de Mercado, Fundación Konrad Adenauer -Venezuela.
E-mail: carlos.romero@kas.de

Fecha de Recibido: Septiembre 2016
Fecha aprobación: Octubre 2016



AldeaMundo

Año 19, N° 37

Enero-Junio 2014

CONTENIDO

INVESTIGACIÓN / RESEARCH / RECHERCHE

• **La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea ¿la última oportunidad?**
MERCOSUR external's agenda and the negotiations with the European Union. Last chance?

L'agenda extérieure du MERCOSUR et les négociations avec l'Union Européenne : La dernière chance?

GERARDO CAETANO E IGNACIO BARTESAGHI

• **Economía política internacional de la • integración monetaria del MERCOSUR**

International political economy of monetary integration in MERCOSUR

Économie Politique Internationale de l'intégration monétaire du MERCOSUR

ALBERTO JOSÉ HURTADO

• **Restorationist Geopolitics: Constructing the northeastern Estonian border**

Geopolítica Restauracionista: Construyendo la frontera noreste de Estonia

Géopolitique Restaurationniste: Construire la frontière nord-est de l'Estonie

DAVID J. TRIMBACH

• **Escala del orgullo regional fronterizo: Una aproximación desde la frontera Táchira**

(Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)

Border scale regional pride : An approach from the Tachira border (Venezuela) -

North Santander (Colombia)

Echelle de Border fierté régionale : Une approche de la frontière Tachira

(Venezuela) - Nord Santander (Colombie)

EDIXON J. CHACÓN, ANA MARLENY BUSTAMANTE, JUAN CARLOS BUSTAMANTE Y LEONARDO JAVIER

CARABALLO

• **El consumo transfronterizo y su impacto sobre el empleo en Uruguay**

Cross-border consumption and its impact on employment in Uruguay

La consommation transfrontalière et son impact sur l'emploi en Uruguay

FERNANDO CORREA

• **El cambio como signo interpretativo del mundo globalizado y la explicación de la realidad geográfica**

Change as an interpretive sign of a globalized world and the explanation of geographical reality

Changement comme un signe de global monde d'interprétation et explication de la réalité géographique

JOSÉ ARMANDO SANTIAGO RIVERA

ANÁLISIS Y DOCUMENTOS/ ANALYSIS AND DOCUMENTS/ L'ANALYSE DES DOCUMENTS ET:

CELAC, nueva iniciativa de integración con raíces en el siglo XIX.

Entrevista al politólogo César Pável Rondón, exembajador de Venezuela en Colombia.

POR: ADELA GONZÁLEZ

AGENDA VENEZUELA - COLOMBIA

De las relaciones colombo venezolanas enero-junio 2014

Of Colombia-Venezuela Relations January-June 2014

Relations colombo - vénézuéliens janvier- juin 2014

INDICE ACUMULADO/CUMULATIVE INDEX/INDEX CUMULATIF

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES/INSTRUCTIONS TO AUTHORS/INSTRUCTIONS AUX AUTEURS

RESEÑAS/BOOK REVIEWS/COMPTE-RENDUS

Cartografía imaginaria de triplice fronteira. Diana Araujo Pereira (Org). (2014). Sao Paulo Dobra Editorial

MARÍA EUGENIA BELLO