

# INVESTIGACION

## Las políticas limítrofes y fronteras de Venezuela y Colombia en las últimas cuatro décadas

Francisco Simancas\*

### Resumen

En el presente trabajo abordamos en términos descriptivos, explicativos y comparativos algunos hechos históricos correspondientes a las políticas limítrofes y fronteras de Venezuela y Colombia en las últimas cuatro décadas. En función de lo mismo, tratamos de definir los elementos constitutivos de la Macro política y de las Políticas de Frontera de ambos países y determinar cual es la carga geopolítica y geoestratégica en ambos casos. De sumo interés será la ubicación de los hitos más importantes de las políticas limítrofes y fronteras en la década del 60 y las políticas fronteras de Colombia y Venezuela en las décadas del 70 y 80. Al mismo tiempo nos referimos, de manera tangente, al proceso de integración como política de fronteras y, particularmente, luego de una exhaustiva indagación damos a conocer lo que han sido sus políticas de fronteras en los años 90. Al concluir, expresamos algunos criterios que consideramos pertinentes.

**Palabras claves:** América Latina, Límites, Fronteras, Utis Posidetis, Ita Posidetis, Macro política, Política Internacional, Políticas Fronterizas, Áreas de Fronteras.

### Boundary and border policies of Venezuela and Colombia in the last four decades

**ABSTRACT:** In this work we enter upon some historical facts about the boundary and border policies of Venezuela and Colombia in the last decades, in descriptive, explicatory and comparative terms. In this respect, we try to define the essential elements of the macro-politics and the border policies of both countries; as well as to determine the geopolitical and geo-strategic burden in both cases. Of utmost interest is the position of the most important milestones of the boundary and border policies in the 60's and the border policies of Colombia and Venezuela in the 70's and 80's. At the same time we refer, in a tangent manner, to the process of integration as a border policy and, particularly, after an exhausting inquiry we gave information about their border policies in the 90's. To conclude we express some criteria which we consider appropriate.

**Key Words:** Latin America, boundaries, borders, Utis Posidetis, Ita Posidetis, Macro-political, international policies, border policies, border areas.

### Introducción



entro del sinnúmero de problemas con los cuales nos conseguimos a la hora de abordar cualquier estudio sobre América Latina, están los referidos a la problemática limítrofe y fronteriza.

En este trabajo revisaremos las políticas de Colombia y Venezuela hacia estas zonas a partir de la década del 60. En este sentido, analizaremos algunas atribuciones correspondientes a los órganos responsables de formular y aplicar las políticas de fronteras, sus objetivos, características e iniciativas.

Es importante destacar que a partir de los años 60 y, particularmente, en las décadas del 80 y 90, la

preocupación por lo limítrofe y lo fronterizo formó parte del trabajo de algunos organismos internacionales y regionales, por lo que las naciones latinoamericanas comenzaron a elaborar políticas de fronteras y transfronteras, como sugiere Ramousse (1997:261) en su apreciación sobre Venezuela y Colombia, porque "*La convergence de ces pressions internes avec les dynamiques de globalisation ont obligé par la suite lex deux Etats à reconsidérer leurs relations sur de nouvelles bases*".

### Macropolítica y Fronteras

Es común percibir que, tanto en Colombia como en Venezuela, las políticas de fronteras forman parte de la política internacional; no obstante, para Pastor (1988) ellas obedecen a lo que llama la Macro política, la cual

subdivide en dos ámbitos: la política estatal/nacional y la política internacional. Por consiguiente, para este autor lo internacional es sólo una de las dimensiones de las políticas de fronteras.

Según Pardo y Tokatlian (1989), en ambos países, como consecuencia de la interdependencia internacional, los ámbitos de la Macro política se han solapado. Esto ha traído como consecuencia que algunas áreas de la política exterior (integración, delimitación y demarcación de fronteras, conflictos armados en áreas de fronteras e internacionales, etcétera) involucren en la práctica de la política interna a diversos órganos del poder ejecutivo y legislativo, tales como Ministerios, Comisiones Presidenciales y Comisiones Legislativas, entre otros.

La política de fronteras de Venezuela contiene un aspecto externo, constitutivo de la política exterior, que ha tenido como objetivo esencial el establecimiento de las delimitaciones y demarcaciones de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales con relación a otros países. Igualmente, comprende un conjunto de elementos vinculados a la política interna del país, tales como hechos, fenómenos y problemas inherentes a la seguridad nacional, la ordenación e integración territorial, el control de extranjeros, la salud, la educación, la conservación del ambiente, la subversión, el narcotráfico, la planificación del desarrollo e integración binacional, entre otras (Pulido, 1988).

El inciso 5° del Artículo 190 de la Constitución de la República (1961), vigente para el período analizado, establecía como atribución del Presidente la dirección de las relaciones exteriores y la celebración y ratificación de los tratados, convenios y acuerdos internacionales. Además, según la Ley Orgánica de la Administración Central (1976), al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) le corresponde la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en la Política Exterior, en consonancia con el Artículo 25.

### **...la política de frontera de Venezuela contiene un aspecto externo, constitutivo de la política exterior... Legalmente comprende un conjunto de elementos vinculados a la política interna del país...**

Con respecto a las fronteras, es de destacar que la mencionada Ley otorga al Ministerio de Relaciones Exteriores el control de migraciones y la elaboración y coordinación de la política interior de fronteras y los planes de desarrollo fronterizo. Así mismo, al Ministerio de la Defensa se le otorga la tarea de resguardar las fronteras.

Vale la pena mencionar también que, según el Reglamento Orgánico vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores (1988), a la Dirección General Sectorial de Fronteras le corresponde, entre otras funciones, dirigir y coordinar la delimitación y demarcación de fronteras terrestres, fluviales y marítimas; crear, supervisar y controlar las instalaciones fronterizas del MRE. Además, colaborar con las instituciones públicas competentes en política de fronteras, el desarrollo de regiones fronterizas y demás asuntos inherentes a lo fronterizo y ejercer la secretaría del Consejo Nacional de Fronteras.

En el caso de Colombia, tal como se desprende del Artículo 189 de la Constitución Política de 1991, se faculta al Presidente, en su condición de Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, para dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios. A su vez, a través del Decreto Número 2126 de 1992, Artículo 1 y los incisos 2, 4, 5 y 7, se determinan como funciones del Ministerio

de Relaciones Exteriores orientar, integrar y armonizar las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado con la política internacional; articular las acciones de las diversas entidades del Estado en lo que concierne a las relaciones internacionales del país; participar en la formulación y ejecución de la política de comercio exterior, de integración y cooperación internacional en todos sus aspectos. Además, servir de interlocutor y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos internacionales. Asimismo, el Artículo 4, establece que "...sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe del Estado en la dirección de las relaciones internacionales, es requisito indispensable (la cursiva es nuestra) para la negociación y celebración de todo tratado, el concepto previo del Ministro de Relaciones Exteriores...", es decir, su autorización.

Con relación a lo fronterizo, en el TÍTULO II, Artículo 22, se describen las funciones de la Dirección General de Soberanía Territorial, dentro de las cuales vale la pena resaltar las referidas a los siguientes incisos: 1. Estudiar la política de fronteras del gobierno y colaborar en su elaboración y ejecución, 2. Someter a consideración del Vice-ministro de América y Soberanía Territorial lo referente a la caracterización de las fronteras terrestres y todo lo concerniente a la soberanía marítima, aérea y asuntos especiales, lo mismo que las cuencas hidrográficas y los aspectos fluviales y fronterizos, 3. Mantener contacto con las entidades oficiales que trabajan en las zonas fronterizas, colaborar en la adopción de programas encaminados al desarrollo de dichas áreas e informar sobre el particular al Vice-ministro, 4. Atender todo lo relacionado con las comisiones binacionales para la caracterización de los límites y 8. Inspeccionar las zonas fronterizas y tramitar las denuncias sobre incidentes fronterizos de acuerdo con las instrucciones que se les impartan.

Como puede apreciarse las Constituciones de ambos países eran similares y, a su vez, como afirman Lozano de Rey y Marulanda (1982), a las de otras naciones de América Latina con respecto a la responsabilidad de los Presidentes en la dirección de la política exterior. Ellas concretizan en esta norma los criterios expresados en las instituciones estadounidenses en cuanto al manejo presidencial de las relaciones internacionales y el modelo de democracia en este hemisferio. Donde se pueden captar algunas diferencias es con relación al manejo práctico de lo limítrofe y fronterizo, en sus disposiciones constitucionales y en las normativas derivadas sobre lo mismo.

Tal como observamos, en el caso de Colombia, la Cancillería asume no sólo las relaciones exteriores, sino también, la política limítrofe y fronteriza y es extremadamente celosa en lo que se refiere a la competencia que tiene sobre esta materia para impedir la dispersión de esfuerzos a través de otras instituciones e instancias gubernamentales. Es su Ministerio de Relaciones Exteriores quien centraliza las políticas y desarrollos inherentes a la frontera. Por su parte, en Venezuela, tal como hemos visto, hay un excesivo presidencialismo en torno a dicha temática y una excesiva dispersión al involucrar diversos organismos.

### **Visión Geopolítica y Geoestrática de lo Fronterizo**

A pesar de que algunos estudios y opiniones (Corporación de los Andes, 1982; Drekonja, 1983) han planteado que Colombia, al igual que Venezuela, han centrado sus políticas de fronteras sólo en objetivos relacionados con la fijación de límites, autores como Murillo y Rueda (1986) afirman que, si bien la política de fronteras de Colombia fue una práctica dispersa hasta el conflicto armado con el Perú (1932), a partir de esa fecha se le empezó a dar una connotación geopolítica y, por tanto, las áreas fronterizas se comenzaron a militarizar

Resulta pertinente indicar que, a partir de 1941, el tratamiento de lo

## **...Colombia al igual que Venezuela, han centrado sus políticas de fronteras solo en objetivos relacionados con la fijación de límites...**

fronterizo por parte de Colombia, específicamente hacia Venezuela, no sólo se ha limitado a ciertas acciones que tienen relación con la firma de acuerdos, reclamos limítrofes, respuestas diplomáticas y al cumplimiento de tareas conjuntas entre ambos países, sino que también ha trazado directrices para colonizar grandes áreas vacías en la zona de la Orinoquia, los Llanos Orientales y la Zona de los Departamentos del Cesar y la Guajira. En tal sentido, ha implementado los llamados Proyecto Arauca y Proyecto Marandua, con los cuales, de hecho, ha penetrado algunas áreas espaciales pertenecientes a Venezuela, particularmente en el Estado Apure, en el área que corresponde al Municipio Páez.

Lo anterior demuestra la visión geoestratégica contenida en las políticas de fronteras de Colombia, en la cuales se percibe la necesidad de mejorar y adecuar la estructuración de su espacio económico, más allá de los conflictos existentes en la actualidad en estas áreas, como consecuencia de la problemática derivada del narcotráfico, los grupos insurgentes y paramilitares.

En cuanto a Venezuela, las políticas de fronteras han presentado un vacío en términos estratégicos<sup>(1)</sup>, acompañado de cierta incapacidad para conjugar la práctica de la política exterior con la política interior. Por consiguiente, no ha sido posible reconocer lineamientos orientados hacia una perspectiva de

futuro, sino que ha prevalecido la modificación permanente de la política temática, referidas a la acción de diversas áreas autónomas del poder ejecutivo en el contexto internacional, como por ejemplo las de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores, Sanidad, etcétera.

Igualmente, las políticas exteriores de gobierno, que tienen como función coordinar, jerarquizar y orientar las políticas temáticas de la administración presidencial, han tendido a cambiar de acuerdo a determinados hechos coyunturales (Toro, 1991). Esto ha llevado a una constante improvisación en la toma de decisiones, lo cual ha impedido establecer una relación más coherente con Colombia y más beneficiosa para ambas naciones.

Estas características de las políticas fronterizas han incidido negativamente en la elaboración teórica y práctica de las respuestas del Estado venezolano a los problemas generados en las fronteras, especialmente en lo relacionado con la inseguridad existente en las mismas. Por el contrario, la concentración de esfuerzos, la claridad en los objetivos y la unidad de criterios parecen haber facilitado a Colombia los procesos que le han permitido adelantarse a su vecino en las propuestas de integración.

### **Hitos resaltantes en las políticas limítrofes y fronteras en la década del 60**

El acuerdo suscrito por ambas cancillerías a través del Tratado de Tonchalá (1959) contribuyó al reinicio de la búsqueda de soluciones para resolver los problemas existentes en las zonas fronterizas como consecuencia del tránsito y residencia de los connacionales en dichas áreas. A partir de dicho Tratado, se desprendieron un conjunto de tareas orientadas a fortalecer los vínculos binacionales entre ambas naciones: la elaboración de un censo y la respectiva documentación de las personas censadas, la legalización de los residentes, el fortalecimiento de los consulados, etcétera. De igual manera, por medio de este Acuerdo,

ambos gobiernos se comprometieron a definir la respectiva Zona Fronteriza y a estimular la colaboración amplia entre los cónsules y gobernadores de cada región (CORPOANDES, 1983).

Otro hito importante en las relaciones de ambos países y su preocupación por lo limítrofe y fronterizo, lo constituye la firma del Acta de San Cristóbal (1963), en la cual se establece plantear ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su colaboración en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo económico en función de las regiones limítrofes de ambos países. En función de lo anterior, se integró una Comisión Mixta, la cual retomó las proposiciones formuladas por una similar nombrada en 1959. (BID, s/f). Debe reconocerse que la mayoría de las tareas asignadas a esa Comisión se cumplieron y la labor realizada pudo haber servido tanto para desarrollar una política integracionista, como para que cualquiera de los dos países formulara variadas políticas de frontera. Sin embargo, estas propuestas no fueron implementadas y se quedaron en el papel.

En 1965, al enterarse el gobierno venezolano de las negociaciones adelantadas por Colombia con las transnacionales del petróleo en torno a una posible entrega de concesiones en el Golfo de Venezuela, inició los contactos a objeto de precisar la información manejada, dando comienzo a lo que se convertiría en el eje central de las relaciones con ese país: la delimitación marítima en el Golfo de Venezuela.

De una u otra forma, fue a partir de esta coyuntura que en ambos países se asumió lo fronterizo como una práctica donde las teorías de conflicto, imbuidas de una gran carga geopolítica, constituyen su rasgo predominante. Esto conduce a la imposición de la Teoría del Espejo, es decir, lo que implementa uno de los dos países en sus fronteras o realiza en el marco de las tareas que impone la llamada teoría de seguridad y defensa, se reactiva en la misma magnitud al otro lado del espacio limítrofe y fronterizo.

### Las políticas fronterizas de Colombia y Venezuela en las décadas del 70 y 80

Aún cuando Colombia no reconoce la práctica colonizadora como una política de fronteras, en la década del 70 se instrumentaron planes y proyectos que han tenido que ver con la colonización de determinadas áreas espaciales. Las mismas estaban ubicadas en las siguientes zonas limítrofes con Venezuela: subregión del Catatumbo, Intendencia del Arauca (Proyecto Arauca), Comisaría del Vichada (Proyecto Marandua), Departamentos de La Guajira, del Cesar y Norte de Santander.

De manera específica, la colonización en Colombia consistió en la ubicación de reservistas en los espacios que consideraban proclives a convertirse en polos de desarrollo. Formalmente se comenzó a implementar a partir del año 1972 mediante la constitución de un Comité Directivo creado por la Presidencia de la República e integrado por algunos Ministerios y por algunos institutos descentralizados. Es decir, fue una decisión del Estado que conllevó a la determinación de áreas concretas y al establecimiento de servicios e infraestructura. Constituyó una práctica donde sus Fuerzas Armadas, conjuntamente con algunos organismos estatales y la propia Cancillería, realizaron una serie de acciones cívico-militares y de colonización a lo largo de los 2.317 Km. de la línea limítrofe que separa ambos países y donde se encuentra asentada una población de más 4,6 millones de habitantes, en la parte que corresponde a Venezuela y de 4 millones en el sector correspondiente a Colombia.

En líneas generales, esta práctica resultó ser un fiel reflejo de las llamadas doctrinas de seguridad y defensa que ambos países trataron de implementar de acuerdo a sus condiciones políticas internas. En el caso colombiano, este proceso se vio reforzado con la promulgación del Estatuto de Seguridad en 1978.

Con respecto a los procesos de colonización, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" (1986) sostiene

que el mismo ha servido para sustituir y no para complementar un proceso de cambio a través de la reforma agraria. De hecho, la práctica colonizadora ha sido, por una parte, una de las políticas inminentes en función de poblar las fronteras y por la otra, una alternativa para intentar resolver las tensiones políticas de violencia vividas por ese país desde años anteriores.

No obstante, para Colombia, los momentos más importantes en la definición e implementación de sus políticas de fronteras se empezaron a dar a partir de 1983. En efecto, a raíz de las medidas económicas y políticas implementadas por Venezuela en 1983, de trascendencia particular en la frontera, Colombia vio afectada su estructura económica en las subregiones Guajira, Norte de Santander y Arauca, cuya dependencia de los procesos económicos venezolanos resultó ser de gran magnitud. Esto llevó al Canciller Ocampo (1985) a plantear que la crisis en las regiones fronterizas se generan a partir de las medidas que toman las naciones limítrofes. De igual manera, él sostuvo que se había transitado un largo período sin una conciencia de la importancia de sus fronteras, debido a que sus principales desarrollos políticos, económicos y sociales se habían concentrado en el altiplano y en la zona de la costa. Este canciller colombiano señaló el error en que se incurre cuando se cree que en las fronteras termina la patria y por tanto, llamó a archivar esa creencia y a reconocer que el país comienza en sus fronteras y que es allí donde más se requiere la presencia creadora del Estado.

El discurso del Canciller Ocampo sobre lo fronterizo no fue más que un mensaje dirigido a conmover el sentimiento patriótico colombiano ante las nuevas realidades. Es decir, con el objeto de conseguir el mayor respaldo de la población con respecto a las políticas fronterizas generadas en ese momento como reacción a lo que acontecía, desde la perspectiva económica, en la frontera con Venezuela. Nuestra afirmación se puede sustentar en lo observado, en

ese momento, en las distintas manifestaciones de incertidumbre por parte de la población del Norte de Santander.

En correspondencia con el despertar de lo fronterizo en Colombia, durante el período del Presidente Belisario Betancur (1982-86) se establecieron diversos Decretos y Leyes, con sus correspondientes normas, en función de consolidar una política de fronteras. En esa etapa se promulgó la Ley 10 de 1983, la cual provee al Gobierno de instrumentos para el manejo de la política de fronteras. El Decreto 2220/1983 creó la Secretaría de Asuntos Fronterizos, encargada de establecer los mecanismos de coordinación necesarios para llevar a cabo los programas de desarrollo en dichas zonas.

Además, por medio de las Leyes 27/1982, 60/1983 y los Decretos 3449 a 3455 del año 1983 y el 1383 de 1985, se crearon y fortalecieron las Corporaciones Autónomas de Fronteras. Igualmente, se elaboraron disposiciones relativas a la Inversión Pública Obligatoria y se estableció, a través del Decreto 3448 de 1983, un estatuto especial para las zonas fronterizas (llamado también Estatuto de Fronteras), en el cual se adoptaron diversas definiciones referidas a Regiones Fronterizas, Distritos Fronterizos y se delimitaron las Zonas Fronterizas. De igual manera, se creó el Consejo Nacional de Fronteras (Decreto 411/1985), adscrito a la Presidencia de la República, como máximo organismo consultivo del Gobierno Nacional, encargado de la definición y orientación de las políticas a desarrollarse en las regiones fronterizas (Cortés, 1987). En Venezuela, las décadas del 70 y 80 parecen ser aquellas en las cuales también se manifestó mayor preocupación por lo fronterizo. Esto se refleja en algunas iniciativas como la creación del Consejo Nacional de Fronteras (CNF: 1970), el cual se adscribió a la Dirección de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores. Más tarde, en 1984, según el Decreto 444, a este Consejo se le dio el carácter permanente, se amplió su composición, sus atribuciones y se

**...hasta el momento, en Venezuela se desconoce el área espacial de las zonas de seguridad; mientras que en Colombia, están representadas por una franja territorial de 20km, paralelas a los límites terrestres...**

le adscribió a la Secretaría de la Presidencia.

En este Decreto también se estableció la creación de los Comités Regionales de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo, los cuales estarían presididos por los gobernadores de cada entidad regional. Asimismo, al CNF se le facultó para desarrollar asentamientos, colonizaciones rurales, nuevas ciudades en las zonas fronterizas y el ordenamiento territorial de estas últimas. En términos presupuestarios, el CNF pasó a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la década de los 70 y 80, también se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y la Ley del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (1976). Igualmente, se elaboraron algunas propuestas de ordenamiento territorial referidas a las áreas limítrofes, se formaron diagnósticos sobre los problemas existentes en la frontera y se reglamentó sobre las Zonas de Seguridad (1986). Es importante resaltar que hasta el momento, en Venezuela, se desconoce el área espacial de las zonas de seguridad; mientras que en Colombia, están representadas por una franja territorial de 20 kilómetros paralelos a las delimitaciones terrestres de ese país. Cabe mencionar también que, en 1987, el Ministerio de la Defensa de la República de Venezuela elaboró un Plan Integral de Desarrollo de las Zonas Fronterizas, el cual, por las confrontaciones entre dicho mi-

nisterio y otros órganos de la administración pública por la conducción del mismo, no se implementó<sup>(2)</sup>.

En los años 1987 y 1988, una serie de hechos involucraron las áreas fronterizas de ambos países y perturbaron sus relaciones. Entre éstos están: las discusiones sobre la delimitación en el Golfo de Venezuela, la presencia beligerante de la guerrilla colombiana en territorio venezolano, las incursiones del narcotráfico colombiano y, lo más grave, la irrupción de la Corbeta ARC CALDAS en la zona del Golfo de Venezuela. Sin embargo, mientras esto ocurría, por decisión del Parlamento Andino, se firmaba en 1987 el Acuerdo Constitutivo de la Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana, recogiendo las posturas declarativas de ambos países sobre la integración y, de tal forma, hacer posible esta realidad entre los habitantes del Estado Táchira y el Norte de Santander.

### **La integración como política de fronteras**

Desde 1988 hasta el presente, se ha visto en la integración una alternativa para que ambas naciones desarrollen sus fronteras y logren complementar sus esfuerzos para aprovechar ciertos recursos transfronterizos. A esto ha contribuido no sólo el ambiente integracionista que ha predominado en Colombia y Venezuela en esos años, sino también, las iniciativas formuladas desde diversos organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos), a partir de la constatación de que:

*"Las áreas de frontera corresponden habitualmente a localizaciones o economías regionales relativamente deprimidas y aisladas de los centros dinámicos y de decisión nacionales, que presentan significativas disparidades económicas respecto a otras regiones nacionales, cuyo potencial económico suele encontrarse reprimido por estas circunstancias (...) Las políticas nacionales de fronteras desvinculadas completamente de las adoptadas por el país*

**vecino han demostrado una cierta insuficiencia para transformar las características del área (Iturriza y Valenciano, 1992:2-4)**

A partir de 1989 empieza a cambiar el manejo que ambos países le habían dado a sus relaciones desde 1965, como consecuencia de la discusión en torno a la delimitación en el Golfo de Venezuela. La nueva práctica integracionista contribuyó a fortalecer las relaciones entre ambos países y, además, a tener una influencia importante en sus zonas limítrofes y fronterizas, alentando de esta manera la rectificación de sus políticas de fronteras.

La importancia que tuvo la ampliación de la agenda de negociaciones entre Colombia y Venezuela, a finales de 1987, se corroboró cuando se suscribió el Acuerdo de Caracas, el 3 de febrero de 1989, entre los Presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez. Dando cumplimiento a dicho acuerdo, en marzo de 1989 se designaron las Comisiones de cada país para preparar y estudiar los convenios y tratados para el desarrollo económico y social de las áreas fronterizas.

Las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos fueron presididas por el Dr. Ramón J. Velásquez, por Venezuela y el Dr. Enrique Vargas Ramírez, por Colombia. Estas tenían como tareas fundamentales abordar los estudios y convenios relativos al tránsito de personas, de bienes y de vehículos, la integración fronteriza, la planificación del desarrollo urbano y el uso y preservación de los recursos naturales.

### **Las políticas de fronteras de Colombia y Venezuela en los años 90**

Es evidente que Colombia fue instrumentando una política de fronteras más coherente a partir de los años 80, alimentada con diversas propuestas regionales que tenían por objeto reanimar e impulsar determinados desarrollos en el marco de las políticas binacionales con Venezuela. Sumado a esto, a comienzos de la década de los noventa, al igual que

a finales de la década en Venezuela, en Colombia se determinó poner la Constitución a tono con los nuevos tiempos.

Durante la campaña por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente se señalaban como propósitos de la misma, el diseño y estructura de un nuevo orden institucional a fin de democratizar la nación a partir de la creación de nuevos espacios de participación y de la modernización del Estado (Castro, 1990). Como resultado de esto último, en la nueva Constitución de Colombia, aprobada el 4 de julio de 1991 por la Asamblea Constituyente, una de las ideas fuerza de las regiones fronterizas toma carácter de ley a través del Artículo 289, en él se indica que

**"...Los Departamentos y Municipios de las zonas fronterizas podrán adelantar directamente con las entidades limítrofes programas de cooperación e integración..." (Plazas, 1991:178)**

De igual forma, el Artículo 337 de la mencionada Constitución expresa que: *"La ley podrá establecer para las zonas de fronteras, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo"* (Plazas, 1991:206)

De esta forma, los artículos anteriores consagraron una respuesta positiva al planteamiento que diversos sectores (gobernadores, corporaciones regionales, cámaras de comercio y parlamentarios) le habían formulado a diversos gobiernos desde décadas pasadas y, en especial, a los integrantes de la Constituyente, sobre la necesidad de consagrar constitucionalmente un régimen especial para las zonas de frontera.

Obviando la referencia a otras medidas implementadas por el Gobierno colombiano durante los años 1991 y 1994, referidas a lo fronterizo, haremos mención a la Ley 191 de 1995, la cual trajo como consecuencia que casi todas las anteriores normas legales fueran modificadas, subrogadas o derogadas (Lizarazo,

1997). Esta Ley fue la concreción de los principios establecidos en los Artículos 289 y 337 de la actual Constitución colombiana. En esta "Ley de Fronteras" se establece claramente el Régimen Jurídico de las Zonas de Frontera.

**"Esta ley intentó regular los diversos aspectos de la temática fronteriza, pues no sólo se refiere a la competencia de las entidades territoriales fronterizas para adelantar programas de cooperación e integración sino que contiene algunas disposiciones orientadas a promover el desarrollo económico y social de las zonas de frontera"** (Lizarazo, 1997:10)

Además de lo señalado por este autor, debemos agregar que la Ley 191 también tuvo como fin lograr el establecimiento de un régimen especial para las zonas de fronteras; mejorar la calidad de vida de estas comunidades y fortalecer los procesos de integración y cooperación.

La Ley 191 define las Zonas de Fronteras, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza. Según su artículo 7º, bajo la autorización de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y previa consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores (resaltado nuestro), los gobernadores y alcaldes podrán celebrar convenios de cooperación e integración con las autoridades de las entidades territoriales limítrofes del país vecino.

En términos económicos, la Ley 191 autoriza a los Departamentos para emitir bonos de Desarrollo Fronterizo para la financiación de planes y programas de infraestructura industrial y comercial de las Unidades Especiales; además, a estas Unidades Especiales, se les permite promover la construcción de parques industriales nacionales y de exportación y por el proceso de maquila. También se estipula que la instalación de nuevas empresas o la ampliación de otras podrán ser de carácter nacional, binacional, multinacional y se les exime del impuesto de remesas por el término de cinco

años. Podríamos interpretar que Colombia, con la incorporación de estas disposiciones, trata de adecuarse a las exigencias y desafíos impuestos por la globalización que implican la apertura obligante de las fronteras a la economía mundial.

Destaca en esta Ley 191, la creación de la Consejería Presidencial de Fronteras dependiente de la Presidencia de la República, la cual tiene como función inmediata la coordinación interinstitucional, la recepción y análisis de las iniciativas y acciones referidas a las Zonas de Fronteras, el establecimiento de vínculos con las instituciones públicas y privadas, la elaboración de planes de desarrollo económico-sociales para las Zonas y las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, etcétera. No podemos dejar de mencionar que esta Ley prevé, dentro de la estructura administrativa de la Consejería Presidencial de Fronteras, la creación de un Fondo Económico de Modernización para las Zonas Fronterizas y el funcionamiento de las Zonas Francas para efectos agroindustriales. Finalmente, debemos señalar que la Ley 191 trajo como consecuencia la elaboración de innumerables decretos que tenían por objeto adecuar diversos ministerios a las nuevas exigencias planteadas. Sin embargo, en los actuales momentos se viene planteando la necesidad de modificar esta Ley, a fin de garantizar un verdadero estímulo al desarrollo fronterizo.

En Venezuela, en el segundo período presidencial del Dr. Rafael Caldera (1994-1999), el decreto 64 del 9 de marzo de 1994 restituyó el Consejo Nacional de Fronteras (CNF), adscrito a la Secretaría General de la Presidencia. Al mismo se le asignó un sinnúmero de atribuciones similares a las establecidas en el año 1970 y la implementación de las políticas de fronteras. Además, al presidente de este órgano se le confirió el rango de Ministro de Estado.

En sus inicios, el nuevo CNF, al mismo tiempo que coordinaba una serie de tareas con diversos ministerios, logró la instalación de algunos Comités Regionales para el Desarrollo

**...ambos países, en su afán por darle coherencia a una política de fronteras de Estado, no deben dejar de lado experiencias recientes en algunas de las áreas de la frontera colombo-venezolana.**

llo Fronterizo (Táchira, Barinas, Zulia, Amazonas y Bolívar). De igual modo, abordó la discusión de numerosos elementos conceptuales y asuntos referidos a su competencia, tales como la conceptualización de fronteras, la situación de las etnias indígenas, la identidad y educación en las fronteras, la complejidad de las fronteras venezolanas, la tenencia de la tierra, la interconexión urbano-ambiental, la seguridad y el desarrollo fronterizo, la minería y el ambiente, las migraciones, etcétera. El eje motor de la política fronteriza del CNF lo constituyó el deseo de lograr desarrollo, integración y seguridad. Este organismo orientó parte de sus esfuerzos, tal como lo afirmaba permanentemente el Ministro Pompeyo Márquez, Presidente del CNF, hacia:

**"... la consolidación y desarrollo de las ciudades fronterizas [en coordinación con las gobernaciones y corporaciones de los Estados fronterizos], (...) la consolidación y desarrollo de las funciones productivas de cada zona de integración fronteriza (...) el ordenamiento de los procesos de intercambio que en cada zona de integración tiene lugar con los países vecinos..."**  
(CNF-Resumen Ejecutivo, 1996)

En función de lo planteado, se diseñaron y pusieron en ejecución algunos planes de vialidad y construcción de viviendas, programas agropecuarios, asentamiento de po-

blaciones fronterizas (ciudad Sucre) y la constitución de Consejos Regionales Indígenas. Todo esto, bajo la consideración de que el 70% de las áreas de fronteras está bajo el régimen de administración especial (Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Reservas Forestales, Zonas Protectoras y Reservas de Biosfera e Hidráulicas) y en correspondencia con la Ley de Ordenación Territorial.

Las anteriores dimensiones del trabajo del CNF estuvieron acompañadas de la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras, el cual se introdujo ante el Congreso de la República de Venezuela el 2 de junio de 1996. Este Proyecto de Ley de Fronteras, en nuestra opinión, tiene mucha similitud con la Ley de Fronteras existente en Colombia, tanto en términos normativos como en relación con los elementos conceptuales de la misma.

El Proyecto establece las normativas por las cuales el Estado venezolano se regirá con relación a la política global en sus fronteras. Además, se definen conceptualmente los espacios fronterizos: Zonas Fronterizas, Área Espacial de Desarrollo Fronterizo, Zona de Integración Fronteriza. Asimismo, por primera vez se le da la connotación de fronteras a los espacios marítimos. Por otra parte, en la propuesta de Ley se concibe la necesidad de establecer un órgano que coordine las políticas fronterizas; conceder diversos incentivos que despierten a los sectores públicos y privados con relación a los requerimientos de estas regiones, aunado a un cuarto objetivo que está íntimamente ligado al proceso de integración y a la propia custodia de la integridad e identidad nacional (CNF, 1999)

Otro importante hecho ocurrido en la presente década fue la creación, el 15 de febrero de 1995, de la Comisión Presidencial Coordinadora del Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESUR), cuerpo que tenía entre sus objetivos promover el "Desarrollo Armónico y Sustentable" de los territorios menos desarrollados en los Estados Amazonas, Apure,

Bolívar y Delta Amacuro. A su vez, coordinar las actividades de los diversos organismos públicos y privados existentes en el espacio asignado, estar pendiente de las necesidades de seguridad y defensa de la frontera al sur de Venezuela y coordinar, de manera más efectiva, los programas de desarrollo fronterizo en la zona suroccidental del país. Al establecerse que PRODESUR estaría bajo la conducción del Presidente del CNF, se contribuyó a fortalecer el carácter coordinador de este organismo en materia de fronteras.

Bajo el mandato del Presidente Hugo Chávez Frías (1999), se discute la adscripción del CNF a la Cancillería o su eliminación. Se puede deducir que la primera medida responde a lo afirmado por Luis García Mora, en *El Nacional*, en el sentido de que:

**"José Vicente [Rangel, actual Canciller] está perfilando lo que siempre quiso en la Cancillería: una política de Estado profunda y más allá de las circunstancias políticas (...) la concertación de la Cancillería con los otros despachos que tienen que ver con la política exterior (...) para tener un solo paquete de políticas externas, una sola voz (...) que impida o reduzca la duplicidad de esfuerzos y compromisos"** (García Mora, en: *El Nacional*, 28-03-99:D-2).

Si bien la anterior propuesta luce interesante, creemos que ambos países, en su afán por darle coherencia a una política de fronteras de Estado, no deben dejar de lado experiencias recientes en algunas de las áreas de la frontera colombo-venezolana<sup>(4)</sup>. Tal experiencia ha derivado, de manera conjunta, hacia la elaboración de opiniones y propuestas, provenientes de los diversos sectores sociales asentados en esta frontera, que han sido acogidas por distintos organismos de ambas naciones (gubernaciones, alcaldías y ministerios) y algunos organismos multinacionales (BID, OEA, ONU y el Grupo Andino de Naciones). Dentro de esas propuestas están, la mencionada constitución de la Asamblea Re-

gional Fronteriza, la formulación de planes de desarrollo regional, la preservación y uso de los recursos naturales en la Península de la Guajira, Táchira y Norte de Santander, en el Arauca-Vichada-Guainía de Colombia y en Apure y la Amazonia de Venezuela; además, la apertura de diversos pasos que permitan intensificar la comunicación terrestre entre ambos países.

### Conclusiones

Aunque en términos de sus normativas legales es posible reconocer algunas características similares entre ambos países con relación a sus políticas de fronteras, nos atrevemos a señalar que mientras en Venezuela la participación de diversos organismos ha contribuido a la dispersión en la elaboración y concreción de las políticas de fronteras, en el caso colombiano, la Cancillería ha centralizado lo fronterizo.

En Venezuela, se observa que durante largo tiempo el manejo de lo fronterizo se ha personalizado en el Presidente de la República, el Canciller de turno o cualquier otro ministro, lo cual ha generado ausencia de políticas uniformes, improvisación y una práctica errática consuetudinaria. Por el contrario, debemos reiterar que, en Colombia, la Cancillería ha jugado un papel efectivo en la conducción de la política exterior y fronteriza, así como de mayor iniciativa en la elaboración de propuestas de integración conjuntas con Venezuela. La incorporación temprana de una visión geopolítica de lo fronterizo, la claridad en los objetivos y la centralización y coordinación eficaz de la Cancillería en los asuntos de fronteras parecen haber contribuido a la formulación de políticas fronterizas más coherentes que las que manifiesta el Estado venezolano. Se puede reconocer que las políticas colombianas con respecto a ciertas subregiones fronterizas se han orientado bajo criterios geopolíticos y fundamentalmente, a atender y resolver los problemas de deportación que afectan a sus connacionales y por consiguiente, a buscar acuerdos económicos, políti-

cos y sociales con Venezuela para darle solución a los mismos. Por su parte, durante largo tiempo las políticas de Venezuela se han implementado de espaldas a sus fronteras.

Sin embargo, hay que señalar que en la década de los 90, ha existido mayor preocupación por atender estas zonas, por instrumentar una política de fronteras que permita la defensa e integridad del territorio ante las agresiones de grupos armados y la presencia del narcotráfico, por acrecentar la presencia del Estado y contribuir en la concientización de la identidad nacional y garantizar condiciones de vida adecuadas a sus habitantes.

Finalmente, debe quedar claro que, hasta el presente, las políticas fronterizas y transfronterizas de ambos países han formado parte, periféricamente, del funcionamiento de la economía-mundo y por tanto, hay quienes reducen la posibilidad de elevar sus condiciones de marginalidad a la simple liberalización de las restricciones impuestas, durante años, a la comercialización entre ambas naciones. En tal sentido, algunos sectores económicos de ambos países (FEDECAMARAS, Cámaras de Comercio Colombo-Venezolanas, Cámaras de Comercio Regionales) asoman que estas regiones pudieran alcanzar los niveles de desarrollo, de las áreas nacionales industrializadas, por esta vía. Sin embargo, lo verdaderamente cierto es que no todas las propuestas inmersas en la globalización, como sería el caso de la anterior especulación, favorecen a estas zonas limítrofes y fronterizas, al igual que al conjunto de los países latinoamericanos. De tal manera, a nuestro entender, se deben impulsar medidas que contribuyan a elevar a nuestras fronteras en su vinculación e inserción en los procesos económicos, políticos y sociales a nivel nacional e internacional, con el fin de superar:

- 1) la ausencia de poblamiento en estos espacios,
- 2) el desaprovechamiento o utilización irracional de los recursos existentes,
- 3) la situación de atraso, miseria

y abandono y lo más importante, ser tomadas en cuenta a la hora de concretarse la elaboración de un Gran Proyecto Nacional.

Todo esto bajo la exigencia y garantía de una verdadera participación democrática de la sociedad en su conjunto y particularmente, de la asentada en las zonas limítrofes y fronterizas en la elaboración de las políticas correspondientes. Además, vale la pena que en función de lo mismo tomemos en cuenta opiniones como la expresada por Edgar Dao, Presidente del Consejo Bancario Nacional de Venezuela, quien afirma que para enfrentar la crisis mundial, la cual se refleja en las zonas tratadas, debemos modernizar nuestra economía ya que:

**"No se puede hacer una economía moderna sobre bases sociales, políticas y económicas primitivas. Para tener una economía moderna hay que crear una sociedad moderna".** (En: *El Universal*, 28/03/99:2-1)

Afirmación, que efectivamente se recoge en la vigente Constitución de Venezuela, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 diciembre de 1999, la cual plantea en su Preámbulo la refundación de la República y particularmente, con relación a lo fronterizo expresa en sus Artículos 15 y 327 el compromiso del nuevo Estado venezolano con relación a estas áreas. Como muestra de ello transcribimos el siguiente:

**"Artículo 15.- El Estado tiene la obligación de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo a la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una ley orgánica de fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad".**

## Bibliografía

- BARRERA, C.(Comp.)(1989). Crisis y fronteras. Relaciones binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (s/f). Integración Fronteriza Colombo-Venezolana. Colección Cuadernos del BID. N°1. Talleres del BID.
- BRICEÑO, J.M.(1986). Venezuela y sus fronteras con Colombia. Fondo Editorial Maraisa. Caracas, Venezuela.
- CASTRO, J.(1990). La Asamblea Constituyente, una necesidad nacional. En: OCAPO. Javier Ocampo L. Qué es la Constituyente. Plaza & Janes. Bogotá, Colombia
- CNF-PRODESUR(1999). Memoria de lo Actuado: 1994 - 1999.Coordinación de Publicidad del Consejo Nacional de Fronteras y PRODESUR. Caracas, Venezuela.
- Congreso de la República (1961). Constitución de la República de Venezuela. Caracas.
- Congreso de la República (2001) Constitución de la República de Venezuela. Distribuciones Jurídicas J. Santana.
- Congreso de la República (1996). Ley Orgánica de la Administración Central. Caracas, Venezuela.
- CORTÉS R., Carlos A. (1987). Régimen Político Departamental: Intendencias y Comisarias, Zonas de Frontera. Legis. Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional de Fronteras (1996). Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades Fronterizas en Venezuela (Resumen Ejecutivo), (Mimeo). Caracas, Venezuela.
- Corporación de los Andes (1982). Antecedentes de las relaciones fronterizas Venezuela-Colombia. (CORPOANDES) (Vol.1 y 2). Maracaibo, Venezuela.
- Departamento Nacional de Planeación (1986). El Plan de Fronteras. Bogotá, Colombia.
- Decreto N° 2126 (1992). Mimeo. Santafé de Bogotá, D.C.
- DREKONJA, G.K. (1983). Retos de la política exterior colombiana. Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC). Bogotá, Colombia.
- GARCÍA M., L. (1999). "Al Limite". En: Diario El Nacional, D-2. Caracas, Venezuela.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (1986). Situación y análisis del proceso colonizador en Colombia. IGAC. Bogotá, Colombia.
- ITURRIZA, J. y VALENCIANO, E.O.(1992).Proyectos de integración fronteriza. Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- LIZARAZO O., A.J. (1997). Régimen Jurídico de las Zonas de Fronteras. IDEAF-Universidad Libre. Cúcuta, Colombia
- LOZANO DE REY, E. y MARULANDA, P. (1982). Como se hace la Política Exterior Colombiana. Tercer Mundo. Bogotá, Colombia.
- MORALES P., I. (1989). Política exterior y relaciones internacionales. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, Venezuela.
- MURILLO, G. y RUEDA, R.P. (1986). Políticas de Desarrollo fronterizo en Colombia. En: BARRERA, C. (Comp.) Crisis y fronteras. Relaciones binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

## Citas

- 1 Aunquede debemos reconocer que el General Marcos Pérez Jiménez se planteo, con una visión geopolítica, el uso del espacio a partir de la colonización de zonas no ocupadas, la posibilidad de que la red de ferrocarriles integrara el área correspondiente a la zona occidental del Estado Zulia. Asimismo, en las últimas cuatro décadas se ha intentado la ubicación de aldeas militares (Guaramito, zona norte del Estado Táchira); garantizar algunos desarrollos agropecuarios a partir de la ubicación de agrotécnicos (el Nula, Mcpio. Páez, Estado Apure) y la ubicación de ciudades (Ciudad Sucre, Mcpio. Páez, Estado Apure)
- 2 El peso que tenía la concepción imperante en el país, sobre Seguridad y Defensa, hizo abortar las propuestas del Plan Integral. No permitió que se avanzara hacia una política efectiva en la frontera con Colombia y, de manera particular, no pudo ser aplicado, entre otras cosas, por las exigencias hechas por las fuerzas armadas en cuanto a su conducción.
- 3 La idea fuerza de la necesidad de reconocer las particularidades de las zonas fronterizas surge del conocimiento que de las mismas tenían algunos sectores sociales sobre ellas, de su manejo conceptual, de las virtudes y particularidades naturales que estas contenían y de la razón de ser de las mismas.
- 4 Es el caso del Departamento Norte de Santander de Colombia y el Estado Táchira de Venezuela, donde sus habitantes han venido profundizando su ancestral acercamiento político, económico y social y, por tanto, han formulado algunas políticas referidas a sus fronteras y a la utilización de sus ventajas comparativas.

**Profesor, Investigador, Docente y exdirector del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes-Táchira (Venezuela).**  
**En la actualidad ejerce las funciones de Embajador Plenipotenciario de la República Bolivariana de Venezuela en la República de Suriname. E-mail: franciscosimancas@hotmail.com**  
**Fecha de recepción: Agosto 1999; Fecha de Aprobación definitiva: Abril 2001**