

# NORMATIVA

## Las fronteras y la constituyente: Documento base a ser presentado a la Asamblea Nacional Constituyente

Centro de Estudios de Fronteras e Integración



El siguiente documento es el resultado de las deliberaciones del Foro "Las Regiones de Fronteras y la Constituyente", organizado por el Centro de Estudios de Fronteras e Integración "José Manuel Briceño Monzillo" de la Universidad de Los Andes-Táchira, en el marco del Simposio Regional: El Táchira en el Proceso Constituyente, realizado en San Cristóbal los días 25 y 26 de marzo de 1999. Al evento en cuestión asistieron representantes de diversos sectores de la sociedad tachirense, tales como la Comisión de Fronteras de la Gobernación del estado Táchira, la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), la Corporación de Turismo, las Cámaras de Comercio de San Antonio y Ureña, las Alcaldías de los Municipios Fronterizos, el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), la Universidad Pedagógica Experimental (UPEL), el Instituto de Nacional de Cooperación Educativa (INCE), entre otros.

El Foro se planteó como objetivo básico recoger las opiniones de expertos y representantes de los sectores públicos y privados sobre dos aspectos fundamentales. Por una parte, estaba lo relativo a la realidad actual de las regiones de frontera, su desarrollo y capacidad para incidir en el diseño e implementación de la política de fronteras e integración y por la otra, lo relacionado con la elaboración de los planteamientos que serían presentados a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como la opinión, el sentir, los intereses y necesidades de esta región de fronteras, que se aspira sean contemplados en la nueva Constitución Nacional.

En la Constitución de 1961 se observa que no se contempló el papel que podían jugar las regiones de fronteras en el diseño de la política exterior ya que no se le otorga ningún poder para negociar acuerdos internacionales o para implementar los aprobados por el gobierno central. El 136 de la mencionada Constitución le concede al poder nacional la competencia la actuación internacional de la República y el 190 incluye como atribuciones del Presidente la dirección de las relaciones exte-

riores, la celebración y ratificación de tratados, convenios o acuerdos internacionales. En síntesis, es el poder ejecutivo central quien tiene la atribución exclusiva del diseño e implementación de la política internacional.

La Ley Orgánica de Administración Central (1976) atribuye al Ministerio de Relaciones Exteriores la potestad de dirección, coordinación y centralización de la política de comercio exterior y de integración. La Ley Orgánica de la Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público, vigente desde 1990, tampoco atribuye competencia a las regiones, fronterizas o no, en materia de relaciones internacionales. El Decreto Presidencial N° 3180, de 1993, respuesta a algunos intentos regionales de adelantar vínculos con los países vecinos, constituyó un instrumento restrictivo que excluyó a las regiones del ámbito de participación, deliberación y formulación de acuerdos internacionales, en concordancia con la establecido, a su vez, en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976. El Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras, elaborado por el Consejo Nacional de Fronteras (CNF) en 1996, tampoco reconoce atribuciones a las regiones fronterizas para negociar acuerdos de cooperación e integración con regiones vecinas.

Todo ello nos muestra que, a pesar de los argumentos de connotados juristas como el Dr. Toro Jiménez, que sostienen que se podría interpretar que la Constitución de 1961 abre un espacio para que los estados y municipios pueden celebrar "con la aprobación del Congreso Nacional, contratos de interés público", las regiones de fronteras se encuentran inhabilitadas, con la legislación actual, para participar en la elaboración, diseño y ejecución de la política exterior de Venezuela, especialmente en lo relativo a la integración regional y a la elaboración de acuerdos con las entidades de los países vecinos.

Pudiera interpretarse que tales limitaciones se deben al predominio del "realismo político" en la concepción e instrumentación de la política exterior de Venezuela, es decir, se entiende al Estado como un actor unitario, una voz única nacional en las relaciones internacionales. Hoy día, esta posición extrema del realismo político se ha matizado debido, en gran parte, al avance de la integración europea y al surgimiento de otras posiciones

doctrinarias plurales. Aún así, el Estado continúa siendo en muchos países de América Latina, el único actor, cuyo vocero es el gobierno central. Venezuela es uno de ellos.

Actualmente, como consecuencia de las nuevas dinámicas en las relaciones internacionales, debe reconocerse la necesidad de otorgar una mayor injerencia a las regiones en la determinación de la política exterior, especialmente en el ámbito de la cooperación y la integración. La experiencia de la Unión Europea muestra la posibilidad de conceder a las regiones fronterizas facultades para negociar acuerdos con instancias de los países vecinos. Alemania, país de reconocida trayectoria federal, ha modificado su Constitución (Artículo 50), para otorgar a los Länder facultades para "participar en la administración de la Federación y en los asuntos referentes a la Unión Europea". Igualmente, sus regiones están habilitadas para participar en la determinación de las políticas de integración de la Unión, mediante su representación en el Comité de las Regiones.

Se ha de indicar que en Colombia, la Constitución de 1991, en su Artículo 289, faculta a los departamentos y municipios para "adelantar directamente con la identidad territorial limítrofe del vecino país, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos al desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente". Otras constituciones, como la de Argentina, conceden no sólo a las regiones fronterizas, sino a todas las regiones en general, facultades para celebrar convenios internacionales "en tanto sean compatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la nación" (Artículo 124).

### **Una propuesta para la política fronteriza de Venezuela:**

El grado de desarrollo de las regiones y de los municipios de frontera en particular, es, en promedio, bastante inferior al nivel de desarrollo del resto del país. En Venezuela, resalta el patrón de poblamiento y desarrollo centro-periferia, las fronteras son esencialmente periféricas. Aún cuando se pudiera argumentar que este patrón tiene explicación en la debilidad característica del Estado latinoamericano, con la ausencia de cohesión nacional y la incapacidad de los gobiernos para alcanzar un control adecuado del territorio y la población, es conveniente destacar que en este momento, en que se piensa refundar las bases de la patria, corresponde a los "constituyentistas" crear los instrumentos idóneos para cambiar este orden de cosas que afecta de manera particular a las regiones de frontera.

Estas, con grandes áreas despobladas, de difícil acceso, muestran la escasa dotación de infraestructura, que dificultan la acción del Estado, el asentamiento y condiciones básicas de vida, lo que impide la consolidación de polos de atracción y de acumulación para la generación del crecimiento económico y social. Los problemas de inmigración ilegal y de seguridad tienden a predominar en estas zonas, en las que la presencia del Estado es muy débil.

Aunado a todo esto, se ha de destacar que la dinámica de la integración andina, gestada a partir del establecimiento de la Unión Aduanera, ha producido un impacto poco favorable en los espacios de frontera más dinámicos, como es el caso de San Antonio-Ureña-Aguas Calientes, que tendrán, necesariamente,

que modificar sus patrones productivos y comerciales, caracterizados por la duplicidad a ambos lados de la frontera de comercio e industria, entre otras, para aprender a vivir la integración de otra manera. Esto implica una reordenación de la política hacia las fronteras para evitar la duplicidad de las actividades mencionadas en aquellas áreas donde hay centros poblados de relativa importancia y estimular el surgimiento y fortalecimiento de otros favorecidos hasta ahora.

La convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente es una oportunidad para incorporar a Venezuela en las tendencias internacionales que otorgan de manera creciente una mayor participación a las regiones en el proceso de diseño, implementación de sus políticas de fronteras e integración. Esto se puede lograr concediendo a las autoridades regionales, sean gobernadores o alcaldes, la potestad de celebrar acuerdos internacionales con las autoridades regionales correspondientes de las regiones vecinas pertenecientes a otro país. Es importante delimitar cuáles aspectos pueden ser incluidos en este tipo de acuerdos. Sin embargo, se podrían sugerir temas como la prestación de servicios comunes, la cooperación en materia ambiental, educación, obras de infraestructura, etc.

Se recomienda que estos acuerdos sean sometidos a alguna forma de control político-administrativo, ya sea por el congreso, la fiscalía, las asambleas legislativas o el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto supone la ratificación legislativa, mediante ley aprobatoria, de los tratados negociados por las autoridades regionales. Si el órgano legislativo considera que el acuerdo viola normas constitucionales o legales, entonces debería negarse su aprobación. De lo contrario, el tratado tendría plenos efectos jurídicos una vez que fuese ratificado por el legislativo y firmado por el ejecutivo.

Es conveniente que el Ministerio de Relaciones Exteriores sea notificado de las negociaciones que puedan estar realizando en un estado o municipio y de los acuerdos que se hayan suscritos. La cancillería, igualmente, podría prestar asistencia a las regiones durante el proceso negociador. No se trata de crear una competencia general a las regiones en materia internacional, sino de autorizarlas para negociar acuerdos sobre temas específicos con sus países vecinos.

A pesar de los cambios que apuntan a ver en la frontera un espacio que permite ampliar los intercambios entre países y desarrollar un escenario de cooperación e integración en el creciente mundo globalizado, en algunos Estados aún predomina la idea de la frontera como un espacio de protección y de desarrollo secundario. De allí que, de continuar la forma actual de determinar la política y del desarrollo nacional, mientras los recursos próximos al centro sean abundantes, habrá poca atención dirigida a las fronteras con fines de explotación y desarrollo. Las fronteras tienen, comparativamente, menos aportes al producto interno, menos población, menos desarrollo industrial y menos comercio, entre otros. En términos de votos, estos son escasamente significativos para la permanencia en el poder de un determinado gobernante. Sin embargo, a pesar de este cuadro negativo predominante, es en las fronteras donde se da la confluencia de culturas y de desarrollo entre países vecinos. Es el lugar donde se requiere que exista una clara diferenciación entre lo propio y lo extraño, al mismo tiempo que se respetan los valores de la cultura ajena, tanto como la propia, sin llegar a perder el

sentido de pertenencia y de diferenciación. Es allí donde las políticas de desarrollo y de educación, entre otras, juegan un papel trascendental.

La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente brinda el espacio para que se asuma el desarrollo de las fronteras desde una visión más nacionalista, para cambiar los parámetros de desarrollo imperantes. En consecuencia, proponemos que en la nueva constitución se establezcan artículos en los cuales se reconozca la singularidad de estos espacios y al mismo tiempo se señale que debe existir una legislación especial que permita promover el desarrollo de los mismos, tal como lo establece la Constitución de la República de Colombia en su Artículo 337. Con ello se estaría homologando y armonizando con el vecino país los criterios de atención a la frontera.

La singularidad de la frontera también significa tener en cuenta que los criterios para crear, modificar o eliminar municipios en los espacios fronterizos, deben responder a criterios de protección ambiental, de seguridad y de desarrollo, entre otros, antes que a criterios fundamentalmente demográficos, como ocurre en el resto del país. De continuar así, seguirá predominando el patrón de desarrollo característico de Venezuela desde su constitución como Estado-nación. Para ejemplificar nuestra posición, exponemos el caso del municipio Rafael Urdaneta que podría desaparecer si los criterios para crear y mantener municipios se aplican estrictamente. Sin embargo, las poblaciones de Delicias, Betania y Villa Páez han empezado a crecer, consolidarse y establecer presencia activa frente a las poblaciones limítrofes de Herrán y Ragonvalia a partir de su elevación a municipio. Es de destacar que la mayor parte de la extensión territorial del Municipio Rafael Urdaneta está afectada por el Parque Nacional El Tamá y en él se ubica la cabecera de ríos y quebradas que son tributarios de la cuenca del río Táchira, por lo que no pueden soportar un poblamiento mucho mayor al que tienen y que podría requerirse para mantenerse como municipio según las leyes vigentes y/o por crearse. Destacamos entonces la necesidad de utilizar criterios particulares, adaptados a la realidad económica, ambiental, social, de seguridad y geopolítica de cada caso, en la creación de municipios fronterizos.

Por otra parte, es conveniente que la nueva constitución prevea que la integración andina, en el caso de la frontera colombo-venezolana, está modificando sustancialmente sus patrones de desarrollo de estas áreas, por lo que se requiere que se estudie la posibilidad de negociar con los demás países andinos un mecanismo de compensación a estas zonas y para contribuir a evitar los efectos perniciosos de las leyes del crecimiento capitalista que tienden a concentrar el desarrollo en los centros y a crear un ciclo de empobrecimiento en la periferia. En este sentido, la constitución debe otorgar la potestad a las instancias pertinentes para que negocien un acuerdo de cohesión social y una política de desarrollo regional en el ámbito de los países de la Comunidad Andina.

Finalmente, se recomienda incluir una norma programática sobre fronteras que sea luego desarrollada por legislación ordinaria. Para evitar diluciones en la promulgación de la ley que regule la materia, se debe establecer el compromiso de legislar en un plazo de seis meses o un año. Si, pasado este lapso, no se promulga la ley, entonces se puede autorizar al ejecutivo a legislar por medio de decreto ley.