

## **“Una mirada crítica a los anteproyectos de leyes de fronteras y de seguridad en Venezuela”\***

Autor:

Francisco Javier Sánchez Chacón

Docente – Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI)

Universidad de Los Andes – Táchira

Correo electrónico: [franciscos@tach.ula.ve](mailto:franciscos@tach.ula.ve) , [franciscojaviers@hotmail.com](mailto:franciscojaviers@hotmail.com)

### **I**

A manera de preámbulo, es importante destacar que en el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes - Táchira, ha persistido la preocupación por desarrollar una línea de investigación destinada a recapitular la historia de los anteproyectos y proyectos de ley de fronteras que han existido en Venezuela, especialmente porque en el país nunca ha existido una ley para tales espacios geográficos. Así, recientemente se ha gestado el proyecto de investigación **“Análisis de la legislación de fronteras y de los anteproyectos de ley orgánica de fronteras”**, con la finalidad de conocer las iniciativas de ley que han quedado engavetados en las comisiones del antiguo Congreso de la República y las nuevas que empiezan a proponerse ante la Asamblea Nacional, como también para realizar un análisis comparativo con la legislación existente sobre la materia en los países vecinos a Venezuela, en especial Colombia. Adicionalmente, ha nacido la necesidad de revisar el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, por la ingerencia directa que tendría esa ley en las zonas de frontera. Un primer aporte a tal proyecto de investigación, lo constituyen dos informes, uno titulado

---

\* Ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el continente americano: retos y perspectivas” en Ciudad de México del 26 al 29 de noviembre del 2002, gracias al aporte del CDCHT de la ULA.

“Consideraciones al Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras de la Comisión de Defensa y Seguridad de la Asamblea Nacional. Informe Técnico N° 1 para la Gobernación del Estado Táchira”, el otro ha sido denominado “Consideraciones en torno al Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de la Comisión Presidencial para la revisión de los Anteproyectos de las Leyes Orgánicas de Seguridad de la Nación y de la Fuerza Armada Nacional”.

Buena parte de los primeros análisis teóricos vertidos en esos dos informes, están recogidos en el presente trabajo. Los docentes-investigadores Ana Marleny Bustamante de Pernía, María Eugenia Bello de Arellano y Francisco Javier Sánchez Chacón, participan del proyecto de investigación señalado.

## **II**

### **Introducción**

Las fronteras se establecieron para cerrar o proteger tanto al territorio como a la población de una determinada comunidad, imperio, Nación o Estado. Hoy en día, continúan estando fuertemente impregnadas por esa misma relación centro – periferia, pues siguen cuidando al centro o núcleo central. Por el contrario, las fronteras de cooperación y aproximación, son de reciente aparición, y su aceptación en el ámbito internacional empezó en la postguerra (Bustamante, 1998), en ese sentido, la experiencia más exitosa y evidente se encuentra en la Unión Europea.

De lo anterior podemos colegir, entre otras cosas, que el término frontera genera múltiples connotaciones y que es complejo y difícil de definir. Las nociones que él suscita en personas con distinta formación o con actividades distintas, son muy diversas y están asociadas a sus vivencias cotidianas, su herencia y formación cultural, sus intereses específicos o la carga que aporta la “deformación” de los enfoques y prioridades profesionales u ocupacionales (Oliveros 2002).

Así, existen dos nociones constantes surgidas de la percepción del fenómeno fronterizo, una es la de linealidad y la otra la de zonalidad. La linealidad está dada por el conocimiento preciso de los límites del territorio de un Estado; tiene una connotación fundamentalmente jurídica tangible en la suscripción de los tratados internacionales de límites, pues es la línea imaginaria que separa dos espacios sometidos a órdenes jurídicos diferentes, determinando el ámbito espacial de validez de los mismos (Ossorio 1986). En la zonalidad la connotación es principalmente social y económica en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los condicionamientos de todo tipo (vías de comunicación, explotaciones agrícolas o pecuarias, producción de energía, industrias, comercio, centros educativos, de salud, etc), todo lo cual estimula un intercambio y movimiento de personas, bienes y servicios, que hace posible el establecimiento de solidaridades e intereses comunes que perfilan lo fronterizo (Oliveros 2002).

De tal modo que, *lato sensu*, y destacando el contenido sociológico y económico del término, la frontera, en palabras de Luis Alberto Oliveros: “constituye la concreción de una

intensa relación y hasta una interdependencia en las diversas manifestaciones de la vida en sociedad, promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite entre dos países, hasta un lugar determinado”.

Este contexto de desarrollo socio-económico de la frontera implica, de una parte, reconocer la existencia de vínculos de una comunidad humana con otra que, siendo vecina, pertenece a otra jurisdicción nacional y, por la otra, que sólo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuenten con una base demográfica, de manera que nos encontramos ante la acepción técnica de frontera activa. Las tendencias apuntan a ver la frontera como un espacio que permite ampliar los intercambios entre países y desarrollar un escenario de cooperación e integración en el creciente mundo internacionalizado y globalizado (Bustamante, 1998).

### III

#### **Las fronteras en la Comunidad Andina**

Ahora bien, en un contexto internacional que cada día es más interdependiente, con relaciones más estrechas y vinculantes entre estados y bloques económicos, debido, entre otras razones, al progreso tecnológico y al auge del comercio internacional, las fronteras asumen actualmente una renovada importancia y prioridad, para cualquier país y bloque de integración. En el seno de la Comunidad Andina (CAN) -proceso de integración regional al que pertenece Venezuela junto a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú- la concepción tradicional del escenario fronterizo impregnado de las nociones de soberanía territorial, poder, fuerza y conflicto, que son exclusivas y excluyentes, ha dado paso, poco a poco, y

no de manera definitiva aún, a una concepción de “bisagra” de las fronteras que permite la complementariedad y la ejecución de las políticas –tanto nacionales como comunitarias-, y que sirven de laboratorio a escala local de lo que se pretende alcanzar con la integración andina, es decir, el territorio fronterizo como escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral.

Ejemplo de esta evolución y de la relevancia que cada día le da la CAN a las fronteras, es el Protocolo de Quito de 1987 que modificó el Acuerdo de Cartagena, y que en su artículo 144 expresaba que “Los Países Miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andina”; artículo que fue recogido textualmente por el Protocolo de Trujillo de 1996, que constituye la última modificación del Acuerdo de Cartagena.

Igualmente, la CAN ha adoptado la Decisión 459 “Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo” que establece los principios, lineamientos generales, objetivos y mecanismos a través de los cuales la CAN construye su visión de lo que deben ser las fronteras comunes de sus países miembros, que no es otra cosa que mejorar la calidad de vida de las poblaciones, desarrollar las instituciones, consolidar el espacio económico de tales regiones, dar prioridad a los pasos fronterizos que se consideran fronteras activas e incorporar áreas económicas y socialmente deprimidas.

Así mismo, la Decisión 501 regula las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), que son una creación de avanzada, pues permiten vencer y dejar atrás concepciones tradicionales que han contribuido a separar, en lugar de unir, a los países; de igual manera, constituyen una

delicada propuesta de aproximación y cooperación transfronteriza, experiencia en la que confluyen las concepciones de desarrollo, integración y cooperación fronteriza en el nivel micro regional, pues son establecidas con la finalidad de generar condiciones óptimas de desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza de los países miembros de la CAN, siguiendo criterios de desarrollo social y económico, sostenibilidad ambiental y participación pública y privada.

En la misma línea conceptual de la frontera en el marco comunitario andino, se ha aprobado la Decisión 502: Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF) y se ha creado un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), adscrito a la Secretaría General.

## **I V**

### **La Constitución y las fronteras**

La Constitución Nacional de 1999, contiene dos artículos en los cuales se establecen los lineamientos de lo que debe ser la política del Estado venezolano con relación a las fronteras. El artículo 15 que establece la obligación de crear una política integral en lo que denomina “espacios fronterizos” que preserve 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, además, señala que las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad estarán determinados en una ley orgánica de fronteras (LOF). Por su parte, el artículo 327 establece una franja de seguridad de fronteras, pues para la Ley Fundamental, la atención de estos territorios es prioritaria y en ellos deben

aplicarse los principios de seguridad de la Nación. La amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización de tales zonas, estará regulado por una ley (Constitución Nacional, 1999).

Estos dos artículos que expresan ideas complementarias, pueden relacionarse y entenderse a partir de un cuerpo teórico lógico conocido como realismo político, que tiende a privilegiar las relaciones de poder, fuerza, conflicto seguridad y defensa, básicamente militar, con lo cual se enfatiza el análisis y acción de los asuntos de Estado y de política exterior a partir del interés nacional y de juegos de suma cero, obviando, en gran medida, las relaciones de cooperación e integración (CEFI, 2002). El predominio del realismo político, evidente en los artículos señalados, contrasta con la decidida política de apoyo a la integración latinoamericana y caribeña plasmada en el artículo 153 de la misma Constitución, en donde se establece que las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

De modo que, es difícil conciliar estas concepciones, casi antagónicas, plasmadas en la Constitución, en la cual se sustenta, en principio, todo el orden jurídico nacional. De acuerdo a la Teoría Pura del Derecho de Hans Kelsen y su derivación en la famosa pirámide que jerarquiza el ordenamiento jurídico, la ley orgánica de fronteras sería una “ley ordinaria” que ejecuta principios consagrados en la Constitución Nacional, que es la norma “productora” suprema, pero, a su vez, dicha ley de fronteras debe estar conforme con las normas comunitarias, pues su aplicación directa y preferente está igualmente consagrado por el texto constitucional.

## **Los anteproyectos de ley de fronteras**

En Venezuela existen en la actualidad cuatro anteproyectos de Ley Orgánica de Fronteras. Uno ha sido elaborado por la Comisión Nacional de Fronteras (CNF) y un segundo por Comisión de Defensa y Seguridad de la Asamblea Nacional, sin embargo, tanto la CNF como la Subcomisión de Fronteras de la Comisión ya nombrada, hicieron público su acuerdo de hacer confluír los dos anteproyectos en uno solo, lo cual no ha sido concretado. Un tercero fue elaborado por la Cancillería de la República. El cuarto anteproyecto es el más reciente y es el único elaborado por una región fronteriza, que sería directamente afectada o beneficiada por una LOF tal es el anteproyecto del Instituto Zuliano de Estudios Fronterizos (IZEF), el cual será presentado a finales de año ante la Comisión parlamentaria indicada supra.

La revisión documental y el trabajo de campo realizados para la redacción de las consideraciones plasmadas en el Informe Técnico N° 1 del CEFI, están basados en el segundo de los anteproyectos, es decir, el elaborado por la Comisión de Defensa y Seguridad pues es el más antiguo y el más conocido de los cuatro. Dicho anteproyecto expresa en su Exposición de Motivos una noción de fronteras que pareciera centrarse fundamentalmente en una concepción no del todo ajustada a la realidad de estos espacios, resaltándose situaciones exógenas de implicaciones negativas, pues se les percibe como áreas marginales en las que se desarrollan hechos contrarios al interés nacional, y donde las políticas aplicadas por el Estado pierden su contenido integral; ello no puede servir de base para el establecimiento de una sinonimia, tal como se evidencia en el anteproyecto en cuestión, entre lo delictivo y lo fronterizo. Es necesario resaltar que en estos espacios

también se ubican actividades y poblaciones que, apegadas a lo legal, contribuyen de manera generosa al desarrollo regional y nacional (CEFI, 2001).

Por otra parte, en relación a los requerimientos para la generación de condiciones favorables al desarrollo armónico, equitativo y sustentable, estos varían según cada segmento fronterizo. Esta es una condición que define los espacios de frontera venezolanos, su heterogeneidad tanto física como demográfica, económica y ambiental, lo mismo que la naturaleza en sí de las relaciones que tiene con los países vecinos colindantes en cada segmento. De ahí el interés en que se trabaje en la consecución de un desarrollo, por lo demás no definido en el texto legal, sino más bien en la relación de este proceso con las condiciones ambientales de cada espacio, sus requerimientos, necesidades y posibilidades y su vinculación con el desarrollo general del país.

Por lo anteriormente planteado, se hace necesario definir conceptos geopolíticos en materia de desarrollo sostenible o sustentable, integridad territorial, soberanía, seguridad, defensa, identidad nacional, diversidad del ambiente, región fronteriza, desarrollo cultural, económico, social e integración, para subsanar las vacíos o posibles contradicciones que han caracterizado los diversos instrumentos legales y que tienen que ver con la frontera (CEFI, 2001). Adicionalmente, y en términos más prácticos, en la Exposición de Motivos se hace especial mención al cúmulo de problemas derivados de condicionantes diversos, que en el caso de la frontera adquieren un perfil definido: el contrabando, el secuestro, el abigeato, la penetración de personas, entre otros, ante los cuales el proyecto presenta debilidades para aportar soluciones.

El anteproyecto comentado tiene aspectos novedosos como lo relativo a la “Zona Fronteriza” y parece acertado el criterio usado para definir dichas zonas, el cual no es otro que el de aproximación al límite internacional, pues hace coincidir las zonas fronterizas con los municipios de los estados y las dependencias federales colindantes con los bordes internacionales, sin embargo, se observa una contradicción al añadir “otras áreas no colindantes con los límites de la República...” puesto que implica que otros estados no fronterizos, se pueden agregar a la categorización de lo fronterizo y ello les restaría fuerza y recursos a los que realmente lo son.

En cuanto a los municipios fronterizos, de vital importancia, tendrían cualidad de puertos terrestres. Tal eventualidad podrá darse sólo en algunos municipios pues en ellos hay una dinámica económica y de comunicación que permite explotar tal condición. Hay otros municipios donde lo más importante es su potencialidad ecológica, la cual debe preservarse y consecuentemente los asentamientos de población deben evitar romper el equilibrios ambiental, aunque si pueden desarrollarse proyectos hacia el ecoturismo y la recreación.

Ahora bien, dentro de las Disposiciones Generales del Anteproyecto se confunden o ignoran las ideas en comento, que deberían ser las rectoras del proyecto en sí, como cuando se expone que se debe invertir el grave problema fronterizo y que las fronteras deben lograr un “desarrollo uniforme, descentralizado e igualitario”. Cabe imaginar la idea de pretender crear una “frontera homogénea” lo cual resiste toda lógica y análisis racional, debido a la ya señalada heterogeneidad de las mismas y a la variada capacidad de sustentar actividades productivas relacionadas con la concepción de desarrollo que se desprende del anteproyecto.

Ha de revisarse la noción de “fronteras marítimas” entendidas en el Anteproyecto como “la frontera norte del país”. Es preferible asumir la noción de fachada marítima que podría incluir lo terrestre, lo insular y lo marítimo, no sólo de la zona norte del país, sino también lo referido al segmento Este, correspondiente a la costa atlántica de nuestro país, de insoslayable importancia. Debe igualmente incluirse lo relativo a la Plataforma Continental y Derechos del Mar.

En cuanto al objeto de la ley, el artículo 1 señala que es establecer "Un régimen especial de las Zonas de Fronteras..", lo cual no está muy claramente imbricado con lo que expresa el Artículo 15 de la Constitución sobre la "política integral en los espacios fronterizos, terrestres, insulares y marítimos", y no solamente un régimen especial. Si el espíritu del Constituyente era una ley orgánica que delineara claramente la política del Estado en y hacia las fronteras, entonces no se cumple el mandato dado, puesto que este no se cumple con la noción de un "régimen".

Según el ya señalado Informe Técnico N° 1, no se sigue una acertada técnica legislativa por cuanto se evidencia la ausencia de algunas precisiones conceptuales fundamentales y la dispersión de definiciones claves a lo largo de los diferentes títulos y artículos. Así, el artículo 2, intenta definir términos, pero sólo lo hace con respecto a la Zona Fronteriza, con el agravante de que después de presentar una definición culmina con la inclusión de otras áreas que no cumplen las condiciones expuestas, lo que ameritaría una nueva precisión.

El artículo 3 de nuevo intenta introducir definiciones pero sólo lo hace en parte. El artículo 43 incluye otras precisiones conceptuales. En síntesis, ideas claves que deben ser expuestas

de manera inequívoca tales como “regiones fronterizas”, “zonas fronterizas”, “municipios fronterizos”, “Zonas de Integración Fronteriza” e “integración fronteriza” son definidas libre y desordenadamente. Además, algunas nociones descritas, como la de “integración fronteriza”<sup>1</sup> no resisten un análisis académico propiamente dicho, debido a la amplitud del mismo. Igualmente, la ausencia de técnica legislativa se aprecia en el desorden apreciado en la estructura del contenido del anteproyecto, pues se pasa de un título o sección a otro, sin orden ninguno, para volver más adelante sobre cuestiones que parecían expresadas en títulos o secciones previos.

En relación a las autoridades y órganos, se proponen nuevos organismos que vendrían a aumentar sobremanera la burocracia, tanto nacional, como estatal y local, como lo evidencia el anexo 1; un ejemplo sería la creación del Fondo de Desarrollo Fronterizo (FODEFRO). Ahora bien, existe una dicotomía con el propósito general de una ley, pues en este caso, se crearía y reglamentaría, al mismo tiempo, tal Fondo, lo cual implica más errores de técnica legislativa, pues una ley no reglamenta; además de la existencia de errores aritméticos y de definición de las atribuciones del mismo, como la elaboración de programas e informes de ejecución, que deberían hacerse en común acuerdo con las gobernaciones de los estados y municipios fronterizos, para garantizar la articulación entre el nivel federal, regional y central. En el mismo orden de ideas, se establece la forma en que el FODEFRO obtiene sus recursos, pero no se aclara quienes habrán de administrarlos.

---

<sup>1</sup> “... se entiende por Integración Fronteriza, al proceso socioeconómico, que conlleve al uso de mecanismos e instrumentos aptos para la planificación de acciones conjuntas con los países vecinos, a fin de promover el desarrollo y fortalecer (el) intercambio bilateral y multilateral”.

El anteproyecto crea un Consejo de Gobierno del Municipio Fronterizo (CGMF), sin embargo la Constitución prevé, en su artículo 182, un Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) para todos los municipios del país, en consecuencia, debe pensarse en un mecanismo que articule el sentido de la creación del CGMF con el mandato constitucional. Una vía sería que se legisle que los Consejos Locales (CLPP) fuesen ampliados en los municipios fronterizos, para incluir algunos de los representantes de los gobiernos nacionales y estatales señalados tanto en el FOFEFRO como en las Unidades de Desarrollo Fronterizo (UDF), que serían organismos municipales con atribuciones propias de entes de carácter regional y nacional. Con ello se podrían eliminar las UDF y el Consejo de Planificación del Municipio Fronterizo, desburocratizar el proceso y aprovechar las estructuras planteadas en otros instrumentos legales como la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En cuanto al desarrollo fronterizo, que permitiría integrar la frontera al país, se ha hecho una categorización en niveles A, B, C, lo cual es una propuesta interesante porque ello podría ser entendido como un indicativo del reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad del desarrollo en las fronteras. Sin embargo, esta división se queda corta al señalar que cada categoría corresponde a municipios en mejores, regular o de mayor urgencia de desarrollo. Estas no son categorías válidas y además dejan mucho a la discrecionalidad del Ejecutivo, que en definitiva, realiza la clasificación respectiva.

Tal categorización, debe afinarse para proponer una división en: regiones de menor desarrollo económico, regiones rurales y de desarrollo ecológico y regiones de desarrollo económico potencial y establecerse sobre la base de parámetros como: PTB per cápita,

limites, tasas de empleo, cercanía o lejanía a centros poblados importantes, distribución de la población, densidad de la población, condiciones sociales, acceso y calidad de los servicios sociales, capacidad de investigación, protección de recursos de biosfera, cuencas hidrográficas o escenarios naturales, tipo de actividad económica predominante con centros poblados importantes cerca del límite internacional, que sirvan de articulación y comunicación con los países vecinos, entre otros.

En relación con las comunidades indígenas, el anteproyecto hace algunas pocas consideraciones especiales y establece un capítulo para referirse a ellas, pero no parece procedente hacerlo, en el sentido de que ellas son parte integrante de la población de los municipios y regiones fronterizas.

Lo relativo a la integración fronteriza está definido de una manera no adecuada para todo el tratamiento que de ese aspecto se hace en el título respectivo, pues se utiliza con distintas acepciones, y en este caso, es más próxima a la de las relaciones internacionales que reflejan la función filtro, porosidad y cooperación que se dan en todas las fronteras y de la necesaria aceptación que deben tener los Estado de esta realidad. Se propone, entonces, el cambio de denominación de este título por el de Relaciones Internacionales o Relaciones Internacionales e Integración. En esta sección se debe incluir la posibilidad de establecer las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), las cuales se crearían, delimitarían e instrumentarían en común acuerdo con las autoridades colombianas, pues las ZIF, tal y como se ha explicado, son una creación del Derecho Comunitario derivado

El texto propone un Título referido a la seguridad fronteriza, el cual no parece conveniente incluir en la Ley Orgánica de Fronteras, pues esto es materia de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), cuyo anteproyecto se estudia en la siguiente sección, y que debe estar imbricada e interrelacionada con la LOF y los demás instrumentos legales que tengan que ver con tales regiones.

### **El anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación**

En general, y partiendo de las consideraciones iniciales sobre la concepción que se tiene de las fronteras, el anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, elaborado por la Comisión Presidencial ad-hoc, refleja en su articulado esa visión teórica conocida como realismo político, dando preferencia al aspecto básicamente militar y bélico de la seguridad y defensa, lo cual entra en franca contradicción con lo expuesto en la Exposición de Motivos de dicho anteproyecto, en donde se señala que la seguridad garantiza el goce y ejercicio de los principios y valores constitucionales en todos los ámbitos y dentro del sistema democrático; y que la defensa es una acción, o conjunto de acciones, de la cual es responsable tanto el Estado como la sociedad, en salvaguardia de la independencia, libertad, soberanía, integridad territorial y desarrollo integral de la Nación, para resolver problemas de seguridad, que no son sólo conflictos armados, sino, entre otros, calamidades públicas (CEFI, 2002).

En el anteproyecto se manejan tesis como la inviable coexistencia de dos esquemas de desarrollo en el país, que es lo que pareciera derivarse de la lectura del mismo, uno de escala nacional, y otro para la frontera. Pudiera entenderse que para la frontera se plantearan aspectos muy puntuales del plan de desarrollo nacional que coadyuven al

desarrollo integral de aquella, pero no puede haber segregación en cuanto a la visión de Estado y al desarrollo nacional.

El punto álgido del texto es el artículo 43, que es claramente restrictivo del derecho constitucional a la propiedad y de la libertad económica, al establecer una prohibición para las personas (venezolanas y extranjeras, naturales y jurídicas) de detentar cualquier derecho sobre bienes inmuebles ubicados en las Zonas de Seguridad y en las Zonas de Seguridad de Frontera, pues se exige el previo consentimiento del Ministerio de la Defensa y la opinión favorable de la Secretaría General del Consejo de Defensa de la Nación. La norma propuesta es más restrictiva que la que se encuentra en la vigente Ley de Seguridad y Defensa. Aunque el artículo 115 de la Constitución establece que efectivamente puede restringirse el derecho a la propiedad, es necesario pensar en el impacto que una medida de este tipo pueda tener para el desarrollo integral de las fronteras. Ello plantea diferencias significativas respecto a derechos y posibilidades de desarrollo de la frontera y del resto del país. Una ejemplificación elocuente de esa situación sería las dificultades que tendría cualquier persona, natural o jurídica, para obtener un permiso del Ministerio de la Defensa para alquilar un inmueble. El proceso terminaría siendo una suerte de castigo por el sólo hecho de vivir en la frontera; si la idea es controlar la presencia y actividades de los extranjeros, no se puede obviar que la presencia de dichas personas y la posible problemática derivada es común a todo el territorio nacional y no única y exclusivamente de la frontera.

Por otra parte, el artículo 40, al hablar de la declaración de utilidad pública de las Zonas de Seguridad o de las Zonas de Seguridad de Frontera, establece que el ejecutivo podrá regular

la presencia y actividades de personas nacionales y extranjeras, naturales y jurídicas en dichas áreas. Esto es materia a legislar en la Ley Orgánica de Estados de Excepción, señalada en la Disposición Transitoria Tercera, numeral dos, de la Constitución.

## VI

### **Consideraciones Finales**

En términos generales, es de vital importancia para la institucionalidad y para el desarrollo armónico de la Nación, la articulación y complementación entre la Constitución Nacional, los anteproyectos de Ley Orgánica de Fronteras, de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y las decisiones de la Comunidad Andina.

En principio, tales anteproyectos no desarrollan a plenitud, ni en forma armónica, los postulados fundamentales que sobre las fronteras y la seguridad y defensa de la Nación, contempla la Constitución de 1999. Ello debido a las múltiples contradicciones que existen en el seno de cada uno de los anteproyectos, y a los problemas agudos de técnica legislativa y de amplia burocratización de los cuales adolece, específicamente, el anteproyecto de ley de fronteras.

El desarrollo económico y social de las zonas de frontera, no será posible si estos anteproyectos se convierten en ley de la República tal y como están redactados. Entre otras razones, por la falta de definiciones y concepciones fundamentales y la creación de organismos cuyas funciones se sobreponen, en el caso del Anteproyecto de Ley de

Orgánica de Fronteras; y a las contradicciones conceptuales y la fortísima restricción a los derechos de propiedad y posesión sobre bienes inmuebles, que se encuentran en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Así, antes que contribuir al desarrollo de los espacios fronterizos, estos proyectos seguirían reforzando el eterno patrón centro – periferia, con ciudades o pueblos virtuales que tienden a desaparecer al cambiar el gobierno de turno, como Ciudad Sucre en el Estado Apure, pero alimentado inconscientemente las ideas, incluso, de fragmentación nacional.

La política que sobre integración y el desarrollo fronterizo desarrolladas por la Comunidad Andina a través de múltiples instrumentos legales, no está reflejada en ninguno de los anteproyectos analizados, lo cual hace que contengan vicios de ilegalidad, pues esas normas comunitarias son, a tenor del artículo 153 de la Constitución, de aplicación directa y preferente en el territorio nacional.

Más que legislación, necesaria siempre y cuando posea correcta técnica legislativa, concepciones y definiciones claras, concordancia interna, y complementación entre los diversos instrumentos legales, se requiere acción coherente y decidida, y una presencia y cuidado conjunto en las regiones de frontera, tanto para aprovechar sus potencialidades, como para salvaguardar al país de los efectos y consecuencias nocivos de políticas internas de nuestros vecinos, como el Plan Colombia, pues la atención a las zonas de frontera y la defensa y seguridad de la Nación, constituyen una responsabilidad compartida entre los particulares y el Estado.

## Referencias

Asamblea Nacional, Comisión de Defensa y Seguridad (2001), *Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras*, Caracas: Autor.

Bustamante, Ana Marleny (1998), “*La Educación y los educadores en las zonas de frontera*”. En: Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Volumen IV, N° 2, Venezuela.

Centro de Estudios de Fronteras e Integración (2001), *Consideraciones al Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras de la Comisión de Defensa y Seguridad de la Asamblea Nacional. Informe Técnico N° 1 para la Gobernación del Estado Táchira*. San Cristóbal: Autor.

Centro de Estudios de Fronteras e Integración (2002), *Consideraciones en torno al Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de la Comisión Presidencial para la revisión de los Anteproyectos de las Leyes Orgánicas de Seguridad de la Nación y de la Fuerza Armada Nacional*, San Cristóbal: Autor.

Consejo Nacional de Fronteras (2001), *Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras*, Caracas: Autor.

Constitución (1999), Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.453 (Extraordinaria), marzo 24, 2000.

Decisión 459. Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 444, Año XV, Lima, Junio 1, 1999.

Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 680, Año XVII, Lima, junio 28, 2001.

Decisión 502. Centros Binacionales de atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 680, Año XVII, Lima, junio 28, 2001.

Instituto Zuliano de Estudios Fronterizos (2002, julio). *Anteproyecto de Ley Orgánica de Fronteras*, Maracaibo: Autor.

Oliveros, Luis Alberto (2002) *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, [en línea]. Lima: Secretaría General, <http://www.comunidadandina.org/documentos/docia/ial3-2-02.htm> [Consulta: 04 de octubre del 2002]

Ossorio, Manuel ((1986) *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Montevideo, Editorial Obra Grande, S.A.

Protocolo de Quito (1987), Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 000 (E), MES  
DIA, AÑO.

Protocolo de Trujillo (1996), Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 00 (E), MES  
DIA, AÑO

## **ANEXO 1**

### **ANTEPROYECTO LEY ORGANICA DE FRONTERAS DE LA COMISIÓN DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **ORGANOS**

##### **1. FONDO DE DESARROLLO FRONTERIZO (FODEFRO)**

- Organismo nacional
- Programas e informes de ejecución, remite al Ministerio de Planificación y Desarrollo (sic)
- Normas propias administrativas
- Presupuesto
- Aprobar proyectos y programas de los municipios (artículo 10)  
(los cuales tienen que proceder del Consejo de Planificación, que elabora los proyectos (artículos 18 y 19) y con la opinión favorable de la Unidad de Desarrollo Fronterizo (artículo 10).

##### **II. CONSEJO DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO FRONTERIZO (CGMF)**

- Órgano superior de consulta, coordinación y asesoría del alcalde
- Coordina y evalúa políticas, acciones y servicios públicos

##### **III. UNIDADES DE DESARROLLO FRONTERIZO (UDF)**

- Organismo municipal
- Recursos de inversión y créditos para pequeños productores, comercio, industrias, comunidades indígenas, unidades familiares, etc.
- Múltiples funciones responsabilidades:

- Asignar áreas perimetrales indígenas
  - Registro de extranjeros (envía a DEX y OCEI)
  - Registro de casas de cambio (envía a BCV y SENIAT)
  - Condiciones de desarrollo sustentable
  - Seguridad alimentaria
  - Proyectos habitacionales
  - Servicios públicos
  - Factores y procesos de degradación económica y social
  - Procesos educativos y culturales
  - Salud
  - Recreación, turismo y deporte
  - Inversiones
- Opinión favorable o no sobre proyectos que presente el Consejo de Planificación

#### **IV. CONSEJO DE PLANIFICACIÓN DEL MUNICIPIO FRONTERIZO (CPMF)**

- Organismo municipal
- Cuerpo técnico y de planeación (sic), no se especifica áreas de competencia
- Elabora proyectos asignados para el desarrollo del municipio, no se especifica quien los asigna