

CIERRE DE FRONTERA CON COLOMBIA Y ESTADO DE EXCEPCIÓN EN TÁCHIRA: OPINIÓN DESDE LA ACADEMIA

CEFI

El Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de Los Andes en el estado Táchira, Venezuela, ha venido realizando estudios desde su creación en 1981 sobre la frontera con Colombia, muy especialmente con el Departamento Norte de Santander, contribuyendo así al mejor conocimiento de su dinámica. Es por ello que, ante la declaración por el Gobierno del presidente venezolano Nicolás Maduro Moros del cierre de la frontera con el vecino país, en primera instancia por 72 horas desde el 21 de agosto, luego de manera indefinida, como medida separada y complementaria al estado de excepción establecido para diez municipios del Táchira, seis de ellos colindantes, según decretos N° 1.950 y N° 1.969 de 21 y 29 de agosto de 2015, respectivamente, el CEFI estima fundamental ofrecer una reflexión institucional sobre tan delicada situación.

Cierre de la frontera

1. Debe precisarse que desde la existencia de Colombia y Venezuela como repúblicas independientes, la frontera común no se había cerrado de manera indefinida, ni total ni parcialmente. Las referencias son los cierres por períodos acotados, por ejemplo, por razones electorales, o coyunturalmente en situaciones de tensión binacional durante el período 2000-2009, y también desde agosto de 2014, cuando se estableció un cierre nocturno de la frontera para personas y vehículos livianos de 22:00 a 5:00 horas, y de vehículos de carga y mercancías de 18:00 a 5:00 horas, en el estado Táchira, luego ampliado en diciembre de ese mismo año al resto de la frontera con Colombia y a las fronteras con Brasil y Guyana. Ni siquiera en el marco de las denominadas “persecuciones en caliente”, o durante la crisis de la Corbeta Caldas en áreas del Golfo de Venezuela y que Venezuela considera suyas, o las crisis diplomáticas bilaterales de 2008-2009 que desencadenaron en amenaza de conflicto bélico, retiro de embajadores y reducción de la dinámica comercial binacional, se tomó la decisión de cerrar la frontera por tiempo indefinido, además, acompañada del estado de excepción; medidas que a fecha de hoy se han extendido a los estados Zulia y Apure.

La frontera en la relación histórica bilateral

2. En 1941 Colombia y Venezuela firmaron el Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes, para dejar delimitado el territorio terrestre. Luego, en 1942, se suscribió el Estatuto de Régimen Fronterizo, mediante el cual se definió una franja fronteriza a ambos lados del límite internacional; lo cual facilitaría las relaciones y la vida en la frontera, especialmente la de Táchira y Norte de Santander. Por medio de éste, se otorgó a las zonas fronterizas un régimen flexible para disminuir las perturbaciones y permitir la movilidad de factores, se propuso la creación de un documento de identidad con validez local, y se otorgaron potestades a las autoridades nacionales de la frontera "para actuar en temas de cooperación educativa, sanitaria, policial y ambiental". El Estatuto muestra la profunda interrelación que ya existía entre ambas entidades político-administrativas, y los Gobiernos nacionales demostraban conocimiento y racionalidad para evitar afectar la vida fronteriza común.

3. Durante la década de los años ochenta del siglo XX, Táchira y Norte de Santander sufrieron, en grado sumo, los embates de la devaluación de la moneda venezolana, el bolívar, en 1982, así como las crisis política y económica en Colombia, lo que se conoció

luego como la “década perdida” para los dos países y para Latinoamérica en general. En esa época, se acuñó el término “contrabando de extracción” desde Venezuela hacia Colombia y se estudió el fenómeno. Esta situación fue superada al momento de acercarse las políticas económicas entre ambos países dentro del proceso de integración regional que adelantaban: la Comunidad Andina (CAN).

4. Desde la década de los años sesenta del siglo pasado hasta la actualidad, los habitantes de Táchira y Norte de Santander han ratificado la especificidad de la dinámica de esta región fronteriza, avalado entre otros estudios, por el realizado en 1964 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que ya destacaba que ese espacio territorial tenía un alto grado de vinculación y condiciones propicias para el desarrollo compartido. Así, esos habitantes han solicitado a los Gobiernos nacionales su atención, y han propuesto procesos específicos para mantener un marco jurídico y de funcionamiento común sostenido en el tiempo, de tal forma que a pesar de los vaivenes de la política y de la relación binacional, puedan seguir adelantando programas y proyectos comunes y dejar de sufrir los rigores de los desencuentros coyunturales entre los países. En ese sentido, fueron promotores, entre otros, de la Asamblea Regional Fronteriza (ARF), ámbito para el diálogo político entre los parlamentarios regionales tachirenses y nortesantandereanos, también portavoces de la dinámica específica de la región ante distintos escenarios nacionales e internacionales, con preponderancia en la CAN, y apoyaron el esfuerzo por crear un viejo anhelo: la Zona de Integración Fronteriza, que fue establecida por Notas Diplomáticas en 2005, pero que careció de contenido cuando Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y se retiró de la CAN.

La frontera en contexto

5. Los mecanismos de atención y solución de problemas fronterizos, a saber: la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) y la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF) se fueron ralentizando desde 2001 hasta que se paralizaron definitivamente en 2007, en consecuencia, Venezuela y Colombia han adelantado políticas y acciones unilaterales que afectan al otro país. En ese sentido, para ejemplificar, el primero ha entregado carné de identidad nacional (cédula), de forma masiva a colombianos con fines electorales, a quienes también han incluido en los planes de asistencia social, pero tal medida no necesariamente implica la nacionalidad, como se evidencia con las recientes deportaciones y expulsiones de colombianos hacia su país. Asimismo, el país clamó por el estatuto de beligerancia para las fuerzas insurreccionales colombianas: las guerrillas. Por su parte, Colombia ha legislado en materia de contrabando y del régimen cambiario, lo que incide en los países

vecinos, que en el caso de Venezuela, con tipo de cambio controlado y fijo en tres precios posibles, moneda débil, control de precios, subsidios generalizados a productos y servicios y serios problemas macroeconómicos, contrastan con el libre cambio de divisas, libertad de mercado para bienes y servicios, y un manejo económico con menos incidencia del Estado como sucede en Colombia; es decir, son políticas divergentes cuyos efectos pueden sentirse en el país vecino, y que si bien son decisiones soberanas, no fueron consultadas o avisadas al otro, previendo las posibles consecuencias y molestias que podían causar. En definitiva, estas actuaciones individuales y no coordinadas de los Estados, han dado lugar a que se acentúen delitos como el contrabando y el narcotráfico, y así mismo proliferen fuerzas delictivas organizadas, el paramilitarismo, según terminología venezolana, o BACRIM según Colombia, y las diferentes fuerzas guerrilleras —estas últimas de modo más solapado—, que inciden en la vida del otro país, y particularmente en la zona de frontera. En conclusión, sin mecanismos bilaterales activos de atención a las fronteras se carece de estrategias, programas, planes y proyectos reconocidos por el otro para acometer acciones sin afectar la cotidianidad de la vida de los ciudadanos en frontera.

6. Estudios sobre la integración fronteriza realizados por el CEFI a los habitantes tradicionales a ambos lados del límite, han llevado a comprender que a pesar de existir una dinámica propia y haber cierto orgullo por ser del lugar, la mayoría de la población que ha crecido y vivido en esta frontera piensa que su futuro será mejor si se va de la zona. Sueñan que si ellos no pueden hacerlo lo hagan sus hijos, porque allí la calidad de vida se ha venido deteriorando en los últimos 20 años. No encuentran espacios seguros para trabajar o invertir, e insisten que los Gobiernos de los dos países deben consensuar políticas para la zona. En ese sentido, una de las situaciones que también sobresalen en los estudios científicos es que los Gobiernos centrales tienden a ignorar la realidad regional, o no la comprenden en toda su magnitud, no terminan de entender que quien lleva y trae bienes para su sustento personal y familiar, en una zona poblada y con recursos de diverso tipo, con comercio formal e informal, con pequeña industria y rubros agrícolas, no contrabandea sino que realiza una vieja conducta nacida de ver la región como un todo que antecede a la formación de las respectivas repúblicas; si bien se es consciente que existen dos naciones con jurisdicciones distintas, a las que, por lo demás, se es leal. El ser y sentirse fronterizo no implica traicionar la respectiva patria.

7. Las amenazas a la seguridad nacional más recientes y a gran escala en el mundo son los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, consistentes en ataques terroristas a los Estados Unidos, y los ataques del autodenominado estado islámico (EI) a Iraq y Siria, en ocasiones extensivos a otros países a través de

acciones terroristas. Ahora bien, estos acontecimientos parecen haber repercutido en países como Venezuela en la consolidación de la idea de la ‘securitización’ de las fronteras, pues la solución a los problemas internos y con relación a los países vecinos, se ve más en términos militares que políticos; en éste último debe prevalecer el diálogo y el entendimiento. De otra parte, se profundiza en las ideas centro-periferia, donde la frontera es vista como un territorio que sirve a los fines de la defensa del centro del país, es decir, a su capital y ciudades industriales, de las agresiones de todo tipo, en especial armadas, desde el país vecino. Estas concepciones, que se habían venido superando, han sido no solo retomadas, sino profundizadas con las terribles consecuencias que esto conlleva, como la crisis que se produjo en 2009 ya mencionada y la declaración del estado de excepción que nos ocupa. Pero también Colombia apela a esta idea con frecuencia, pues si bien no ve un enemigo violento externo en Venezuela, sí que advierte la cercanía ideológica del Gobierno de este país con las fuerzas guerrilleras colombianas, que buscan alcanzar el poder político por la vía violenta, y aunque ha permitido que Venezuela sea facilitador del proceso de paz que se adelanta en La Habana, no es menos cierto que tal decisión estratégica es también una forma de contener los continuos señalamientos que desde Venezuela se hacen al Gobierno colombiano como promotor de una presunta desestabilización del régimen venezolano; en éste último sentido, el resultado no ha sido el esperado.

Cierre de la frontera y estado de excepción

8. El cierre de fronteras, así como la construcción de muros o vallas fronterizas entre Estados en todos los continentes, antes y ahora, han demostrado y demuestran día a día que la migración desde países con menores condiciones de vida a otros con mejores, y los delitos globales como la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero, entre otros, no se detienen con políticas y acciones unilaterales ni con muros físicos. Se requiere consenso, negociación y respeto a lo acordado por las partes.

9. Las razones esgrimidas en un primer momento por el Gobierno y el presidente Nicolás Maduro para cerrar la frontera, son difusas. El hecho lamentable e injustificable de un ataque, por dos personas, a tres militares y un civil en San Antonio del Táchira, ha servido de excusa para argumentar un ataque a miembros de la Fuerza Armada Nacional “por parte de paramilitares”, y para reforzar el discurso de la “guerra económica” contra Venezuela y su Gobierno, o señalar a “los colombianos” como grupo social al que se acusa de cometer contrabando –en el neolenguaje oficial venezolano: bachaqueo–, al comprar productos cuyo precio de venta está regulado en Venezuela, y comercializarlos libremente en Colombia. Pero también en los considerandos de los decretos que establecen el

estado de excepción, se emplean expresiones igualmente difusas, si bien más en el primer decreto N° 1.950 que en el posterior decreto N° 1.969, que son los vigentes para el estado Táchira, así, se considera que se ha venido presentando “una amenaza compleja (...) mediante la presencia de circunstancias delictivas y violentas” que no se especifican; y si bien esa amenaza y circunstancias se vinculan al paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, cabe destacar que estos fenómenos no son de nuevo cuño, han existido en la frontera por diversas razones y han sido combatidos de distinta manera por el Estado, con mayor o menor éxito; para esto último no es necesario un cierre de la frontera y un estado de excepción.

10. Si bien no es objeto de este documento un análisis jurídico de los decretos mediante los cuales se establece el estado de excepción en diez municipios del estado Táchira, hay que señalar la incidencia de los mismos en la vida de los ciudadanos de esta frontera. En este sentido, se destaca que siempre que haya grados disímiles de oportunidades en países colindantes, las poblaciones de un lado tratarán de obtenerlas en el otro lado, por una ley básica de economía y sobrevivencia.

11. La declaración de estado de excepción en los municipios Ayacucho, Bolívar, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Lobatera, Panamericano, Pedro María Ureña y Rafael Urdaneta del estado Táchira, y el cierre de la frontera con Colombia en los colindantes de Ayacucho, Bolívar, García de Hevia, Lobatera, Ureña y Urdaneta, muestran una vez más que el Gobierno Nacional ignora a los habitantes de la frontera y la realidad específica que en ella se vive. Esos ciudadanos que al Este del río Táchira son en su mayoría venezolanos, si bien hay colombianos o con doble nacionalidad, son el verdadero pueblo que sufre las consecuencias de las políticas económicas, sociales y de relaciones internacionales de tipo vecinal erradas, decididas inconsultamente sin tomar en cuenta al otro país, en los casos en que es necesaria la cooperación vecinal.

12. En cuanto a la decisión de deportar o expulsar a ciudadanos colombianos hacia el vecino país, debe señalarse que, en principio, es una decisión soberana del Estado. No obstante, el trato a los migrantes tiene que realizarse respetando los derechos humanos, cualquiera sea la condición de permanencia: legal o ilegal. Esto implica un trato digno y justo, y con apego a los respectivos procedimientos administrativos y jurisdiccionales, contemplados en los tratados internacionales de la materia suscritos por Venezuela y que también están establecidos en la propia legislación del país, que en este sentido es avanzada, y que entre otras cosas impiden las deportaciones masivas. El llamado es a actuar con estricto acatamiento de las normas nacionales y del derecho internacional, con el mayor respeto a la dignidad humana, y con especial atención al interés superior de los niños, niñas y

adolescentes que se ven involucrados involuntariamente en esta situación.

13. En consecuencia, tanto el cierre de la frontera con Colombia como el estado de excepción, son medidas que no contribuyen a solucionar los problemas de distinta índole que padece Venezuela. En términos de la relación bilateral, no mejoran la confianza que debería existir entre ambos países, y sin ella, las relaciones son tortuosas y no permiten la necesaria cooperación entre ambos, o mejorar la calidad de vida de los habitantes de Táchira y del Norte de Santander.

Exhortación

14. Debe señalarse que el Estado venezolano tiene una mora constitucional de 14 años en la promulgación de la Ley de Fronteras, señalada en el artículo 15 de la Constitución, y que debe enmarcarse dentro de la política integral para los espacios fronterizos. El CEFI elaboró documentos y propuestas que permitieron la incorporación del tema en la Constitución, y ha contribuido en la investigación de los aspectos fundamentales que debe recoger la Ley, que aún hoy no se ha debatido ni aprobado. La actual coyuntura en las relaciones bilaterales con Colombia y Guyana, no pareciera ser un buen momento para promulgar una legislación de fronteras al calor de los acontecimientos, pero sí para que diversos equipos de profesionales puedan retomar el trabajo y consensuar un proyecto de ley equilibrado entre todas las actores sociales y el Estado.

15. Hacemos un ferviente llamado a la ponderación, al diálogo, a abordar las causas y buscar una solución favorable para los habitantes de esta zona fronteriza, pero también del resto del territorio venezolano y colombiano, que hoy se ven impactados por prácticas perversas que ya no son exclusivas de Colombia y Venezuela, pues en asuntos como el narcotráfico, es evidente la vinculación de los delincuentes locales con redes organizadas a nivel global. Consideramos que el libre tránsito en la frontera debe restituirse lo más pronto posible, a los fines de atender las necesidades de los cientos de miles de ciudadanos que necesitan pasar a un lado u otro del límite internacional, lo que además, contribuiría a restituir la confianza entre los dos países.

16. Debe iniciarse inmediatamente la concreción de estrategias compartidas con Colombia, en las que participe el pueblo organizado como actor más activo de la frontera: asociaciones vecinales y/o comunales, de consumidores, de comerciantes, transportistas, industriales, las universidades, entre otros, sin sesgos ni influencias gubernamentales o político partidistas. El Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) tiene 34 años estudiando la región de frontera y ha formulado diversas soluciones, entre otros: la Zona de Integración Fronteriza, los regímenes para los sectores azúcar, el carrocero, manufacturas de cuero, y el análisis

del mercado laboral. Tales propuestas pueden debatirse, pero sobre todo y finalmente aplicarse. Cabe resaltar que el Estatuto del Régimen Fronterizo sigue vigente y ha sido útil durante décadas para los ciudadanos y las relaciones bilaterales; el objetivo de ambos Gobiernos debería ser adecuarlo a las realidades actuales o cambiarlo por una nueva norma.

17. Ponderamos favorablemente el anuncio de una reunión el próximo lunes 21 de septiembre de los presidentes Nicolás Maduro y Juan Manuel Santos en Quito, gracias al auspicio de los presidentes de Ecuador y Uruguay, que ostentan las presidencias pro t mpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), respectivamente. Confiamos que en ella se den los pasos adecuados para el inicio en firme de la resolución del conflicto que hoy aqueja la frontera común y que, entre otros pero como asunto primordial, debe contemplar el levantamiento de la medida de cierre de frontera por parte del Gobierno venezolano.

18. El CEFI, como institución pionera que estudia la realidad fronteriza porque está vinculado al contexto social de su entorno, continuará abogando por el entendimiento binacional y el desarrollo sostenible de la región de Táchira y Norte de Santander, para que sean territorios con trabajo formal, seguridad personal y jurídica, economía pujante, respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, es decir, una zona donde los ciudadanos puedan prosperar y los Estados nacionales tengan políticas compartidas y estables, y en consecuencia, ambas naciones hermanas discurren en el devenir de la historia por caminos de verdadera prosperidad, paz y justicia.

En San Cristóbal, 16 de septiembre de 2015.

Epílogo

A. Instrumentos legales por los cuales se restringe el paso en la frontera con Colombia: 1) Resolución Conjunta de 20 de agosto de 2015 de los ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y para la Defensa, por la que se restringe el desplazamiento de personas y vehículos por vía terrestre, aérea y marítima por 72 horas en el estado Táchira, y se prohíbe la circulación de personas y vehículos en todos los municipios fronterizos del estado Táchira, publicada en Gaceta Oficial N° 40.728 de 20/08/2015; 2) Resolución Conjunta de los ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (N° 137) y para la Defensa (N° 011184) por la que se prorroga de manera indefinida la Resolución Conjunta de 20 de agosto de 2015, publicada en Gaceta Oficial N° 40.734 de 28/08/2015; 3) Resolución Conjunta de los ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz (N° 138) y para la Defensa (N° 011185) por la que se restringe de manera indefinida el desplazamiento de personas y vehículos por vía terrestre,

aérea y marítima en los municipios Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano del estado Táchira, publicada en Gaceta Oficial N° 40.734 de 28/08/2015; 4) Resoluciones conjuntas de los ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y para la Defensa por la que se restringe de manera indefinida el desplazamiento de personas y vehículos por vía terrestre, aérea y marítima en los municipios Catatumbo, Jesús María Semprún, Colón, Machiques de Perijá, Rosario de Perijá, Jesús Enrique Lossada y La Cañada de Urdaneta del estado Zulia, publicadas en Gaceta Oficial N° 40.746 de 15/09/2015; 5) Resoluciones conjuntas de los ministerios del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y para la Defensa por la que se restringe de manera indefinida el desplazamiento de personas y vehículos por vía terrestre, aérea y marítima en los municipios Páez, Rómulo Gallegos y Pedro Camejo del estado Apure, publicadas en Gaceta Oficial N° 40.774 de 26/10/2015.

B. Frontera con Colombia a 30 de junio de 2016: El paso de personas, incluidos los venezolanos que salen o ingresan al territorio nacional, se encuentra muy restringido y se permite a discreción de los funcionarios militares que se encuentran en los pasos fronterizos o de los que ejercen autoridad en la frontera; el paso de vehículos particulares, de carga y de pasajeros no está permitido.

San Cristóbal, 30 de junio de 2016.