

## **DOS ASPECTOS DEL RETROCESO VENEZOLANO EN SU VISIÓN DE FRONTERA: POBLACIÓN AFECTADA POR EL CIERRE DEL PASO DEL TÁCHIRA HACIA EL NORTE DE SANTANDER Y LA LEY ORGÁNICA DE FRONTERAS**

**ANA MARLENY BUSTAMANTE \***

### **Población afectada por el cierre del paso de frontera**

Aunque los decretos presidenciales venezolanos N° 1.950, del 21/08/2015 y N° 1.969 del 31/08/2015, aunado al cierre del paso fronterizo para personas, vehículos y bienes entre el estado Táchira (Venezuela) y el departamento Norte de Santander (Colombia), incluyen a los municipios Bolívar, Ureña, Junín, Libertad, Independencia, Rafael Urdaneta, Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del estado Táchira, la población afectada por los mismos va más allá de ese espacio geográfico, según el grado de vinculación y el tipo de relaciones establecidas entre las poblaciones ubicadas a ambos lados del límite internacional.

Así, tenemos a una población afectada que, a los efectos de este análisis, se categoriza de dos maneras: 1. Directamente afectada: inmediata, mediana y relativamente, y 2. Indirectamente afectada: nacional, andina y suramericana. A los efectos de determinar los impactos en la población del cierre de la frontera en el Táchira con Norte de Santander, se recurre a una aproximación por círculos concéntricos, determinados por la mayor o menor vinculación de las diferentes poblaciones.

### **1. Población directamente afectada**

#### **1.1 Población directa e inmediatamente afectada**

Corresponde a la colindante y próxima a los ejes troncales o carreteros que son los pasos habilitados entre los dos países. Se incluyen los habitantes de los municipios Bolívar, Ureña y García de Hevia en Venezuela y de Villa del Rosario, Cúcuta y Puerto Santander en Colombia, que son los colindantes y por donde pasan los ejes carreteros troncales binacionales aprobados entre los dos países y que facilitan la comunicación y el intercambio, como se expresa en la tabla 1.

Tabla 1. Población directa e inmediatamente afectada

Entidad	Población en miles de hab.
<b>Táchira</b>	
Bolívar:	66.362
Pedro María Ureña	51.879
García de Hevia	48.476
<b>Norte de Santander</b>	
Villa del Rosario	88.433
Cúcuta	650.011
Puerto Santander	10 249
<b>Total</b>	<b>915.410</b>

Fuente: INE, Censo de población y Vivienda 2011; DANE, Resultados y Proyecciones del 2005-2020/Proyección a 2015. Elaboración propia.

Sectorialmente, se destaca que los sectores de transporte de mercancías y pasajeros, comercio (cuero, textiles), industria (cuero, textiles, zapatos, vidrio,

carrocerías, cartón y papel) y servicios (aduanas, hotelería, restaurantes), salud y educación se vieron inmediatamente afectados. Fueron afectados, desde el vendedor informal de la avenida Venezuela en San Antonio del Táchira, hasta la ama de casa que esporádicamente viaja al otro lado de la frontera a adquirir bienes y servicios donde les resultara más económico y fácil de obtener. También afectó a la Fuerza Armada Nacional (FAN), especialmente a la Guardia Nacional, que han tenido que enfrentar la situación de resguardo y control del límite y el movimiento de personas, así como al Ejército, que debió trasladar jóvenes alistados desde cualquier parte del país, para ubicarlos allí sin infraestructura o logística para acomodar un contingente tan grande.

### 1.2. Población directa y medianamente afectada

Es la próxima a los municipios colindantes, en donde su dinámica se ve influida en gran parte por la relación fronteriza. Pero también se incluye a la población del departamento colombiano de Arauca, que se surtía de muchos productos gracias al tránsito de mercancías desde Cúcuta hasta ese departamento por la ruta Cúcuta-San Antonio-San Cristóbal-La Pedrera-El Amparo-Arauca; siendo San Antonio-La Pedrera (troncal 5) y luego la vía a El Amparo, puntos del sistema carretero venezolano.

Aquí, se incluyen a los municipios colindantes del estado Táchira (Rafael Urdaneta, Lobatera y Ayacucho) y a los no colindantes incluidos en los decretos. En el caso de los colindantes, su mediana afectación se estima por la inexistencia de agencias aduanales o carreteras principales (Rafael Urdaneta), o por constituir ejes carreteros de paso para el tránsito binacional (Lobatera y Ayacucho). Los no colindantes, pero incluidos en los decretos, se ven afectados por ser territorios adyacentes a los municipios más directamente afectados y poseen carreteras de tránsito para el transporte binacional. En el caso del Norte de Santander, se incluyen los municipios colindantes con Rafael Urdaneta del Táchira, estos son Herrán y Ragonvalia, y los no colindantes adyacentes a los colindantes mencionados anteriormente, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Población directa y medianamente afectada 273.136

Entidad	Población en miles de hab.
Táchira	
Ayacucho	59.335
Independencia	43.445
Junín	127.528
Libertad	31.275

Lobatera	11.158
Panamericano	32.180
Rafael Urdaneta	6.828
<b>Norte de Santander</b>	
Herrán	4.045
Ragonvalia	6.891
Chinácota	16.348
Los Patios	76524
San Cayetano	5424
El Zulia	22843
<b>Arauca</b>	273.136
<b>Total</b>	<b>716.960</b>

Fuente: INE, Censo de población y Vivienda 2011; DANE, Resultados y Proyecciones del 2005-2020/ Proyección a 2015. Elaboración propia.

En síntesis, se estima un total de 1.632.370 habitantes afectados directa y medianamente en el estado Táchira y Norte de Santander. Por sectores económicos, se destacan los productores agrícolas, transportistas, personas naturales, comercio y servicios.

### 1.3. Población directa y relativamente afectada

Incluye a la población del estado Táchira y del Norte de Santander por ser entidades fronterizas. En conjunto, albergan una población de 2.524.695 según las últimas cifras de los censos de población y vivienda, la información se detalla en la tabla 3.

Tabla 3. Población directa y relativamente afectada

Entidad	Población en millones de hab.
Táchira	1.168.908
Norte de Santander	1.355.787
<b>Total</b>	<b>2.524.695</b>

Fuente: INE, 2011; DANE, 2015. Elaboración propia.

Entre los sectores económicos más afectados, se incluyen: transporte, comercio, servicios de salud.

## 2. Población indirectamente afectada

La población indirectamente afectada incluye: 1. La población de los dos países cuyas actividades económicas, sociales o familiares se vincula con el otro país, 2. Los países andinos, y 3. otros países del subcontinente suramericano, debido a que en algún

momento la población pueda o deba viajar por carretera o realizar actividades comerciales desde Venezuela hasta esos países.

### 2.1. Población indirectamente afectada nacional

Los dos países habían avanzado estrategias comerciales que privilegiaban el uso de las carreteras nacionales, las del Táchira y Norte de Santander particularmente. Adicionalmente, había rutas de transporte de personas consolidadas que los pasajeros utilizaban con frecuencia. También se considera el acceso a productos elaborados nacionalmente en uno u otro país y el uso de los puertos venezolanos para entrada y salida de mercaderías de/hacia Colombia. Por lo anterior, es correcto suponer que la población de los dos países resulta afectada por el cierre de estos pasos, como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4. Población indirectamente afectada nacional

Entidad	Población en millones de hab.
Colombia	48.462.109
Venezuela	30.620.404
<b>Total</b>	<b>79.082.513</b>

Fuente: INE, proyección población de Venezuela a 2015; DANE, proyección población de Colombia a 2016. Elaboración propia.

Sectorialmente, los afectados incluyen al sector transporte, comercio, industria y servicios, también la FAN, especialmente el Ejército, que debió trasladar jóvenes alistados desde diversas regiones del país, para ubicarlos allí sin la infraestructura o logística para acomodar al contingente.

### 2.2. Población indirectamente afectada andina

Se refiere a la población de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), organización a la cual Venezuela perteneció desde 1973 hasta el 2006; período en el cual se establecieron rutas de transporte de mercancías y de personas, y los industriales y comerciantes de los países miembros establecieron un intenso intercambio por carretera. Los principales ejes carreteros de la CAN incluían a Táchira y Norte de Santander en el sistema andino de carreteras. No se incluye la población de Venezuela y Colombia, ya analizada en el epígrafe anterior. Ver tabla 5.

Tabla 5. Población indirectamente afectada andina

Entidad	Población en millones de hab.
Bolivia	11.410.654
Ecuador	16.278.844
Perú	31.151.643
<b>TOTAL</b>	<b>58.841.141</b>

Fuente: INE-Bolivia, proyección de la población total por quinquenios-2015; INEC, Proyecciones nacionales 2010-2020/ a 2015; INEI, Población 2000-2015. Elaboración propia

Al sumarse la población de Bolivia, Ecuador y Perú, con la de Venezuela y Colombia, señalada en el epígrafe anterior, se tendría una población nacional y andina indirectamente afectada por el cierre del paso de frontera de Táchira con Norte de Santander de 137.923.654 habitantes.

### 2.3. Población indirectamente afectada suramericana

Aún más, se incluiría a todo el subcontinente suramericano con la excepción de Guyana, Surinam, Guayana Francesa y Brasil, que tradicionalmente han realizado comercio marítimo o por carretera por el sur y oriente de Venezuela. Ya se ha destacado la importancia de Táchira y Norte de Santander como ejes de comunicación internacional. Se puede ver en la tabla 6.

Tabla 6. Población indirectamente afectada suramericana

Entidad	Población en millones de hab.
Argentina	40.117.096
Bolivia	11.410.654
Chile	17.382.005
Colombia	48.462.109
Ecuador	16.278.844
Uruguay	3.467.054
Paraguay	6.755.756
Perú	31.151.643
Venezuela	30.620.404
<b>Total</b>	<b>536.645.565</b>

Fuente: INDEC, Población total del País a 2010; INE, Proyección de la población total por quinquenios-2015; INE, 2012; DANE, Población de Colombia hoy; INEC, Proyecciones nacionales 2010-2020/ a 2015; INE, Proyección a 2015; INEI, Población 2000-2015; DGGEC, Proyección a 2015: 34; INE, Proyecciones de Población según entidad a junio de 2015.

Más de 536 millones de personas han resultado o podrían resultar afectadas por una medida unilateral y aparentemente repentina, que la población pensó sería de muy corta duración, y que ha cumplido cuatro años y medio a finales de 2019.

Si la medida de cierre se hubiese resuelto en un o dos meses, muchas personas podrían haber retomado sus actividades y movimientos de forma relativamente fácil y la recuperación de la dinámica de la frontera no se hubiese afectado grandemente. Habría quedado como uno de los momentos cada vez menos esporádicos de desencuentros de los centros de poder nacional, pero en definitiva algo pasajero. Sin embargo, meses o hasta años como dijo el presidente Maduro, conlleva a replantearse otras actividades y a la creación de otras dinámicas que ignoren o abandonen “al otro”. Ese otro, que era casi un “nosotros” dada la relación histórica y de libertad de movimiento existente en estos pasos fronterizos. En definitiva, significa prepararse o adaptarse a vivir de espaldas al otro país.

Desde 1941, cuando Venezuela y Colombia declararon la finalización de la delimitación territorial, los Gobiernos de ambos países empezaron a organizar su población en sus territorios nacionales, muy pronto se dieron cuenta de la dinámica e interrelación existente en este espacio de Táchira y Norte de Santander.

En 1942, acordaron el Estatuto Fronterizo con el propósito de facilitar a los nacionales de cualquiera de las Altas Partes contratantes, domiciliados en la región fronteriza, que necesiten cruzar la frontera para permanecer temporalmente en el país vecino, y así obtener, sin necesidad de pasaporte, un permiso especial llamado “permiso fronterizo”, que durante el término de su validez les diera derecho a permanecer en la región definida como fronteriza, en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, por un periodo limitado cada vez que hagan uso de dicho permiso.

En 1959, mediante el Tratado de Tonchalá, se establece la necesidad de realizar un censo y documentar debidamente a los nacionales de un país residente en el otro. Además, establece normas para la documentación e ingreso de los trabajadores agrícolas, industriales, así como también, sobre el reconocimiento de títulos, pases o licencias para la conducción de vehículos automotores.

Sin embargo, la cotidianidad se fue imponiendo y dichos instrumentos se fueron suavizando, lo cual, aunado a la membresía común en la CAN y el libre movimiento de personas, finalmente éste se volvió normal por los pasos fronterizos comunes. Las autoridades venezolanas permitían el ingreso libre a San Antonio, Ureña y Boca de Grita, mientras que fortalecían los controles en Peracal, a la salida de San Antonio, y Orope, en la carretera Machiques- La Fría.

Ahora bien, lo que se quiere destacar aquí, es el retroceso que ha dado Venezuela en materia de relacionamiento vecinal. Desde 1648, el Tratado de Westfalia no sólo finalizó la Guerra de los Treinta Años en Alemania y la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos, sino que instaló el diálogo, en el primer congreso diplomático moderno, como mecanismo entre los emergentes Estado nación, para resolver problemas limítrofes; en ese entonces, del Sacro Imperio Romano, además de la consabida soberanía nacional y la existencia de los Estados. Es decir, Venezuela regresó a antes de 1648.

Venezuela, decidió unilateralmente cerrar el paso carretero fronterizo formal, que se había establecido en 1925 cuando se construyó con recursos binacionales el primer puente internacional, el puente Simón Bolívar, que fue reconstruido en 1963 y al que se han agregado dos puentes más en el espacio comprendido entre San Antonio-Ureña y La Parada-Cúcuta. A la medida de cierre se ha agregado Puente Unión, ubicado en Puerto Santander-Boca el Grita. Todos estos pasos forman parte del sistema carretero andino y panamericano bien sea como principales o subalternos

Los avances en el terreno diplomático, a la actualidad, han instalado como elementos del mismo, la mínima cortesía: dialogar, notificar, informar con y al país vecino, cada vez que se va a tomar una acción en el país que le afecte al otro. En esto, tanto Colombia como Venezuela han abonado terreno con las Comisiones Binacionales (comercio, fronteras, seguridad); aunque también en lo que va del siglo XXI, también han retrocedido grandemente, como ocurrió a raíz de la muerte del guerrillero de las FARC Raúl Reyes en Ecuador, y más gravemente, con el cierre de paso fronterizo que se comenta.

El cierre del paso de frontera en agosto de 2015 se acompañó con medidas de excepción, que sirvieron de pretexto a las deportaciones masivas de colombianos desde el Táchira y a la destrucción de sus viviendas; en primer lugar y fundamentalmente en el barrio La Invasión Mi Pequeña Barinas. Tales medidas de excepción y de cierre de frontera se extendieron prontamente a toda la frontera común. Venezuela deportó aproximadamente a 1.532 colombianos mientras que aproximadamente 18.337 regresaron voluntariamente por temor a ser expulsados, según informa el diario venezolano El Universal, en su edición del 29/09/2015. Con lo cual podríamos decir que no solo no se dialoga con Colombia, sino que se agrede a sus nacionales.

Es lógico pensar que la medida tenía que ser intempestiva en el momento, para que surtiera el efecto esperado en la población y en quienes desarrollaban actividades ilícitas, pero el Gobierno colombiano ha debido ser notificado, de tal forma que estuviera prevenido y preparado ante tal eventualidad, que causó

tensión y angustia en los distintos niveles públicos del Gobierno, y en los privados, sean personas naturales o empresas.

### **Opinión informada sobre la Ley Orgánica de Fronteras venezolana**

En el proceso de creación de la ley y en su contenido también ha ocurrido un retroceso histórico e imprevisto. Desde los años 1983-1984, cuando Colombia aprobó el Estatuto de Fronteras, en Venezuela, los sectores activos de la frontera de Táchira iniciaron la petición al Gobierno Nacional que se dotara a los espacios fronterizos de un instrumento similar, para estimular el desarrollo de los mismos. En 1987, el Congreso de la República empezó a esbozar una propuesta de ley orgánica de fronteras, que fue presentada a consultas, entre ellas, a la Universidad de los Andes (ULA); el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), del núcleo Táchira de la universidad, fue el encargado de analizar dicha propuesta.

Más adelante, al iniciarse el proceso constituyente en 1999, un miembro del Centro fue elegido constituyente y el CEFI realizó varios foros con la intención de elevar a la Asamblea Constituyente, por intermedio del compañero de trabajo, la petición para que se incorporara en la nueva Constitución, un artículo que propusiera la obligación del Estado de elaborar una política de fronteras, en la cual se consideraran las especificidades de cada espacio, que estimulara el desarrollo fronterizo mediante asignaciones especiales y permitiera a las autoridades regionales y locales realizar reuniones y ciertos acuerdos de convivencia vecinal con el país con el que se tiene límite internacional. Este trabajo, dio como resultado la inclusión del contenido del artículo 15, que si bien no satisfizo totalmente las expectativas de la población en cuanto a la opción de expresar claramente la aprobación de realizar reuniones vecinales, colocaba la esperanza en la aprobación de una ley orgánica de fronteras.

En 2001, empezaron a circular anteproyectos de ley orgánica de fronteras, y se revisaron al menos dos anteproyectos previos a lo aprobado como ley el 30 de diciembre de 2015, cuando aparece, una vez, de manera inesperada y sin previa consulta, el decreto 2170 (Gaceta Oficial N° 6210 extraordinario) por el que se dicta la Ley Orgánica de Fronteras (LOF), en el marco de una feneciente ley habilitante de la Asamblea al Ejecutivo para legislar sobre ciertos aspectos.

Ahora bien, desde el primer esbozo de una posible ley, y en todos los anteproyectos propuestos, ninguno contenía artículo alguno que prohibiera “negociar” a las autoridades fronterizas con autoridades de otros países, como sí lo establece el artículo 20 de la LOF. Si bien es cierto, que las primeras propuestas fueron

criticadas por el gran peso colocado en el poblamiento de las fronteras con miembros activos o jubilados de las FAN, como evidencia de una visión militarista y con un alto grado de visiones estratégicas y geopolíticas de seguridad y defensa latinoamericana, no lo es menos que la intención del artículo 15 de la Constitución y los proyectos de Ley Orgánica de 2001 y 2003, proponían la incorporación de las autoridades fronterizas en el proceso de consulta y toma de decisiones, conjuntamente con las autoridades nacionales, así como la creación de un fondo de desarrollo de las fronteras (FONDEFRO) para estimular su desarrollo. Propuestas que, además, fueron criticadas por el sesgo centralista en la administración del Fondo, así como en el control y seguimiento de las políticas.

En la LOF aprobada se destaca que el Ejecutivo Nacional elaborará el Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, y para realizar actividades en la frontera, se deberá contar con permisología aprobada por el órgano competente que designe o cree el Ejecutivo Nacional, de acuerdo a unas disposiciones que habrá que crear y aprobar.

En definitiva, ha habido un retroceso histórico respecto a la visión y percepción de las fronteras, de lo fronterizo y de los habitantes de estos espacios. La LOF es centralista en extremo, no prevé la consulta a las autoridades fronterizas, y está imbuida de una concepción de seguridad y defensa global.

Esta LOF refuerza mi opinión, de que era preferible una falta de ley a una Ley contraria a los propósitos e intereses de los habitantes de la frontera. Pero en el país se cree que todo se resuelve con una Ley, y mientras eso ocurre, los distintos actores públicos y privados se bloquean y no cumplen con sus funciones.

Sin embargo, esta LOF es, hasta el momento, letra muerta, porque su puesta en práctica depende de un Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, aprobado por un organismo competente inexistente o por crearse. Por otra parte, en la ley se avanza en el dominio de las comunicaciones y la era digital, con fines de control y seguimiento, pero se retrocede años luz respecto a las ideas de cooperación, solidaridad e integración regional.

Es entendible que en la lógica del Gobierno de Venezuela, no se plantee opción alguna de cooperación con Colombia, habida cuenta que poco a poco se fue destejando los lazos formales existentes, producto de la hermandad y la membresía común en la CAN. Se inició en 1999 con la reinstauración del transbordo de mercadería pesada en la frontera, luego el retiro de la CAN, la denuncia del G-3 y, finalmente, los cierres esporádicos y continuados de las vías de comunicación (en 2014 se aprobó el cierre nocturno del tránsito peatonal y vehicular). Por lo que el cierre del tránsito, hasta el momento definitivo, era casi como el desenlace natural. Ahora, ¿qué opciones quedan para la

cooperación e integración con Brasil, habida cuenta que se ha optado por formar parte del Mercado Común del Sur (Mercosur), del cual los dos países forman parte?

Finalmente, cabe reflexionar: ¿es posible plantearse “una política integral en los espacios fronterizos” que permita preservar “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”, según lo establece el artículo 15 constitucional, con esta Ley Orgánica de Fronteras?, ¿puede lograrse el tan anhelado desarrollo que los habitantes de las fronteras aspiran para estos espacios? La respuesta obvia es no. Es prioritario derogar la Ley orgánica de Fronteras vigente desde 2015.

**\* Ana Marleny Bustamante**

Ph.D. en Ciencia Política, énfasis en Integración Regional. University of Liverpool. RU  
Maestría en Ciencia Política.  
Universidad de los Andes. Venezuela  
Profesora/investigadora Titular.  
Centro de Estudios de Fronteras e Integración-CEFI  
Universidad de los Andes, campus Táchira. Venezuela

**Fecha de recepción:** junio de 2019  
**Fecha de aprobación:** junio de 2019