

EL DESARROLLO FRONTERIZO VENEZOLANO CON PARTICULAR REFERENCIA A LA REGIÓN ZULIANA

Wilmer Morales Moreno *

Resumen

El estudio de la temática fronteriza venezolana y en particular, la que corresponde a la Región Zuliana, tiene una significación no sólo regional sino también nacional. Regional, porque sus características geográficas, demográficas y étnicas le ha configurado una serie de elementos adicionales (secuestro, robo de vehículos, comercio informal, indocumentados, invasiones, etc.) que la hacen ser percibida por sus ciudadanos como de mayor riesgo que cualquier otra región fronteriza del país, situación ésta que conduce a pérdida de competitividad; y nacional, porque el fortalecimiento del proceso industrial basado en el incentivo de la exportación de bienes no tradicionales pasa por la definición e implementación de una política de desarrollo fronterizo que priorice el posicionamiento de mercados circunvecinos. Esto implica una redefinición cualitativa del papel de las fronteras en nuestro actual modelo de desarrollo y de la forma de actuación del Estado venezolano en cada una de ellas.

Palabras clave: Desarrollo fronterizo, competitividad, política pública, frontera, inseguridad.

THE VENEZUELAN BORDER DEVELOPMENT IN REFERENCE TO THE ZULIAN REGION

Abstract: Study of venezuelan border problems in Zulia State has a special significance for the nation as well as for the region. In respect to the region for its geographical, demographical and ethnical characteristics, additional elements must be taken into consideration: kidnapping, automobile theft, street vendors, undocumented people and squatters, to mention a few cause the inhabitants of this area to feel themselves to be in more danger than any other part of border areas in the country and this situation causes the loss of competitiveness; as for the national aspect, reinforcing the industrial process, based on the desire to export that which is not traditional goes on to become a definition and an element of border development that must be placed before the neighboring markets. This implies the redefinition of the role in our actual development in the border areas and the way the venezuelan government responds to each need.

Key words: Border development, competitiveness, public politics, border, unsafety.



1. Consideraciones iniciales

1.1 A manera de introducción

El análisis de las Políticas Públicas para un país se debe orientar a "producir información que permita a la administración pública mejorar en cuanto a los procesos de decisión y de planificación, funcionamiento y gestión de operaciones diarias y resultados finales de la administración en relación con los recursos invertidos" (Romero, 1997: 23-24). Para Mény y Thoenig (1991:130), "la política pública no es

sólo el producto de un caso o evento fortuito" sino la consecuencia de una necesidad que en la perspectiva de los intereses políticos activos se erige en "fattori di equilibrio". Más aún, si consideramos bajo ese mismo orden de ideas que la actuación de una política pública se caracteriza hoy como "aquel conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman ciertas manifestaciones de conducta en el cuadro de un contexto prescriptivo" (Sofía, 1999: 11) e implica, tanto en la teoría como en la praxis, una estrategia de cambio social.

El presente aporte busca abordar una realidad inherente a la sociedad fronteriza venezolana en su vecindad geográfica con Colombia, con específica

referencia a la Región Zuliana, en el período administrativo comprendido entre 1994-1999. Una serie de inquietudes iniciales acerca de la formulación de una política fronteriza pública coherente del Estado venezolano que configure una estrategia global de lo que necesita y de lo que quiere, enmarcado en la visión global de un modelo hacia afuera, condujo a la búsqueda de una respuesta bajo un enfoque de análisis e interpretación Top-down caracterizado por una secuencia lineal que va del centro a la periferia. Desde el punto de vista teórico-metodológico la realización de este estudio implica el reto de abordar un conjunto de teorías que pueden ser divergentes unas de otras. No obstante, se intenta construir también una matriz conceptual que haga posible la concertación de criterios teóricos extraídos de las teorías de la integración, del comercio internacional, de fronteras y de los diversos enfoques regionales que se han venido formulando en aras de interpretar una realidad. Esto ha permitido analizar algunas inquietudes en el campo de lo que es el Public Policy Movement y lo que significa la revisión de las diversas corrientes teórico-metodológicas que buscan interpretar la dinámica mundial en el marco de la gestión pública y al hombre como actor principal de las regiones de frontera.

2. El Estado venezolano y su política de fronteras

Como parte de un proceso histórico, que ha dado origen a la formación del Estado venezolano a través de tratados internacionales con países vecinos, se han establecido los respectivos límites territoriales y marítimos, denominados también líneas limítrofes. Esta línea divisoria, que fija la jurisdicción política del Estado, se le reconoce como "*un instrumento que sirve para definir soberanías sobre espacios terrestres, aéreos y marítimos*" (Briceño Monzillo, 1986:23) y se materializa sobre la

superficie en hitos y puntos geoastronómicos. Mientras que la frontera, en una aproximación conceptual, se entiende como "*una franja potencialmente habitable por un conglomerado humano perteneciente a dos o más nacionalidades distintas (...) que abarca el límite mismo y la zona fronteriza adyacente a ambos lados*" (Nweihed, 1990:12).

La política de fronteras, que es parte integrante de la política interior del Estado y específicamente de la correspondiente a su ordenamiento territorial, es un elemento importante en la definición de la naturaleza de las relaciones entre estados que mantienen régimen de vecindad (Müller, 1991:39). Aunque primordialmente la frontera ha sido concebida como límite político o línea de demarcación de jurisdicciones nacionales, soslayándose a la hora de diseñar políticas de desarrollo (Pulgar, 1990:87). De allí la necesidad del Estado venezolano de diseñar estrategias que reemplacen el divorcio institucional existente en la frontera por una política pública que estimule el desarrollo y la integración. Los proyectos de integración fronteriza que se han venido adelantando en América Latina han surgido, por lo general, de manera espontánea, respondiendo casi siempre a requerimientos inmediatos de solución de conflictos o normalización de determinadas situaciones y no a políticas de desarrollo integral de las regiones involucradas. No olvidemos que "*el factor nacionalista ha revestido particular importancia en las relaciones exteriores cuando las reclamaciones territoriales enfrentadas han hecho chocar a los Estados*" (Therborn, 1979:111). Hoy por hoy, las necesidades de los países se están desplazando de anteriores esquemas de dominio territorial a recientes proyectos de crecimiento y bienestar, influenciados por las leyes del libre mercado que promueve la globalización en el marco de una nueva fase de la internacionalización de la econo-

mía.

En la actualidad, Venezuela mantiene dos diferendos de relevancia fronteriza: con Guyana - territorialmente el área más importante- y con Colombia por la proyección de la línea limítrofe sobre el Golfo de Venezuela, una zona vital por su potencial petrolífero. Y es precisamente con Colombia, el país con el cual sostiene relaciones comerciales en segundo orden de intensidad después de los Estados Unidos de América, donde la frontera, por esa y otras razones, adquiere particularidades que la definen en cada uno de sus ámbitos territoriales en la misma medida en que ella se va estructurando a lo largo de su extensa contigüidad geográfica.

Del concepto convencional de seguridad y defensa con relación a la política de frontera, Venezuela apenas está comenzando a enfocar el tema con la óptica del desarrollo integral de esas áreas, incluso con alguna participación regional, aunque la centralización en el gobierno nacional todavía caracteriza las decisiones sobre fronteras. La ejecución de la política de fronteras ha dependido con regular frecuencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Defensa y Ministerio de Relaciones Interiores y Justicia. Debemos destacar, para efectos del presente análisis, que durante la administración de Rafael Caldera (1994-1999) se creó el Ministerio de Estado para Asuntos Fronterizos, se reactivó el Consejo Nacional de Fronteras y se dio continuidad al trabajo de tres sendas Comisiones Presidenciales para Asuntos de Buena Vecindad entre Venezuela y Colombia creadas mediante la Declaración de Ureña, en marzo de 1989, por los presidentes Carlos Andrés Pérez y Virgilio Barco Vargas, respectivamente. Mención aparte merecen iniciativas locales como las Comisiones Legislativas Binacionales, constituidas en 1987, y que tratan aspectos específicos a su jurisdicción; y el Consejo Colombo-Venezolano de

Gobernadores de Frontera, creado en 1994 para atender problemas puntuales inherentes a la micro-región binacional.

En materia legislativa han venido esperando su turno, a efectos de su discusión y aprobación por el parlamento nacional, los proyectos de Ley: de Fronteras; de Desarrollo Fronterizo; y Antisequestro. En oposición al caso colombiano, ni la Constitución de Venezuela de 1961 ni la reciente de 1999 facultan a los funcionarios públicos de las regiones fronterizas a establecer líneas de cooperación con sus homólogos de naciones vecinas con la finalidad de resolver problemas de carácter puntual. Sin embargo, el ciudadano de frontera hace votos porque la voluntad política del legislador venezolano le de, por fin, un marco institucional necesario para su desarrollo integral. Más aún cuando la organización territorial "no ha respondido a una acción deliberada del Estado; por el contrario el patrón de asentamiento de la población en el espacio ha sido absolutamente espontáneo" (Müller, 1991:40).

2.1 Acciones del IX Plan de la Nación

En el quinquenio 1995 - 1999, el gobierno nacional buscó sentar las bases de un desarrollo sostenido que le permitiera a nuestro país posicionarse como Centro Estratégico Regional (CORDIPLAN, 1995). Para ello el Ejecutivo consideró que se tenían que llevar a cabo "cambios profundos" en las estructuras económicas, políticas y sociales, que implicara sacrificios al Estado y a la sociedad civil. De allí que el IX Plan de la Nación dibujó en cinco líneas de acción su estrategia quinquenal:

1. La inserción estratégica del país en el contexto internacional.
2. La transformación del aparato productivo.
3. El proyecto de solidaridad social como vía para mejorar la calidad de vida.
4. La transformación de los sistemas de enseñanza.

5. La reforma del Estado.

En este contexto el papel de las fronteras quedan circunscritas como áreas de gran dinamismo, en las que la consolidación de la presencia de Venezuela en estas zonas permitiría afianzar la soberanía sobre el territorio. Bajo ese proceso, el Estado venezolano asumió desempeñar un rol "*básicamente promotor, normativo y vigilante, facilitando la progresiva incorporación de las inversiones privadas a dicho desarrollo*" (CORDIPLAN, 1995:221). Acciones que, en todo caso, buscaron orientarse hacia los siguientes compromisos:

1. Reafirmación de su función rectora en materia de ordenación del territorio y conservación del ambiente.

2. Reafirmación de la seguridad de las personas y bienes de las poblaciones fronterizas, así como la soberanía territorial y ambiental del país.

3. Consolidación de centros poblados geoestratégicos, acordes con los planes de desarrollo y soberanía nacional.

4. Inversión en servicios públicos necesarios.

En tal sentido, el Estado venezolano destinó sus esfuerzos a buscar la consolidación de centros poblados. Una prueba de ello lo representa la creación de Ciudad Sucre, surgida como una propuesta que pretende conciliar los criterios de desarrollo y soberanía nacional. Esta iniciativa urbana que en 1990 diseñó la Corporación Venezolana del Suroeste Andina y cuya denominación se debatió entre las de "Negro Primero" y "Ciudad Aramendi", tenía como finalidad garantizar una presencia institucional del Estado al permitirle ejercer control en el subespacio El Nula - Cutufí - La Victoria, donde la integración económica, a través de la complementariedad y cooperación fronteriza, pudiese convertir dicho proyecto en un centro poblacional estratégico con fachadas hacia el Atlántico y hacia el Pacífico. Pero

los aires de un nuevo gobierno en 1994, que ascendió al cobijo de tesis nacionalistas y antineoliberales, requería de acciones inmediatas cuyos efectos ocultaran la improvisación en materia económica y que desde un comienzo ya anunciaba lo que sería el resultado final de su gestión pública. Por lo que se creó una nueva versión modificada bajo el nombre de "Ciudad Sucre".

Con una ruidosa fiesta que ahogó el reclamo que por una mayor atención venían solicitando previamente hombres y mujeres del Alto Apure, en el estado Apure; de San Antonio y Ureña, en el estado Táchira; de Puerto Ayacucho, en el estado Amazonas; de la Gran Sabana, en el estado Bolívar; y de los municipios fronterizos Mara, Páez, Jesús Enrique Lossada, Catatumbo, Rosario y Machiques de Perijá del estado Zulia, el sector oficial prefirió ignorar la opinión de voces autorizadas en la materia y de sectores organizados representativos de esas comunidades (La Nación, 08-05-95:A/5). Esta realidad urbana, localizada a escasos 12 kilómetros de la población colombiana de Saravena, en límites al oeste del estado Apure, en la confluencia con el Táchira y Barinas, región infiltrada por irregulares provenientes del vecino país, inexplicablemente, un año después de haber sido inaugurada con todos los rigores del alto gobierno por el Presidente Rafael Caldera, no había logrado consolidar sus vías de acceso, así como los servicios de aseo urbano, agua potable y electricidad (La Nación, 23-08-98: D/1). Situación que aún hoy no ha variado, más bien, por el contrario, se agrava deplorablemente.

Igualmente, otra de las acciones emprendidas por el Ejecutivo Nacional que pueda contribuir al fortalecimiento de la competitividad del desarrollo fronterizo, es la que hace referencia a la seguridad personal y de bienes, que esté en correspondencia con políticas de resguardo de la soberanía terri-

torial. De allí la creación, en el plano nacional, de los Teatros de Operación I y II, el Comando Unificado de Inteligencia - CUI y el Manual de Procedimiento Operativo Vigente - POV, firmado por los Ministerios de la Defensa de Venezuela y Colombia. Las anteriores herramientas permiten establecer las estrategias y los procedimientos en los niveles operacional, regional y local para solucionar problemas y demás aspectos de interés para las unidades en las zonas fronterizas, al igual que el intercambio de información y la ejecución de operaciones militares y policiales en forma conjunta.

Sin embargo, la realidad nos obliga a reseñar el secuestro como la segunda categoría, después del robo de vehículos, que impacta en forma más significativa la sensación de inseguridad en el estado Zulia (El Nacional, 23-10-97:D/4). Las acciones de la guerrilla colombiana en las zonas productivas cercanas a las fronteras han sido denunciadas por gremios como la Federación Nacional de Ganaderos -FEDENAGA desde hace algún tiempo, pues tales hechos ocasionan la disminución de la producción de carne y leche, principales rubros que se dan en las zonas fronterizas de Venezuela con Colombia, generando, en consecuencia, una situación de permanente vulnerabilidad económica. Por ejemplo, en el eje San Antonio-Ureña del estado Táchira, han cerrado algunas pequeñas empresas y en el Sur del Lago, los ganaderos están vendiendo sus fincas.

No obstante su efecto perturbador, no se ha frenado la dinámica comercial en el eje colombo-venezolano, cuya relación supera los 3.000 millones de dólares, incluyendo lo relativo al comercio no registrado que en forma activa se adelanta allí (1). Por citar otro caso, en el Sur del Lago de Maracaibo, que a pesar de la inseguridad que caracteriza a esa zona, hay un crecimiento de la ganadería y de la producción en mediana intensidad de lo que podría significar la tota-

lidad de su capacidad.

Muy a pesar de los esfuerzos que en tal sentido realizó el Ejecutivo Nacional en asignar cuantiosos recursos a los estados fronterizos a través del Situado Constitucional, la Ley de Asignaciones Especiales y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización - FIDES, que representan un total de 28,62% de lo contemplado en el proyecto presupuestario diseñado por el Ministerio de Relaciones Interiores para 1998. Un presupuesto que superó la cantidad de 2,6 billones de bolívares.

Igualmente, la implementación de un programa especial de Desarrollo Binacional de Integración Fronteriza constituyó un compromiso de Estado, donde en el caso particular con Colombia, principal socio comercial de Venezuela después de los Estados Unidos, el IX Plan de la Nación contemplaba la realización de mejoras substanciales en obras de infraestructura. Ellas eran la construcción de la vía expresa binacional entre San Antonio del Táchira y San José de Cúcuta, el Centro de Almacenamiento Fronterizo, y el establecimiento de edificaciones modernas para la Aduana. Acciones que se planteó desde un inicio el gobierno venezolano para el quinquenio 1994-1999 y que ahora, cuando se edifica constitucionalmente un nuevo período administrativo, la gente de frontera todavía sigue esperando la cristalización de dichas propuestas. Dentro de esos compromisos de desarrollo binacional el Ejecutivo Nacional no contempló un planteamiento específico de un programa especial para la región zuliana, habida cuenta que Venezuela "*al occidente de sus territorios marabinos y la correspondiente zona económica exclusiva tiene que utilizar parte de zonas marítimas colombianas en su tradicional paso al Canal de Panamá*" (Cunill, 1991:77), situación que posibilitaría a su vez el control territorial y una mayor presencia en la fachada marítima

noroccidental venezolana.

2.2 Plan de Gestión Fronteriza 1996-1999

El Plan de Gestión Fronteriza 1996-1999 se orientó con la finalidad fundamental de promover el desarrollo económico de la frontera occidental venezolana, que permitiera crear las condiciones básicas de infraestructura en el orden político, social, económico y militar mediante "*la acción planificada y coordinada de los diversos organismos de la administración central y regional con inherencia sobre la materia*", en procura de objetivos comunes (Ministerio de Defensa, 1996: 40).

El documento diseñado por el Ministerio de la Defensa se constituyó en un plan rector independiente al IX Plan de la Nación, debido a que los capítulos correspondientes a la Fundamentación Histórica del Plan y al Proyecto de Políticas, presentó una abierta connotación anti-integracionista y anti-complementaria, lo que desde un primer momento sesgó el propósito y los posibles resultados del Plan de Gestión Fronteriza. El documento también deja en evidencia la dispersión de esfuerzos existente en los diversos organismos de la Administración Pública al formular paralelamente algunas políticas como *la promoción del poblamiento en las regiones de frontera*, a emprenderse a través de la creación y dotación de infraestructura de servicios básicos en materia de salud, educación, comunicaciones, vivienda y servicios públicos, que abrieran la posibilidad de inversión nacional o internacional, ajustada, como es de entenderse, a la normativa jurídica vigente en materia de seguridad nacional.

Esta última condición nos indica, primero, que adolecemos de un marco legal que incentive el desarrollo económico fronterizo bien con capital nacional o bien con capital extranjero, en razón de ventajas comparativas y competitivas prevalecientes en estas zonas y segundo, la existencia de una

Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, con sus respectivos reglamentos, que obstruye cualquier sana intención tendente a garantizar una acción eficiente de administración y gobierno tanto central como regional.

3. Importancia geoestratégica de la frontera zuliana

Los intercambios comerciales y los flujos de población entre Venezuela y Colombia han constituido, hasta el presente, los dos elementos principales de la dinámica de las relaciones fronterizas. Por otra parte, las características geográficas, culturales, étnicas y socioeconómicas de los diferentes ámbitos territoriales por donde atraviesa la línea fronteriza han otorgado a cada sección o tramo de la frontera una configuración territorial propia y han determinado unos procesos específicos con particularidades también muy propias.

De hecho, cuando en Venezuela la economía agroexportadora declinó ante la brusca irrupción del petróleo, Cúcuta ya había adquirido su papel de centro comercial fronterizo y Maracaibo se había consolidado como puerto internacional para el comercio exterior (Muñoz, 1985).

Pero el impacto de la economía petrolera modificó la inserción de los dos países en el comercio internacional. Colombia continuaba con su papel de productor agropecuario, fundamentado en la producción de café; mientras que Venezuela adquiriría una función radicalmente distinta, pues se convierte en productor de hidrocarburos. Este drástico reordenamiento del capitalismo internacional de ese momento implicó que ambas naciones dieran un viraje, modificando radicalmente los patrones territoriales, económicos y sociales dentro de las cuales se habían venido estableciendo las relaciones fronterizas. Las casas comerciales de Maracaibo que mantenían vínculos con el exterior fueron restándole importancia econó-

mica a sus relaciones con las regiones al sur del Estado Zulia, dándole prioridad a sus intereses en la actividad petrolera. Esto condujo que en el término de dos décadas la casi totalidad de la infraestructura ferrocarrilera, los grandes arreos de bestias y el tránsito fluvial desaparecieran (Murguey, 1988). En otras palabras, el triángulo geo-económico San Cristóbal-Cúcuta-Maracaibo quedaba disuelto.

Por su condición geoeconómica la región zuliana representa, hoy por hoy, una entidad de gran relevancia estratégica para Venezuela, puesto que explota la mayor parte del total de los pozos petroleros productores del país y posee el 20 por ciento de las reservas probadas de gas, el 92 por ciento de las reservas probadas y semiprobadas de carbón, así como abundantes yacimientos de calizas, arcillas y cobre. En materia agrícola, es fundamentalmente productor pecuario, siendo sus principales rubros la carne, la leche, el plátano, las frutas y también poseedor de la segunda zona pesquera del país. El sector industrial, con excepción de la industria básica petroquímica, no está muy desarrollado (IESA, 1997: 18-30). En lo que respecta al comercio y su gran significado para la economía zuliana, está determinado, como lo hemos venido analizando, por su condición fronteriza y la presencia de instalaciones portuarias que facilitan su crecimiento. Esta condición, aunada a las anteriormente descritas, le permitiría a la región vencer la marcada influencia del comercio colombiano y además posicionarse con éxito en los mercados Andino, del Cono Sur, de Norte de América, de Centroamérica y del Caribe, así como de los que se vienen conformando en el resto del mundo.

4. Políticas regionales de desarrollo fronterizo. Caso: Región Zulia.

La región zuliana posee zonas fronterizas en gran parte despobladas, con gran potencial agrícola y

pecuario, forestal y mineral subutilizado. Los recursos físicos de la frontera zuliana están siendo depredados y están en peligro de ser destruidos. Se requieren estrategias para su integración con el resto del país, desarrollo urbanístico y rural, seguridad y defensa para el control de actividades ilegales, prestación de servicios y preservación de la identidad cultural de las etnias aborígenes que habitan la zona. La falta de definición ha conducido al surgimiento, en forma espontánea e irregular, de muchos ejes de penetración, alrededor de los cuales crece una población marginal proveniente tanto del interior de Venezuela como del oriente colombiano que vive de actividades e intercambios informales.

El estado Zulia tiene una superficie aproximada de 63.100 km², que representa el 6,92% de la extensión territorial nacional y tiene una línea costera de 1.253 km. de largo. Desde el punto de vista geoeconómico el estado cuenta con importantes elementos naturales, económicos, humanos, institucionales, infraestructurales y financieros, compatibles con las fortalezas y oportunidades necesarias para un proceso de inversión eficiente, rentable y competitivo en el ámbito nacional e internacional, que expresen las posibilidades de desarrollo de la región.

4.1 El VII Plan del Estado Zulia

El VII Plan del Estado Zulia 1997-1999, constituyó un instrumento de apoyo a la gestión del gobierno regional al contener las acciones a ser ejecutadas y que, a su vez, garantizaba el alcance de los resultados esperados al finalizar su período de tiempo de tres años. El Consejo Zuliano de Planificación y Coordinación, CONZUPLAN, como organismo coordinador regional de la planificación, se encargó de su elaboración conjuntamente con las diferentes Secretarías y Dependencias adscritas a la Gobernación, así como con otros organismos representativos de los sectores sociales,

económicos e institucionales del estado.

La estrategia de Desarrollo Global del VII Plan del Estado Zulia 1997-1999, buscó insertar a la región en el proceso de modernización y del desarrollo socio-económico, para colocarla en sintonía con el proceso de globalización que identifica hoy a la economía mundial "*en el camino de la igualdad y bienestar colectivo, en vía de la democracia participativa y del orgullo de pertenecer al Zulia*" (CONZUPLAN, 1997:16). Dadas las características impuestas por las relaciones y situaciones sociales, políticas y culturales existentes entre Colombia y Venezuela, el gobierno regional orientó la estrategia fronteriza del Zulia hacia dos ámbitos: el nacional y el internacional.

Con la finalidad de cumplir con ese proceso, se hizo necesario la reactivación del Comité Regional de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo y la creación del Instituto Zuliano de Estudios Fronterizos -IZEF, a los cuales se les asignó el propósito orientador de la gestión de frontera en el estado con la participación de la comunidad, para así cumplir con la imperiosa necesidad de poder contar en el Zulia con un órgano rector en esa materia. En tal sentido, al analizarse el Plan Estatal se determina que la política interna de fronteras debe estar dirigida hacia aspectos de gran relevancia relacionados con el proceso de descentralización. De la misma manera, otro de los objetivos trazados por el Plan y encomendados al IZEF, fue el requerimiento fundamental de sustituir la imagen existente de la frontera del Zulia asociada al caos (CONZUPLAN, 1997:20).

Sin embargo, el aval que destaca el documento de CONZUPLAN, como resultado inicial de una estrategia de descentralización, es haber creado capítulos del IZEF en los municipios colindantes con la línea fronteriza (CONZUPLAN, 1997: 22). Y aún

cuando la labor de ésta institución no haya sido del todo exitosa, las acciones prioritarias otorgadas bajo su responsabilidad se encuentran todavía en una primera fase, o simplemente, no han arrancado. Mencionaremos a continuación algunas de las acciones destinadas a enfrentar el problema:

- * Fortalecimiento de la Política de Fronteras.

- * Desarrollo de actividades de inteligencia a cargo de los organismos de seguridad para prevenir los delitos de narcotráfico, secuestro, extorsión y robo de vehículos.

- * Consolidación de un equipo que gerencie los asuntos de fronteras.

- * Establecimiento de convenios binacionales en materia de salud, ambiente, educación, turismo, industria y comercio, cultura y agroalimentaria.

- * Ejecución de un inventario de tierras en Perijá para proceder a entregar por parte del Instituto Agrario Nacional, los títulos definitivos a las comunidades indígenas.

- * Diseño de un plan de concienciación de lo que significan los valores patrios y regionales.

- * Implementación de un control de indocumentados.

Al investigador le resultó difícil obtener un registro de actividades cumplidas por los organismos regionales en referencia. Pudiéndose constatar, no obstante, la multiplicidad de esfuerzos en el sector público en la formulación de políticas para atender una misma realidad. CORPOZULIA, PROMOZULIA, CONZUPLAN y el IZEF, son la mejor muestra de lo anteriormente expuesto. A pesar de que la búsqueda investigativa no arrojó, en un primer momento, los resultados deseados, queda en el ambiente la sensación de un doble discurso institucional y la lentitud en la implementación de eficientes políticas públicas fronterizas. Para Aguilar (1993:47), en el proceso de implementación de una política, "*las fases que*

conceptualmente pueden ser tal vez distinguidas con nitidez y progresividad tienden a superponerse y a ser reversibles, formando un 'tejido sin costuras'". Más aún cuando dos problemas identificables en la implementación son la incompetencia técnica y la indolencia burocrática.

La justificación ideológica del planteamiento estratégico para el desarrollo de la región zuliana lo formula el mismo documento de CONZUPLAN, al tomar en consideración, como marco conceptual, dos pilares del modelo neoliberal de la economía: la globalización y la apertura. Contexto en el cual se basó el gobierno regional en su objetivo de insertarse en la dinámica del libre mercado. Para algunos científicos sociales de la región como Córdova, el modelo de modernización orientado por la gobernación del estado Zulia en ese período ha "*contribuido a operar una serie de proyectos que a todas luces pareciera de corte tecnocrático, sin embargo pudiéramos señalar que estos proyectos están al servicio del populismo*" (Córdova, 1999: 97). Mientras que para Ochoa (1995:233-248), la tecnocratización de todo el aparato público venezolano (fundamentalmente a partir de 1989) ha acelerado el deterioro socio-económico de las grandes mayorías sociales, amortiguado con el modelo burocrático populista y favoreciendo una serie de conflictos en demanda de mejores condiciones de vida.

Muy por el contrario de lo contemplado en el VII Plan del Estado, cuyas aspiraciones conducían a que el Zulia llegara a ser reconocido por sus grandes oportunidades del desarrollo en su área fronteriza, el reclamo de los sectores productivos pareciera que marcó de forma distinta las condiciones de inseguridad permanente (Panorama, 10-06-98). Esta situación hace de la ganadería, por ejemplo, un sector de alto riesgo en donde los requerimientos de seguridad son extremos, es más, incluso den-

tro del sector ganadero existen sub-sectores con mayor riesgo que son los ubicados en la cercanía limítrofe con la República de Colombia. Es común entonces encontrar la presencia de servicios privados de seguridad como una respuesta alterna a la inversión que destina el gobierno regional (Revista Primicia, 26-10-99). La inseguridad se traduce en mayores costos de los intercambios económicos, menor eficiencia y menor capacidad para competir. Los costos aumentan al invertir en seguridad privada, para suplir la carencia de la pública, porque es necesario pagar personal especializado, armamento, vehículos, servicios de inteligencia, etc. Otra forma de seguridad privada se obtiene mediante el pago a las mismas organizaciones criminales, con la finalidad de "asegurar" la protección. En el medio rural zuliano, como en el resto de la frontera venezola-

no-colombiana, es práctica común el pago de la denominada "vacuna", como una suerte de impuesto a entes fuera del marco legal, que genera una externalidad negativa a la comunidad. En otras palabras, no existe una alternativa más eficiente, desde el punto de vista social, al servicio de la seguridad pública y comunal, a pesar de los esfuerzos presupuestarios del gobierno regional (Cuadro N° I).

Pareciera que las limitaciones presupuestarias conducen a la imposibilidad de mantener la inversión en servicios de seguridad en términos reales, dejando en clara evidencia una de las razones que explica el incremento de la criminalidad en el segundo estado de Venezuela, vulnerándole las posibilidades como región abiertamente competitiva. Según la percepción de los formadores de opinión del estado, dentro de los cuales se incluyen personalidades del mun-

do político, económico, empresarial, académico, intelectual y religioso, en reuniones de consenso realizadas por el IESA-Zulia, se encontró al factor *inseguridad* como el que más afecta la competitividad de los sectores productivos y se le catalogó como el principal inhibidor del desarrollo regional.

5. Consideraciones finales

Una gran parte de la intervención del Estado venezolano ha intentado estar dirigida en los últimos años a fomentar la interrelación fronteriza específicamente a través del comercio. En ausencia de políticas integradas de desarrollo, o por inconsistencia de medidas unilaterales en este mismo sentido, el fomento de una integración comercial con orientación bilateral o multilateral ha resultado una política insuficiente para la solución de los problemas

CUADRO N° I

INVERSIÓN POR PROBLEMAS. AÑOS 1997 - 1999 (MILLONES DE BOLÍVARES)

PROBLEMA	MONTO
Inseguridad	17.842.47
Salud	51.407.65
Educación	57.299.80
Vialidad	170.150.00
Vivienda	266.918.71
Reforma del Estado	450.00
Agua Potable	39.892.00
Aguas Servidas	81.863.52
Cultura	5.403.73
Ambiente	46.400.96
Agrícola	6.605.70
Industria	1.525.86
Turismo	2.114.20
Recreación y Deporte	13.552.98
Fronteras	681.04
TOTAL	762.108.62

Fuente: VII Plan del Estado Zulia 1997 - 1999

fronterizos y la configuración de regiones abiertamente competitivas. Para el gobierno nacional, lo mismo que para el regional, la frontera se gobierna de manera similar al resto del país; no hay la flexibilidad ni el mecanismo que permita una atención distinta. Los gobernantes regionales además de no tener instrucciones al respecto, ni recursos, tampoco se atreven a tomar iniciativas en esta materia que, a juicio de ellos, es de carácter reservado al poder nacional. A todo ello se suma la inexistencia de una legislación apropiada y de una política bien definida de lo que debe hacerse para habilitar este sector.

En Venezuela, aún cuando el desarrollo fronterizo no está contemplado dentro de los servicios y las materias establecidas en la ley como sujeto de transferencia, se considera de gran importancia incluirlo. Esta distinción justificaría la especificidad de la frontera venezolana en el tratamiento requerido a propósito del proceso de descentralización, conformando un escenario muy especial, el cual será necesario atender con prioridad.

Notas

- (1) Eso, si estructuramos en cuatro ejes la interpretación de una realidad fronteriza entre Venezuela y Colombia, la cual quedaría de la siguiente manera: 1) Arauca - Guasdalito Saravena - El Nula, 3) La Guajira y 4) San Cristóbal - San Antonio - Ureña - Villa del Rosario - Cúcuta - Bucaramanga

Bibliografía

AGUILAR V., Luis (1993). "La complejidad de la acción conjunta: Pressman y Wildavsky". En Donald Van Meter y otros, La Implementación de las Políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- ARANDA, Sergio (1983). Las Clases Sociales y el Estado en Venezuela. Caracas: Editorial Pomare.
- BRICEÑO MONZILLO, José M. (1986). Venezuela y sus fronteras con Colombia. Caracas: Fondo Editorial Maraisa y Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes.
- CONZUPLAN. (1997). VII Plan del Estado Zulia. Maracaibo.
- CORDIPLAN. (1995). Documentos del IX Plan de la Nación. Caracas.
- CÓRDOVA J., Edgar (1999). "Modernización de la infraestructura de servicio por parte de las gobernaciones en Venezuela: El caso del Estado Zulia". Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 7, Maracaibo: Universidad del Zulia, pp. 71-98.
- CUNILL G., Pedro (1991). "Fronteras y ocupación del espacio en las próximas dos décadas". En COPAF Hacia una política para la frontera con Colombia, Caracas: Serie Consultas.
- EL NACIONAL. Caracas, 23 agosto 1997.
- IESA ZULIA. Zulia: Competitividad para el desarrollo. Ediciones IESA. Caracas. 1997.
- LA NACIÓN, San Cristóbal, 08 mayo 1995 y 23 de agosto 1998.
- MÉNY, Yves y THOENIG, Jean-Claude (1996). Le politique publique. Bologna, Italia: Il Mulino.
- MINISTERIO DE LA DEFENSA (1996). Plan de Gestión Fronterizo 1996 - 1999. Caracas.
- MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES (1997). Ley de Presupuesto de 1998. Caracas.
- MÜLLER R. Alberto (1991). "Venezuela y sus políticas hacia Colombia". En COPAF Hacia una política para la frontera con Colombia, Caracas: Serie Consultas.
- MURGUEY Gutiérrez, José (1988). Controversia Colombo - Venezolana en la construcción del Gran Ferrocarril del Táchira. Caracas: Ediciones Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- MUÑOZ, Arturo G. (1985). El Táchira Fronterizo. Caracas: Ediciones Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- NWEIHED, Kaldone G. (1990). Frontera y Límite en su marco mundial. Caracas: Ediciones Equinoccio - Universidad Simón Bolívar.
- OCHOA H., Haydée (1995). Tecno-cracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991). Maracaibo: Ediluz - Universidad del Zulia.
- PANORAMA. Maracaibo, 10 de junio 1998.
- PULGAR, Telasco (1990). "El papel de las fronteras en la integración latinoamericana". Revista Capitu-

- los del SELA, N° 25. Caracas, pp. 87-90.
- RANGEL, Domingo Alberto (1975). Los Andinos en el poder. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- REVISTA PRIMICIA, 26 Octubre de 1999, N° 101. Caracas.
- ROMERO R., María E. (1997). "Las Políticas Públicas en los noventa: Venezuela más allá de la teoría". Ciencias de Gobierno, N° 1, Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, pp. 21-32.
- SOFIA, Pasquale (1999). Las fases de la actuación de un proyecto. Trabajo no publicado, Maracaibo: Universidad del Zulia.
- THERBORN, Göran (1979). ¿Cómo domina la clase dominante?. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Wilmer Morales M.

Licenciado en Educación, ULA-Táchira; Magister en Ciencias Políticas. Mención Geopolítica y Fronteras. ULA-Mérida. Ha sido Secretario Ejecutivo de la Asamblea Regional Fronteriza Colombo-Venezolana, Presidente de la Comisión Estatal para el Desarrollo Fronterizo, integrante de la Comisión de Fronteras del Consejo Nacional de Educación; Comisionado para Asuntos Fronterizos de la Gobernación del Estado Táchira, profesor en el Instituto Universitario de la Frontera y del Programa de Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Bicentenario de Aragua. Actualmente es Miembro Ordinario del Personal Docente y de Investigación del Instituto Universitario de Tecnología Agro-Industrial Región Los Andes-Táchira y profesor invitado de la Universidad Simón Bolívar (Seccional Norte de Santander).

E-Mail:

wmorales56@hotmail.com
wmoralesmoreno@yahoo.com

Fecha de recepción:
Noviembre 2002

Fecha de aceptación definitiva:
Marzo 2003