

La Política de Fronteras del Estado Venezolano en los albores del siglo XXI

Juan Nepomuceno Rodríguez Flores/Fejoo Colomine Rincones*

Resumen

Se trabaja la gestión del **Consejo Nacional de Fronteras** (1994-1999) a partir nociones vinculadas a las relaciones interfronterizas y el régimen político predominante en Venezuela para la definición de los espacios fronterizos y los principales lineamientos de política planteados para entonces. Seguidamente se analiza el **Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras**, aspecto importante de la gestión jurídica del Estado en la década del noventa. También, se trata acerca de la posible configuración de un nuevo escenario político en lo fronterizo a partir de la materia que al respecto contempla la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Finalmente, se presentan algunas conclusiones de interés para futuras investigaciones sobre la temática en cuestión.

Palabras clave: Política de Fronteras, Estado, Desarrollo, Planificación, Integración.

Border policies of the Venezuelan state in the XXIst century

Abstract: The work of the National Council of Frontiers (Consejo Nacional de Fronteras, 1994-1999) from notions linked to inter-frontier relationships and the Venezuelan political regime for the definition of the border space and the main political policies stated for the moment are studied. Later, the Frontiers Organic Law Project (Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras) is analyzed, important aspect of the State law in the nineties. In addition, it is talked about the possible configuration of a new political scenery regarding frontiers from the subject about this that is stated in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela) of 1999.

Key words: frontier policies, State, development, planning, integration.



1-. Introducción

Generalmente, la **política de fronteras** de los Estados nacionales se concibe dentro de la política internacional, bajo responsabilidad de las respectivas Cancillerías y/o de los organismos encargados de su política exterior. En Venezuela, aunque prevalece este esquema jurídico-político y administrativo, lo referente a las fronteras también forma parte de la práctica política interna del Estado, creando responsabilidades al Ministerio de Relaciones Inte-

riores e involucrando otros organismos del poder ejecutivo y legislativo (Ministerios, Comisiones Presidenciales, Comisiones Legislativas, entre otros), a los cuales se les encomienda intervenir coordinadamente en el conocimiento y tratamiento de la compleja realidad implicada en el fenómeno fronterizo: (in)seguridad, planificación del desarrollo, integración (nacional/binacional), ordenación territorial, subversión, tenencia de la tierra, narcotráfico, educación, conservación del ambiente, salud, infraestructura, calidad de vida, etc.

El Estado venezolano ha reconocido la necesidad de garantizar su seguridad y legitimidad político-territorial mediante la ocupación y el resguardo

de los espacios fronterizos, lo cual incluye atender a las exigencias socioeconómicas de sus habitantes y dar respuesta a las preocupaciones de numerosos sectores del país sobre la crítica situación de las fronteras, en especial las regiones colindantes con Colombia.

El fenómeno fronterizo no puede ni debe ser reducido a un problema de límites o de demarcaciones, para lo cual el derecho internacional ha generado un complejo andamiaje de recursos y técnicas jurídicas. Hoy, debe reconocerse que el desarrollo progresivo de los espacios fronterizos y la ocupación humana constituyen los elementos fundamentales para preservar la integridad territorial y la identidad nacional de cualquier país.

Nuestras fronteras son vulnerables a la acción de ejecutorias irregulares del hampa, la subversión extranacional, el delito internacional y omisiones o ausencias inexplicables de países vecinos que contribuyen a acentuar desequilibrios y trastornar el desenvolvimiento de la vida del habitante fronterizo y siembran peligrosos e irracionales sentimientos de ultranacionalismo radical cuya meta final es el enfrentamiento armado.

2- Consideraciones generales. Las relaciones interfronterizas

Las relaciones transfronterizas, materializadas en el tránsito internacional de bienes y personas requieren de un soporte urbano. Todo eje de acceso debe presentar una fachada urbana de acceso, sea esta un puerto marítimo, un puerto fluvial o puerto terrestre. Se requiere de un sistema de ciudades fronterizas para contribuir al proceso de integración y desarrollo sostenible en el marco de la paz y la solidaridad con nuestros países vecinos (Colomine, 1995). Este fue uno de los principales lineamientos que orientó el diseño de la Política de Fronteras del Estado venezolano.

El definido patrón urbano de

ocupación espacial de la población venezolana, cuyo 85% se concentra en centros urbanos superiores a 1.000 habitantes. El anillo fronterizo venezolano no es distinto a esa realidad demográfica, por eso se asume que las comunidades fronterizas deben ser integradas adecuadamente a esa trama urbana, bajo un marco de continuidad y pertenencia junto a las otras ciudades de nuestro país.

2.1- Centro, periferia y fronteras.

Centro-periferia, una de las «metáforas dominantes» de nuestra época (Strassoldo, 1985:80), constituye la propuesta básica para abordar el tratamiento del conjunto de manifestaciones del proceso de integración a través de los espacios geográficos delimitantes de dos sistemas societarios. En la literatura de la planificación del desarrollo regional, se establece la importancia del centro; la periferia es una consecuencia, un efecto de menor importancia. La unidad centro-periferia, forma parte de los análisis referidos a los espacios territoriales, a la delimitación de determinadas zonas geográficas representadas generalmente por un centro urbano que puede combinar diversas vocaciones de actividades predominantes: industria, comercio, servicios, gobierno, puerto, etc., y una periferia de dimensiones variables según sea la fuerza o potencial del centro para ejercer el dominio del territorio en contra de su vecino oponente.

Se trata de un concepto dinámico, referido a los sistemas humanos que tienden a crecer y extenderse, para ir progresivamente dominando el ambiente físico en el que se desenvuelven. El **centro** controla y canaliza las fuerzas del crecimiento, gobierna el uso del territorio y establece y combina las vocaciones de las actividades concentrativas. En el centro se instalan diversas escalas de valores y oportunidades para los grupos humanos que cooperan en él. Por su parte, la **periferia** es el escenario en donde una región, a la vez que genera los insumos necesarios para

su procesamiento económico en el centro, despliega su capacidad de filtrar fuera de sus límites físicos los insumos y productos excedentarios que produce el centro.

Es imprescindible, en cualquier estudio para analizar el dominio del ambiente físico, determinar quién ejerce y cómo se ejerce el poder sobre el espacio regional. Más aún, en un sistema de regiones interdependientes, el espacio geográfico es el elemento de cohesión de una estructura de relaciones verticales, desde un centro de poder dominante hacia abajo, subordinando espacios, dominando la fuerza de trabajo, en una relación de dependencia. El *centro* organiza esta relación procurando controlar los factores de la producción de la periferia, en especial el diagnóstico, observación y exploración de sus recursos naturales, llegando a dictar el ritmo de las transformaciones de la periferia. En resumen, la periferia es dependiente del centro y esa dependencia se materializa a través de las fuerzas económicas espontáneas del mercado, por un lado y del otro, por mecanismos políticos desplegados y movidos por fuerzas e intereses diversos, a veces conflictivos, en ocasiones débiles o difusos, condicionando el carácter de las relaciones socioeconómicas en juego, pero en todo caso en representación del Estado y su expresión concreta, el gobierno.

En este punto es conveniente insertar los conceptos de *límite* y *frontera*. El límite es un punto de diferenciación entre regiones, es el punto o segmento extremo de una región; puede ser una abstracción o línea geodésica invisible o puede ser también un accidente geográfico. El *límite* forma parte de la periferia y puede generar conflictos a partir del máximo despliegue de fuerzas económicas, sociales y culturales efectuadas por la región vecina. El límite emana de un acto soberano del centro, lo que origina normalmente lo que conocemos por «conflictos de límites», los

cuales surgen cuando las acciones de dominio de una región sobre su periferia no son reconocidas por la región vecina. En tanto que la *frontera* es un concepto más amplio suele ser un territorio de intercambios. Generalmente se trata del escenario de ocupación humana, en donde una determinada población coopera en función de procurarse los medios de vida. Es también un modo de vida, porque el habitante fronterizo aprovecha para su bienestar las ventajas que surgen de la región vecina, surgiendo una especie de síntesis integradora típica.

2.2- Región y sub-región.

Es importante considerar este aspecto por cuanto de nuevo cobra fuerza la planificación del desarrollo regional. El concepto de región es aplicable a todos aquellos espacios geográficos en los cuales se desenvuelve un modelo de centro-periferia que dispone de autonomía económica y política suficiente para generar crecimiento productivo. El concepto supone la vigencia de una nación constituida sobre un contrato social descentralizado y un poder nacional facilitador de las autonomías regionales. Al oponerse a otros términos geopolíticos parecidos, tales como «estado», «distrito», «cantón», «municipio», etc.; el término asumió una connotación económica, a partir de las tesis del crecimiento polarizado sustentadas por el economista francés Jacques Boudeville.(1)

Es necesario reconocer que el desarrollo regional implica la satisfacción de las necesidades básicas de la población; el incremento del nivel de ingresos para ampliar la demanda agregada que facilite la diversificación de la producción regional y la creación de infraestructuras de vialidad, energía eléctrica y servicios que aseguren la adecuada expansión de la periferia. También supone la coordinación y equilibrio con otras regiones nacionales en función de la satisfacción de la demanda nacional de bienes de uso y colocación

internacional de los excedentes (Penouil, 1985:22).

A una región se subordinan subregiones, entendidas como espacios predeterminados, para generar funciones productivas dentro de un marco de planificación regional estructurado con base a objetivos específicos. Una sub-región fronteriza es aquella que, dentro de los confines de la periferia, toma contacto con la región vecina, sea esta otro país o cualquier otra región dentro del mismo país.

En materia de la planificación del desarrollo regional y del manejo de la relación centro-periferia, surge a menudo la confrontación de los conceptos *desarrollo regional vs. desarrollo sectorial*, es importante considerar la teoría atinente a ambas tendencias en razón de la distribución del ingreso nacional y la orientación de la inversión nacional. El desarrollo sectorial supone una planificación nacional, con la fijación de objetivos nacionales y la determinación de recursos igualmente nacionales, por tanto se requiere un clima de armonía, consulta y participación en las decisiones por parte de las regiones involucradas. En teoría, la planificación nacional así diseñada acentúa los valores y principios de la democracia y la participación.

En Venezuela, la planificación y los estudios acerca de las regiones, tuvo un momento estelar en la década de los años sesenta. La elite dirigente fue influenciada por un modelo teórico de planificación surgido del sistema socialista, el cual supone una fuerte intervención del Estado condicionando el desenvolvimiento del sistema social y una estructura de relaciones de producción derivadas del sistema capitalista, lo cual supone el libre juego de la oferta y la demanda, incluyendo dentro de esta variable, la fuerza de trabajo humano. Como resultado, se implantó un sistema de regiones, con su correspondiente centro opulento. El modelo fue respaldado por diferentes gobiernos a través de

varios decretos, entre ellos el 650 (julio de 1970), por el cual se crean seis regiones administrativas, con sendos agentes corporativos, para gestionar los diagnósticos económicos, jerarquizar y administrar los recursos presupuestarios en función del desarrollo regional.

El modelo fue aplicado bajo un esquema de Estado monolítico, negador de las autonomías regionales, con una enorme concentración de funciones administrativas, de las cuales derivaban acciones de intervención en las regiones sin consulta previa con los entes locales. No sólo se implantó desde Caracas un modo arbitrario de gestión pública hacia las regiones, sino que el mismo profundizó los desequilibrios económicos y sociales, estimuló la migración desde las regiones hacia el centro del país y derivaron finalmente en costosos entes burocráticos, los cuales más recientemente han tenido un cruento final.

3- Espacios fronterizos:

El tratamiento de los asuntos fronterizos venezolanos ejemplifica lo erróneo del modelo aplicado en Venezuela, siguiendo una equivocada interpretación de la teoría del desarrollo regional polarizado. La estructura regional adoptada vía decretos no tenía un concepto regional de fronteras; tenía eso sí, una delimitación solapada sobre los límites de los estados, por ejemplo: la región zuliana estaba conformada por el estado Zulia, en tanto que la región andina estaba conformada por los territorios de los estados Táchira, Mérida, Trujillo y Barinas. Fue denominada Región Guayana, la conformada por el estado Bolívar y los entonces territorios federales Amazonas y Delta Amacuro.

Venezuela tiene una extensa frontera y gran variedad de espacios fronterizos. Es un anillo que se caracteriza por tener amplias zonas despobladas, con graves problemas de intercomunicación.

Podemos identificar una amplia zona conformada por los ríos: Meta (tramo internacional hasta Puerto Páez, 342 kms.); Orinoco (tramo internacional entre los puntos El Burro-Puerto Ayacucho, 80 kms.); Puerto Ayacucho-San Fernando de Atabapo (260 km); Atabapo; tramo internacional San Fernando de Atabapo-confluencia con el río Temi (120 kms.); Río Negro, tramo internacional Maroa-San Carlos de Río Negro-Santa Lucía (170 kms.).

En su casi totalidad, nuestros espacios fronterizos son baldíos nacionales, los cuales, en los últimos 40 años, han sido paulatinamente transformados en áreas de régimen de administración especial, algunos afectados para la reforma agraria y otros delimitados como reservas forestales, o reservas de biosfera, o parques nacionales o zonas protectoras de recursos hídricos.

Los estados federales que tienen límites internacionales, afectan un espacio geográfico fronterizo equivalente al 60% del territorio nacional, pero es necesario agregar, que ese espacio alberga apenas a la quinta parte de la población del país, quinta parte que se concentra en un 80% en la frontera colombo-venezolana. Los espacios geográficos configurados por los municipios ubicados en líneas internacionales o territorios en reclamación, abarcan el 45% del territorio nacional.

En general disponemos de unos espacios o regiones fronterizas en su mayor parte despobladas, con grandes potenciales agrícolas y pecuarios, forestales y minerales. Existen razones para afirmar que los recursos físicos de nuestra frontera se encuentran sub-utilizados o en peligro de ser destruidos o depredados por parte de agentes e intereses distintos a nuestra nacionalidad.

3.1.- La integración física como base de sustentabilidad del desarrollo fronterizo

Por integración física se entiende el esfuerzo encaminado hacia

la construcción de un eficaz sistema de vialidad e interconexión urbana, sea ésta acuática o terrestre, que vincule los distintos sistemas intra-regionales y locales con relación al resto del territorio nacional, para lo cual son necesarios planes de vialidad terrestre, ferrovías y proyectos puntuales de puentes, puertos marítimos, fluviales y lacustres, aeropuertos, vías de penetración rural, etc.

Este sistema de integración debe complementarse con otro no menos importante de telecomunicaciones, no sólo en el plano de redes telefónicas y telegráficas sino también en la implantación del corredor radial y televisivo fronterizo con el objeto de configurar un escudo nacional de ondas electrónicas. La integración física guarda también relación con la extensión del tendido eléctrico matriz de interconexión regional, la ampliación de redes locales eléctricas, de acueductos y demás sistemas de disposición de desechos sólidos y líquidos.

Por otra parte, debe concebirse la frontera como un sistema resultante de la interacción de dos sistemas nacionales de naturaleza distinta. Por supuesto, cada Estado nacional establece hacia sus fronteras un conjunto de acciones para ocuparlas y resguardarlas en función de garantizarse su seguridad y su legitimidad territorial. Se trata de integrar los espacios fronterizos al todo nacional, a partir de sus realidades diferenciadas situadas en regiones y localidades específicas, a las cuales corresponden determinados potenciales y limitantes, formas de organización social y representaciones culturales que, dentro de un mismo contexto nacional, deben ser objeto de un proceso de integración.

La dinámica de la integración obra no sólo en sentido del país, de su territorialidad e identidad, sino también hacia afuera, respecto de nuestros países vecinos. Nuestras fronteras configuran un sistema de ventajas comparativas para el desenvolvimiento de relaciones

de intercambio económico favorables, mediante la adecuada aplicación de los distintos acuerdos bilaterales y multilaterales. La adopción y aplicación de ese conjunto de instrumentos de integración tiene en la frontera el mejor escenario para la articulación de polos de crecimiento y desarrollo, en el mejor sentido de la expresión, en la consolidación de zonas de integración fronteriza (ZIF), establecidas en diversos documentos y declaraciones presidenciales de los países andinos, en especial en la Decisión 459 de la Comunidad Andina.

Nuestra equivocada práctica en materia de geopolítica fronteriza ha determinado la existencia de un número elevado de ejes de penetración que se han establecido sin fórmula legal, bajo el manto de la espontaneidad y la ocupación irregular. Alrededor de estos puntos fronterizos espontáneos, crece un estrato de población marginal, dedicada a actividades e intercambios comúnmente informales, de modo que los actores sociales que se domicilian en esos lugares, provienen de estratos marginales de ambas sociedades.

3.2.- La educación y la salud en función del desarrollo sustentable de los pueblos fronterizos

La salud y la educación son los recursos más importantes para las transformaciones a que se aspira en función de lograr una sociedad más integrada, emprendedora, democrática y solidaria. Estos dos sectores deben ser reorganizados, descentralizados y coordinados para promover una modificación sustancial en la calidad de vida de las comunidades fronterizas, las cuales constituyen ese estrato de venezolanos excluidos de los derechos que la Constitución de la República garantiza en materia de educación y salud.

En términos de educación, los indicadores estadísticos para los estados fronterizos presentan igual correspondencia que los indicadores de salud. El fenómeno de la reversión de la calidad de los nive-

les de educación básica y media se ha hecho presente con la particularidad de registrarse en algunas zonas del Alto Apure y Amazonas un cierto éxodo de escolares hacia escuelas colombianas, mejor equipadas con material didáctico y de funcionamiento más sistemático que las nuestras.

En cuanto a salud, la generalidad de los estados fronterizos presenta graves deterioros en las tasas de mortalidad general, infantil y peri-natal; presentan el porcentaje más alto de niños con bajo peso al nacer y se caracterizan por el mayor número de diarreas, enfermedades parasitarias y respiratorias agudas. En la frontera se muere en mayor grado por patologías típicas de los países pobres. El deterioro severo de la calidad de los servicios de salud de las zonas fronterizas se muestra en el déficit de médicos y de paramédicos; de camas hospitalarias y problemas severos para enfrentar las endemias rurales, en especial el paludismo, el dengue y la oncocercosis.

3.3.- La cuestión indígena

Venezuela no tiene una población indígena con la magnitud y complejidad que se presenta en países en los que superan el 25% de su población total, pero hay indígenas en una proporción estimada en el 2,8% de nuestra población. Las 28 etnias aborígenes venezolanas tienen su hábitat en la totalidad de los estados fronterizos Zulía, Apure, Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro y Sucre configurando un sistema social multimodal y étnico representado en 28 lenguas nativas, que expresan una complejidad cultural multilíngüe, única en América Latina, cuyo rico legado histórico debe ser preservado.

Los males que aquejan a estas comunidades se han agravado en los últimos años; la frontera indígena se ha reducido substancialmente para dar paso a un sector de indígenas integrados a la sociedad venezolana, viviendo en la mayor marginalidad y pobreza,

acosados por el hambre y las enfermedades, el alcoholismo. Las comunidades que aún permanecen en su medio histórico y natural son masacradas, agredidas, arrinconadas o reclutadas por la delincuencia fronteriza: el narcotráfico, la subversión, el abigeato y la minería ilegal, entre otros.

Las comunidades indígenas tienen derecho a preservar y desarrollar su identidad étnica, así como aplicar los sistemas de organización política, social y económica, cultural, religiosa y su vinculación con las normas del derecho consuetudinario para la convivencia interna, siempre que no atenten con las disposiciones de nuestra legislación. Por estar ubicadas en las áreas de frontera, las comunidades indígenas podrán integrarse al desarrollo económico que estimule el Estado, bajo un esquema de incentivos especiales y preferenciales, dentro del cual debe destacarse el relativo a reconocerles la propiedad ancestral de sus tierras.

3.4.- La tenencia de la tierra como fuente altamente conflictiva en la frontera

La casi totalidad de nuestros espacios fronterizos son baldíos nacionales que han sido fundamentalmente ordenados bajo regímenes especiales. Ha sido ésta una de las erráticas políticas aplicadas en materia de ocupación y desarrollo de nuestros espacios fronterizos. El productor rural no tiene seguridad jurídica sobre el predio que ocupa, desatándose una tendencia malsana hacia el latifundio, con la ocupación de grandes espacios para mantenerlos improductivos, sobre la base de precarios títulos de propiedad. Esta manera irregular de ocupar los espacios territoriales fronterizos, desencadena inmediatamente la lucha social entre quienes no tienen tierra y quienes la poseen. La crisis del país en los últimos años ha puesto de manifiesto la alta conflictividad por la tenencia de la tierra, que sólo podrá resolverse en la medida en que se produzca un plan

de ordenamiento y ocupación progresiva de los espacios territoriales.

3.5.- La seguridad fronteriza

Los problemas del desarrollo de la frontera venezolana se manifiestan en otro sentido con el control de los delitos más comunes que la afectan: el ingreso ilegal de personas y bienes, el secuestro, la extorsión, el abigeato, el robo de maquinarias y equipos, etc., ilícitos que siembran la angustia y la desconfianza entre los productores rurales, industriales, comerciantes, servidores públicos, y demás, con el añadido de que disminuyen la actividad productiva.

Es necesario un plan de seguridad fronteriza para contener los efectos perniciosos de un conjunto de variables que, como el narcotráfico, la subversión o el ingreso ilegal de extranjeros, originan focos permanentes de perturbación. Dicho plan exigiría la participación de los entes gubernamentales y la comprensión y colaboración de quienes viven y trabajan honestamente en la frontera, lo mismo que el correcto abordaje de los problemas del desarrollo agrícola en esos confines de la patria.

3.6.- La municipalización como instrumento idóneo para poblar la frontera

El municipio adquiere hoy una importancia vital cuya trascendencia aún no ha sido redimensionada plenamente. Insurge como emanador del poder de decisión local, facilitador del proceso de crecimiento social y constituye el nuevo escenario para la participación del ciudadano en función del mejoramiento de su entorno, fin esencial de la acción política.

Este proceso de transformación, con un énfasis inicial en los centros urbanos, comienza a hacerse sentir en regiones con menos concentración de población, entre ellas la frontera. Allí, sobre las vastas regiones a lo largo del anillo fronterizo y en el espacio conformado por los 56 municipios limítrofes que lo conforman, este pro-

ceso se da con una caracterización muy particular: el paralelismo e interdependencia entre el crecimiento institucional de cada municipalidad y el crecimiento y desarrollo del colectivo sobre el cual el poder local ejerce su influencia.

El proceso de municipalización es el instrumento fundamental e idóneo para el poblamiento de las fronteras. En principio, ello se logra mediante el establecimiento de un proceso continuo y sistemático de consolidación en la relación a los diferentes niveles de la administración central y descentralizada y su proyección sobre el colectivo en la búsqueda de acciones acordes a las especificidades y expectativas de cada región en particular. La propuesta se resume en el establecimiento de metas locales en clara correspondencia en su proyección y viabilidad de realización, con las grandes metas que para el desarrollo de la frontera nacional se plantean los entes rectores; a saber, la confluencia de desarrollo, seguridad e integración como los grandes objetivos comunes para tan vitales regiones.

4-. Política de fronteras

En 1994 se reinstala por cuarta vez el Consejo Nacional de Fronteras (CNF), reactivado según Decreto Presidencial N° 64 (02/03/94, G.O. 35.417). Dicha instancia había sido tres veces creada por decretos presidenciales anteriores, desde el primer gobierno de Rafael Caldera: (Decreto 407 del 14/10/70 G.O. 29344), Luis Herrera Campins (Decreto 833 del 06/11/80 G.O.32107) y Jaime Lusinchi (444 del 20/12/84 G.O. 33.138).

La orientación de la política de fronteras y/o fronteriza durante la gestión presidencial del Dr. Caldera (1994-1999), coordinada a través del Consejo Nacional de Fronteras (CNF), se sustentó principalmente en la propuesta de la Declaración de Río (UNESCO,1992), referida a la consolidación de un sistema urbano eficiente para el desarrollo social, cuyos conceptos fueron ratificados en la Cuarta

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (junio 1994), celebrada en Cartagena, Colombia. En este sentido, en la introducción del documento presentado por la Secretaría Ejecutiva del CNF, en abril de 1998, se señala lo siguiente:

«La presencia del Estado Venezolano en sus fronteras debe realizarse en forma integral y ordenada, sustituyendo el concepto simplista del puesto o campamento militar por una concepción urbana trascendente y definitiva... Es indispensable asumir este problema, históricamente, como un sistema de fundación y consolidación de ciudades, con la trascendencia, fuerza socio-cultural y rica complejidad del hecho urbano. Requerimos de un plan de ordenamiento para las áreas de frontera, que establezca coherentemente la estrategia de integración física respecto al país, las acciones de seguridad y defensa para el control y restricción de actividades ilegales, ordene el desarrollo urbanístico y rural, oriente la prestación de servicios de salud y educación, preserve la identidad cultural de las etnias aborígenes y adopte las acciones necesarias al desarrollo económico y social sostenible en el marco de la paz y la solidaridad con nuestros países vecinos» (CNF,1998:1).

Este CNF es definido como un organismo de consulta y asesoramiento permanente de alto nivel del poder público nacional. Cumple funciones de coordinación y promoción de investigación sobre el hecho fronterizo y de acciones entre distintos entes gubernamentales sobre la frontera. También, el CNF accede a organismos internacionales o multilaterales para la búsqueda de fuentes de financiamiento o de apoyo, orientadas hacia el desarrollo de fronteras. El

CNF está afiliado al programa de las Naciones Unidas (UNESCO), a través del cual accede a toda una serie de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional de las que fluyen diferentes mecanismos de asistencia recíproca. (CNF-PRODESSUR, 1997:2).

El CNF adoptó, a partir de 1994, como política principal el **«Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas»**, concibiendo la integración física como base de sustentabilidad del desarrollo fronterizo. Al respecto se considera, entre otras cosas que, nuestros espacios fronterizos deben ser incorporados al desarrollo del país, integrados físicamente. Dicho programa se plantea una serie de objetivos que abarcan *la ordenación y planificación de los centros poblados urbanos y rurales existentes y por crearse en las zonas fronterizas, su infraestructura vial, eléctrica y de telecomunicaciones, su economía, actividad tecnológica, industrial y comercial, así como su poblamiento y jerarquía política*, lo mismo que el régimen de tenencia, el aprovechamiento de los recursos, la ejecución de proyectos habitacionales, de infraestructura, servicios públicos, seguridad alimentaria, educación y cultura, salud, recreación, turismo y deporte, protección, fomento y desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas, la promoción e incentivo de las inversiones, políticas y estrategias de seguridad de Estado, políticas de integración fronteriza con los países vecinos.

En esta amplia concepción de política fronteriza, el Estado venezolano contempla *«la integración física como base de sustentabilidad del desarrollo fronterizo»* y señala que:

«Se trata de integrar los espacios fronterizos al todo nacional, a partir de sus realidades diferenciadas situadas en regiones y localida-

des específicas, a las cuales corresponden determinados potenciales y limitantes, formas de organización social y representaciones culturales que dentro de un mismo contexto nacional, deben ser objeto de un proceso de integración. Nuestros espacios fronterizos deben ser incorporados al desarrollo del país, integrados físicamente, erradicando o disminuyendo las actividades perturbadoras y depredadoras que afectan nuestra seguridad y bienestar» (CNF, 1998: 10)

Puede considerarse, en términos generales, que en este periodo 1994-1998 el Estado venezolano retoma la política fronteriza del país, atribuyéndole una gran importancia al CNF, a PRODESSUR y a las Fuerzas Armadas Nacionales en las estrategias gubernamentales para las fronteras. También se disponen recursos considerables para la instrumentación de diversos programas de atención a las regiones de fronteras. Debe destacarse, en el ámbito jurídico-estatal, la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras para regular la especificidad de la dinámica fronteriza, lo cual ha sido y es una urgente necesidad reclamada por las poblaciones fronterizas en la perspectiva de la seguridad, el desarrollo, la integridad territorial y de la integración con los países vecinos. Este proyecto de Ley fue presentado al Congreso de la República para su discusión en el mes de junio de 1996 y, a esta fecha, el mismo aún no ha sido considerado por este órgano del poder público nacional.

También, ha sido importante dentro de las estrategias de política fronteriza el tomar en cuenta la «frontera marítima»; la cuestión indígena, la seguridad fronteriza, las zonas de integración binacional con los países vecinos, especialmente con Colombia y, particularmente «la municipalización como instrumento idóneo para

poblar la frontera».

4.1.- Las zonas de integración fronteriza (ZIF)

El Consejo Nacional de Fronteras, identificó zonas de integración fronteriza a partir de los ejes de penetración carreteros o fluviales a través de los cuales fluye el intercambio binacional. La identificación y estudio de estos espacios debe ser objeto de tratamiento interdisciplinario y de la acción coordinada de los entes de la administración pública nacional, estatal y municipal. Con Colombia, por ejemplo, se han determinado cinco grandes ejes de penetración regulares, admitidos y reconocidos jurídicamente en diversos instrumentos bilaterales: Paraguachón (Zulia), Boca de Grita (Táchira), Ureña (Táchira), San Antonio (Táchira) y El Amparo (Apure). De ellos tenemos que específicamente Venezuela y Colombia han resuelto mediante acuerdo, reconocer e instalar dos Centros de Atención Fronteriza (CENAF), uno en Paraguachón (estado Zulia) y otro en el Puente internacional Simón Bolívar (estado Táchira) Alrededor de estos pasos, tenemos un crecimiento que puede ser objeto de ordenación bajo el marco de la Ley de Desarrollo Urbanístico.

Como pasos informales se identifican entre otros los siguientes: Guana (Zulia) Tres Bocas (Zulia) Caño del Medio (Zulia), Guaramito (Táchira), La Mulata (Táchira), Novilleros (Táchira), La Unión (Táchira) Delicias (Táchira), Tabor (Táchira) Villa Páez (Táchira), Los Bancos (Apure), Cutufí (Apure), La Victoria (Apure), Puerto Infante (Apure), Cararabo (Apure), Buena Vista (Apure), Puerto Páez (Apure), Puerto Ayacucho (Amazonas), San Fernando de Atabapo (Amazonas), Maroa (Amazonas), San Carlos de Rio Negro (Amazonas). Estos pasos, algunos son aldeas, otros pueblos pequeños y medianos y otros son ciudades, deben ser objeto de un plan de estabilización y regularización jurídica que tendría los siguientes programas:

Un primer programa, conduce a la consolidación y desarrollo de las ciudades fronterizas, considerando la trama urbana con su integración de servicios, como el hábitat más seguro para el habitante de frontera. Un segundo programa, conduce a la consolidación y desarrollo de las funciones productivas de cada zona de integración fronteriza, ordenando las fuerzas productivas y los potenciales de recursos naturales que rodean a los ejes de las ciudades fronterizas. Un tercer programa, conduce al ordenamiento de los procesos de intercambio que en cada zona de integración tienen lugar con los países vecinos, identificando sus modalidades y regulando su desenvolvimiento, de modo que la integración rinda los mejores frutos a cada país y se disminuyan los efectos perniciosos del intercambio desigual que ha afectado a nuestro país tradicionalmente.

4.2.- Las subregiones fronterizas:

El CNF, en el contexto del Convenio de Cooperación con la Agencia Técnica de Cooperación (ATC) del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) en Venezuela, diseñó una metodología para la delimitación geográfica de las sub-regiones fronterizas, el diagnóstico y la cuantificación de los problemas con base a la agenda de asuntos fronterizos, la sistematización y acopio de proyectos y oportunidades de inversión y la presentación del estudio integral a los efectos de los planes de inversión pública a nivel nacional, estatal, municipal y local.

La metodología fue aplicada en el Municipio Páez del estado Apure en el año 1995, con la participación del CNF, IICA y Corporación Venezolana del Suroeste, a los fines del proyecto Ciudad Sucre. También fue aplicada en el municipio García de Hevia del estado Táchira, en el año 1996, con el objetivo de reactivar la unidad agropecuaria Guarumito, la zona industrial de La Fría y abandonada infraestructura de servicios.

El Plan Estratégico de Desarrollo

llo Integral de sub-regiones fronterizas, incorpora el concepto de REGION HOMOGENEA, con el cual es posible delimitar ámbitos geográficos específicos, los cuales poseen uniformidad en su geomorfología y sistemas ambientales y cierta identidad en sus manifestaciones culturales, sociales, políticas y económicas. Se pretendía, en una primera fase de diagnóstico, alcanzar una visión integral, con sus restricciones y potencialidades, de la cual se derivarían un conjunto de propuestas a condensar, en una segunda fase, con lineamientos de aquellos proyectos específicos más urgentes. En tal sentido se plantean los siguientes objetivos:

- Aproximar un Plan Estratégico de Ordenamiento de las subregiones fronterizas subordinado a los objetivos del Plan de la Nación.
- Reafirmar la presencia del Estado en las fronteras, mediante un sistema de centros urbanos prestadores de servicios y promotores del poblamiento racional.
- Determinar las limitaciones y potencialidades de la frontera venezolana respecto a Colombia, Brasil, Guyana, Trinidad, Antillas Neerlandesas y el Caribe.
- Identificar proyectos factibles de realización y lineamientos para la asistencia técnica a las actividades productivas.
- Actualizar los planes de ordenación del territorio de los estados fronterizos, para optimizar su ocupación según sus potencialidades y limitaciones.
- Lograr el equilibrio con los desarrollos fronterizos de nuestros vecinos.
- Reafirmar la seguridad económica y social de las poblaciones del eje fronterizo y contribuir al ejercicio de la soberanía territorial y ambiental del país, mediante el fortalecimiento institucional de los organismos públicos y de seguridad. Jerarquizar las acciones para el

mejoramiento social, económico y ambiental de la población fronteriza (educación, capacitación, salud y servicios de apoyo).

4.3-. El desarrollo sustentable del sur

El 28 de septiembre de 1994, el Presidente Caldera promulga el Decreto 358 (2) mediante el cual crea una Comisión Presidencial de carácter temporal cuyo objeto es proponer un Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur de Venezuela, una vasta región integrada por el territorio de los estados Amazonas, Apure, Bolívar y Delta Amacuro. La Comisión, integrada por 22 organismos fue presidida por el Secretario Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

Mediante un amplio apoyo militar y logístico, la Comisión presenta, en diciembre de 1994, el Proyecto de Desarrollo Sustentable del Sur, soportado en un ambicioso y costoso proyecto de ocupación y dominio del sur de Venezuela que los estrategas militares del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa denominaron «El Escorpión Tricolor». El proyecto contemplaba la institucionalización de una Comisión Presidencial paralela al CNF, duplicando las funciones de este organismo en los estados Apure, Amazonas, Bolívar, y Delta Amacuro.

El 15 de febrero de 1995, por decreto 562 (3), se crea la Comisión Presidencial Coordinadora del Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR) institución de carácter permanente y de alto nivel, cuyo objeto sería velar por el cumplimiento del proyecto, coordinando la actividad de los distintos organismos públicos y privados que actúa en el área y atendiendo las necesidades de seguridad y defensa de la zona fronteriza del sur de Venezuela.

5-. El Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras

Hasta 1999, la legislación nacional sobre los asuntos fronterizos

ha sido concebida a partir de un conjunto de disposiciones y resoluciones ministeriales que han contribuido a crear el ambiente de confusión e inseguridad jurídica que se suma al abandono de las principales responsabilidades del Estado venezolano para estimular el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los cuatro millones de venezolanos y venezolanas que habitan en los estados y municipios fronterizos.

Desde el año 1996, el Consejo Nacional de Fronteras, inició el estudio de una Ley de Fronteras. La evaluación derivada mostraba que este anillo fronterizo conformado por amplios territorios, con importantes recursos naturales, con vecindad continental con tres países y vecindad marítima con nueve, en el que se ubica el 90% de la población indígena y en el que se evidenciada la ausencia de gobernabilidad, exigía dar carácter de Ley Orgánica al proyecto. Este, fue presentado al entonces Congreso de la República pero no se concretó su discusión y aprobación.

El 27 de septiembre del año 1999, bajo un nuevo gobierno, el Consejo Nacional de Fronteras, realiza el Foro Lo Fronterizo en la Nueva Constitución y remite las conclusiones y propuestas a la Comisión de Soberanía y Territorio de la Asamblea Nacional Constituyente, que incluye un artículo constitucional que remite a una Ley Orgánica los asuntos fronterizos.

5.1-. Sobre la nueva Constitución y la política fronteriza

A diferencia de la Constitución del 61, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), introduce con absoluta claridad principios, contenidos y disposiciones directa e indirectamente relacionadas con los asuntos fronterizos.

El acrecentamiento en los últimos años de la dinámica social, económica y cultural de nuestras fronteras, al igual que la agudización de los conflictos sociales ori-

ginados por la delincuencia común, el tráfico de estupefacientes y las operaciones de los frentes guerrilleros y paramilitares colombianos, han sido entre otros, factores para que esta materia haya sido ampliamente tratada en diversos debates de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el Preámbulo de la Constitución aprobada se subraya la importancia de asuntos que gravitan en nuestras fronteras: primero, el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad venezolana, en clara referencia a las comunidades y pueblos indígenas localizados en su totalidad en nuestros espacios fronterizos; a continuación resalta entre otros valores, el de la integridad territorial y luego, establece el principio de cooperación e integración entre los pueblos.

El Artículo 15 atribuye al Estado la responsabilidad de **establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos**. Este mismo preserva hacia esos espacios los valores de **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, atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales**.

El Artículo 33 en su numeral 2 facilita la naturalización a los extranjeros nacionales de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe al reducir a cinco años el requisito de residencia ininterrumpida en Venezuela. En relación con este asunto, en el Artículo 37, **el Estado promoverá tratados de nacionalidad especialmente con los Estados fronterizos**, recordemos que Venezuela tiene vecindad con 12 países.

En el Capítulo VIII, artículos 119 al 126, el Estado reconoce la existencia de pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus

culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan. Nuestros pueblos y comunidades indígenas se agrupan en 28 etnias y más de 3.000 comunidades, con una población estimada, para 1992, de 432.886 habitantes, equivalentes al 2,3% de la población de Venezuela. La casi totalidad de las etnias habitan en los estados y municipios fronterizos.

En las competencias del Poder Público Nacional, el numeral 30 del artículo 156, especifica **el manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios**. En el numeral 16 del mismo artículo se dispone el establecimiento de un sistema de asignaciones especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren minas e hidrocarburos, tierras baldías, bosques, suelos y aguas, como es el caso de los estados fronterizos.

El artículo 169, dentro del capítulo correspondiente al Poder Público Municipal, establece la disposición de diseñar a través de la ley de Régimen Municipal y de otras leyes orgánicas nacionales distintos regímenes para la organización, gobierno y administración, para los municipios fronterizos.

Dentro del Capítulo II del Título VII, los Principios de la Seguridad de la Nación se establece, en el artículo 327, la atención prioritaria de las fronteras en cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la nación, **estableciéndose una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley**.

Con la nueva Constitución el Estado ha comenzado a revertir la deuda histórica ineludible con quienes habitan en las fronteras venezolanas y ejercen la primera

responsabilidad en defensa de la soberanía, la integridad territorial y la identidad nacional. A continuación, se presenta un conjunto de principios que deben en lo posible tomar cuerpo normativo en el proyecto de Ley Orgánica de Fronteras:

- Abarcar el desarrollo sustentable: su ámbito de acción incluye las más importantes reservas de biosferas, hoyas hidrográficas, reservorios de fauna y paisajes naturales.
- Diseñar una política de Estado para el desarrollo sostenible de las sociedades fronterizas, reconociendo el proceso de urbanización propio de los mismos.
- Ocupar, vigilar y controlar el extenso espacio marítimo y las importantes cuencas internacionales.
- Ser un instrumento de desarrollo y estabilidad de los pueblos y comunidades indígenas.
- Reconocer la importancia de los Estados fronterizos en función de la integración con los países vecinos.
- Elevar el papel del municipio fronterizo como la unidad política primaria dentro de la organización nacional.
- Orientar las inversiones públicas y privadas, además de canalizar asignaciones económicas especiales hacia los espacios fronterizos.
- Unificar y coordinar los esfuerzos del poder público nacional, estatal y municipal en pro de nuestras fronteras.
- Crear un marco de incentivos para el ejercicio profesional y técnico de la función pública.
- Garantizar seguridad jurídica para el desenvolvimiento de la actividad productiva en estos espacios geográficos.
- Estimular el uso eficaz de los factores de productivos.
- Generar un nuevo modo de vida, consustanciado con nuestros valores de soberanía e identidad nacional.
- Promover el desarrollo equilibrado en las Zonas de Integra-

ción Fronteriza.

6-. Conclusiones

La política de Fronteras del Estado venezolano durante el periodo 1994-1999, coordinada por el CNF, instaló un proceso de planificación estratégica, fundamentado en el principio de región homogénea y la identificación hipotética de zonas de integración fronteriza, lo cual fue incorporado al Plan de Ordenación del Territorio, de conformidad con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. El modelo colocó sobre bases reales el concepto de frontera y de sub-región fronteriza, aproximándose a esa especie de microcosmos social constituido por comunidades y pueblos fronterizos en interacción permanente con sistemas ambientales diversos y con realidades económicas, sociales y culturales propias de otros países.

Luce imperiosa la necesidad de poner los espacios fronterizos al servicio del desarrollo del país, el estatus geopolítico de nuestras fronteras puede definirse en función de la seguridad alimentaria del país, por ser zonas con amplias ventajas físicas para la producción e industrialización de alimentos en gran escala. Allí radica la reversión de nuestra dependencia alimentaria por país productor y exportador de alimentos. En ello va implícita una reforma de la estructura de tenencia que garantice seguridad a la inversión privada y financiamiento a la actividad productiva, así como también un adecuado plan de capacitación técnica de los recursos humanos.

El país debe avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo de sus fronteras, dotándolas de un marco jurídico e institucional. Programando su desarrollo integral mediante leyes que trasciendan históricamente a los cambios político-gubernamentales.

Los principios de seguridad de la Nación se fundamentan en la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil para el logro de los objetivos nacionales del desarro-

llo y bienestar colectivo. No puede dissociarse el conjunto de normas a ser incorporadas en la Ley Orgánica de Fronteras, con las que también tendrán lugar en una Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.

La presencia en la frontera no consiste sólo en cubrir posiciones de seguridad militar; el crecimiento futuro de los pueblos fronterizos es inevitable y debe preverse la amplia gama de actividades urbanas: enseñanza, salud, comercio, recreación, religión y otras; que, tarde o temprano albergarán éstas ciudades fronterizas y acogerlas dentro de una trama urbana coherente para su adecuado crecimiento, bajo un marco de continuidad y pertenencia junto a todas las ciudades de nuestro país. La respuesta no puede ser la de decretar dispositivos irresponsables, o acentuar el carácter represivo de algunas soluciones. En éste sentido consideramos que los problemas de seguridad no son de la exclusiva competencia de los organismos policiales ni tampoco de las fuerzas armadas nacionales tal y como se les pretende involucrar. Sólo la acción coordinada de alcaldías, gobernaciones y la administración centralizada, en estrecha correspondencia con la sociedad civil pueden modificar el estatus represivo que como alternativa se aplica en nuestras fronteras.

La seguridad es un concepto dinámico, asociado a la intervención de numerosos factores adicionales a los meramente defensivos. La seguridad implica el libre y pacífico desenvolvimiento de los pueblos en la búsqueda de su bienestar. Ello obliga a instrumentar acciones distintas a las de considerar a las fronteras en virtual estado de guerra. La seguridad fronteriza debe combinar específicamente el esfuerzo para que sus habitantes contribuyan a preservar la integridad territorial y dominio de la identidad nacional.

La franja de seguridad de fronteras prevista en el Artículo 327 de la nueva Constitución, debe coincidir con los espacios fronte-

rizos que determine la Ley Orgánica de Fronteras. Los regímenes especiales en lo económico y lo social, poblamiento y utilización, deben ser previstos en la Ley Orgánica de Fronteras.

El escenario municipal se muestra propicio para el establecimiento de una relación armónica con relación a las tareas de planificación en conjunción con las instancias del poder público nacional y regional. Pero también es un escenario propicio para afrontar el reto del crecimiento armónico en conjunción con los habitantes de cada municipio. Es el proceso de municipalización, en consecuencia, el instrumento fundamental e idóneo para el poblamiento de las fronteras. Es necesario el establecimiento de un proceso continuo y sistemático de consolidación en la relación a los diferentes niveles de la administración central y descentralizada y su proyección sobre el colectivo en la búsqueda de acciones acordes a las especificidades y expectativas de cada región en particular.

En el marco de la preparación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la Comisión redactora incorporó al Plan, las hipótesis de ordenamiento referidas a la delimitación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con Colombia y Brasil, preparadas por el Consejo Nacional de Fronteras. Las ZIF referidas a la frontera colombo-venezolana, tienen como marco jurídico la Decisión 459 de la Comunidad Andina de Naciones. La referida a Brasil, forma parte de la agenda de temas bilaterales que adelanta la Comisión Mixta Venezolano-Brasileña.

Pudiera decirse que la política de fronteras durante el gobierno Caldera (1994-1998), adelantada principalmente por el Consejo Nacional de Fronteras (CNF) y la Comisión Presidencial Coordinadora del Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR), fue concebida en los altos niveles de decisión del ejecutivo nacional como una política de Estado. Sin embargo,

en la práctica se observó que no existía una efectiva coordinación entre los entes gubernamentales y de la administración pública encargados de «gerenciar» el fenómeno fronterizo.

Notas

- (1) Jacques Boudeville. Economista francés nació en 1919 y falleció 1975. Muchos creen que la aportación más perdurable es su famosa tipología de las regiones: regiones homogéneas, polarizadas, planeadas. Su obra se inspiró en el concepto del polo del crecimiento a partir del concepto de espacio, en el análisis de los complejos industriales y agroalimentarios ampliando el campo del análisis regional para incluir la situación de los países en desarrollo.
- (2) Gaceta Oficial No. 35.556, de fecha 28 de septiembre de 1994
- (3) Gaceta Oficial No. 35.659, de fecha 15 de febrero de 1995

Bibliografía

COLOMINE, R. Feijoo (1998) *Una Política Fronteriza de Estado con amplio respaldo nacional*. Consejo Nacional de Fronteras, Caracas.

COMISION PRESIDENCIAL PARA ASUNTOS FRONTERIZOS COLOMBO-VENEZOLANOS (COPAF) 1992. *AMAZONAS, Diagnóstico y Estrategias de Desarrollo Fronterizos*. Serie Estudios, Caracas.

CONSEJO NACIONAL DE FRONTERAS (CNF) *Actas de Reunión del Comité Directivo del CNF 1994-1998*. Miraflores, Caracas.

CONSEJO NACIONAL DE FRONTERAS (1997) *Hacia una Política de Fronteras*. Caracas.

CORDIPLAN *Programa Económico de Transición 1990-2000*. www.cordiplan.com.ve/prog-ec-tr/intr.htm

CNF-PRODESSUR (1997). *Fronteras y Desarrollo*. Boletín informativo del Consejo Nacional de Fronteras y de la Comisión Presidencial Coordinadora del Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR). Año II, Número 3, Enero de 1997, Caracas.

Bibliografía

CUADERNOS DEL DESARROLLO (1991) *Estudios del Desarrollo. Planificación, Prospectiva y Cambio Social*. Volumen I. CENDES. Caracas.

HIGGINS, Benjamin (1985). *¿Existen los Polos de Desarrollo?* en: Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales de Kuklinski, Antoni. Fondo de Cultura Económica, México.

HILHORST, Jos G. (1985) *Algunos Problemas Insolutos en la Teoría del Desarrollo Regional*. en: Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales de Kuklinski, Antoni. Fondo de Cultura Económica, México.

KUKLINSKI, Antoni R. (1981) *Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional*. Fondo de Cultura Económica, 1era edición en español, México, D.F.

KUKLINSKI, Antoni R. (1985) *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*. En: Homenaje a Jacques Boudeville. Fondo de Cultura Económica, 1era edición en español, México, D.F.

MENNES, L.B.M y Otros (1980) *El factor espacio en la planificación del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

MENDIBLE ZURITA, Alejandro (1997) *Venezuela-brasil, la historia de sus relaciones*. Universidad Central de Venezuela. Facultad Humanidades y Educación

OCEI (1992) *Censo Indígena de Venezuela*. Caracas, octubre.

PENOUIL, Marc. (1985) «Más allá de las estrategias del Desarrollo Polarizado». En: Antoni Kuklinski *Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales*. Fondo de Cultura Económica, México.

REVISTA CUADERNOS DEL CENDES (1999) *Dossier: Descentralización y Desarrollo local: Aportes para una discusión*. Año 15. N° 38. Segunda época, mayo-agosto 1998. Caracas: UCV, Centro de Estudio del Desarrollo.

STRASSOLDO, Raimond (1985) *El Centro y la Periferia: Perspectivas Socioecológicas*. en: Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales de Kuklinski, Antoni. Fondo de Cultura Económica, México.



Juan Nepomuceno Rodríguez Flores

Docente Investigador del CEFI, ULA-Táchira. Magíster en Ciencias Políticas, mención Geopolítica y Fronteras.

Email: jrodriflores@hotmail.com

Feijoo Colomine Rincones

Antropólogo, especialista en Instrumentos para el desarrollo. Profesor titular jubilado de la Universidad de Los Andes-Táchira. Miembro del Consejo Nacional de Fronteras.

Email: kukenan@cantv.net

Fecha de recepción: Enero 2004
 Fecha de aceptación definitiva: Julio 2004