

DESARROLLO FRONTERIZO

En 1989, el mismo año de creación de las Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, COPAF, fue creada la Dirección de Fronteras de la Corporación Venezolana del Suroeste, para ofrecer apoyo técnico a la COPAF y coordinar los planes con oficinas dependientes de los Ministerios con competencias en asuntos fronterizos. Ya en 1988, había sido creada la CVS, institución a la que le antecedió la Upesuroeste, cuyo grupo de promoción, Promotáchira se había pronunciado por reivindicar las diferencias físicas y socioeconómicas del Táchira respecto al resto de estados andinos y su especificidad como entidad fronteriza con Colombia.

La Dirección de Fronteras de la CVS se encargaba del diseño de planes de apoyo a la zona de libre comercio en la que estaban comprometidas Venezuela y Colombia, con el objeto de que la región Suroeste participara en el proceso de integración y para involucrar en forma coordinada a los organismos nacionales y regionales con competencias en la materia. En 1990, en el Plan de Desarrollo del Suroeste, se dedica un apartado dedicado a la integración binacional titulado "Proyecto estratégico de la Integración Binacional".

A mediados de los '90 desaparece esta Dirección de Fronteras y los planes de apoyo en la materia se canalizan a través de las diferentes gerencias: Planificación, Inversiones y Agrícola, en forma integrada.

Actualmente, a raíz del proceso de Descentralización que se viene adelantando en el país, las corporaciones de desarrollo han venido mermando su papel orientador del desarrollo en sus áreas de competencia, el cual ha recaído sobre los gobiernos estatales y municipales, instancias que han creado sus propias unidades de planificación.

En este proceso de merma de sus funciones, también se han venido reduciendo paulatinamente los recursos que anteriormente se destinaban desde las instancias nacionales a estos organismos de planificación regional.

Ello ha derivado en que instancias como la CVS hayan venido focalizando sus funciones hacia actividades más es-

CVS RETOMA ORIENTACION FRONTERIZA DE LA INSTITUCION

Marlene Otero Silva

- **En 1993 existía la Dirección de Fronteras de la CVS, la cual fue eliminada a mediados de esta década, quedando el aspecto fronterizo implícito en las diferentes actividades. En 1998 la CVS reivindica la orientación fronteriza de la institución, apelando a las razones que le dieron origen.**
- **El gerente general de la CVS reconoce que los asuntos fronterizos se han complejizado y las soluciones son cada vez más exigentes. De allí que la CVS debe convertirse en un organismo con alta capacidad de respuesta.**

pecíficas, como mecanismo de supervivencia, y con el objetivo de que no se pierda su capacidad técnica instalada representada en la existencia de recursos humanos formados para orientar las labores del desarrollo.

Actualmente se está retomando con ímpetu la vocación original de la Corporación, como fue la orientación fronteriza mediante el reconocimiento del "hecho fronterizo" de la condición de la entidad. Esta habría sido identificada por el Banco Interamericano de Desarrollo desde 1964. Dicha posición es abiertamente defendida por sus Gerente General y de Planificación, Jesús Medina y Justo Paredes, respectivamente.

El "nuevo" enfoque de la Corporación

Medina señala que al crearse la CVS, el marco fronterizo fue una de sus fortalezas y éste se incorporó en las diferentes actividades que cumple el organismo.

Afirma que desde principios de los años 90 las corporaciones han entrado en un proceso de declive respecto a la consideración sobre sus funciones, e incluso hasta se ha hablado de su eliminación por la pérdida de sus funciones básicas. En 1994 se acentúa esa tendencia y comienza la reestructuración de la CVS, una de las primeras en iniciar este proceso en el país. Ello ha planteado un proceso de redimensionamiento como estructura burocrática y entre los años de 1995 a 1997 el Gobierno central ha insistido en la reducción del financiamiento de estas instituciones. Medina aclara que: *"En este redimensionamiento se ha visto una pérdida de algunas áreas fuertes como la de la planificación, en el marco del proceso de descentralización. Esta función se viene asumiendo por las Gobernaciones y Alcaldías"*.

El Gerente General de la CVS afirma que tomando en cuenta el irreversible proceso de la descentralización, la directiva

de la institución considera que el cambio interno de la institución se debe orientar hacia el desarrollo fronterizo. Para ello se cuenta con el aval de la experiencia acumulada, tomando en cuenta que el hecho fronterizo le dio el marco inicial a la CVS; de allí la importancia de retomar y profundizar las funciones básicas en esa dirección. Otro de los argumentos para ello es el aparente "vacío institucional" desde el punto de vista técnico existente en diversas instituciones. Al respecto afirma:

—Hay una serie de instituciones que toman decisiones en materia de fronteras, tales como el Consejo Nacional de Fronteras, CNF, la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos, COPAF, los Ministerios, Prodesur, etc. Desde allí se orienta la ejecución de los recursos sin contar con elementos técnico-analíticos que hagan acertada la toma de decisiones. Si nos vamos a los organismos nacionales en materia de infraestructura, ambiente, ordenamiento, etc., que funcionaban a través de delegaciones de los Ministerios, éstos han sido desmantelados con el consabido proceso de reestructuración de los mismos.

Por otra parte, señala que desde la perspectiva regional: "En las instancias de las Gobernaciones y Alcaldías han surgido pequeñas unidades pero sin equipos técnicos que respalden la toma de decisiones. Por ejemplo, la Comisión Tachirense de Fronteras (COTADEF) no cuenta con más de dos o tres personas".

En resumen, las instancias nacionales han venido desmantelando sus equipos técnicos, mientras que las regionales hasta ahora las están creando, pero las mismas son débiles.

De allí que considera que en ese nicho se encuentra ubicado el papel de las Corporaciones de Desarrollo de las zonas de frontera, en general, y de la CVS en particular: retomar el rol fundamental que dio origen al decreto de creación de la CVS, como órgano técnico para la toma de decisiones en materia fronteriza.

La complejidad fronteriza

Otro argumento que refuerza este planteamiento, en el criterio de Medina, es que día a día la situación fronteriza se ha venido complejizando y las soluciones ante las nuevas situaciones son cada vez más exigentes. Como ejemplo de ello está el caso del conflicto entre transportistas de ambos países recientemente planteado. En este sentido hace hincapié en que:

—Los problemas requieren un enfoque bien equilibrado para no quebrar el proceso de integración; y no sólo para no perderlo desde el punto de vista polí-

tico, sino para que no haya pérdidas para los conglomerados económicos que se han arriesgado en el proceso. También están los asuntos de la salud, de las migraciones laborales, el desarrollo industrial, del comercio interfronterizo, del ordenamiento urbano, los problemas ambientales, las cuencas internacionales, etc.

Medina propone soluciones de conjunto (de carácter binacional). Para ello se requiere del análisis continuo, planteamientos de inversión, etc.; en su opinión "es allí donde la Corporación puede redefinir su rol y convertirse en un organismo de alta capacidad técnica de respuesta".

Este último proceso de reorientación de la CVS se inicia a finales de 1997, para lo cual se crean grupos de análisis internos. El Gerente General reconoce que la crisis del país y de las corporaciones ha obligado a repensar el rol de la CVS. Este proceso, a su entender, lleva su tiempo y actualmente está en las fases iniciales. Lamentablemente, por ser año electoral habrá que dejar un lapso de espera mientras se constituyen los nuevos mandatos regionales y nacionales.

De todas maneras, estos nuevos planteamientos han sido presentados a instancias centrales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Presidencia de la República, Ministerio para el Desarrollo Fronterizo), autoridades regionales (Gobernadores de las tres entidades que abarca la Corporación: Táchira, Barinas y Apure), instancias municipales (Alcaldes) y binacionales (miembros de la COPAF de ambos países), instituciones que hasta el momento han dado una especie de visto bueno a estos planteamientos. Sin embargo, los mismos requieren de la viabilidad política.

Afirma que el nuevo enfoque implica un proceso de cambios y de fortaleza institucional, tomar en cuenta las nuevas tendencias organizacionales, los nuevos enfoques participativos (consultas a la organizaciones de la sociedad civil) e implica el cambio interno de la institución; preparar el recurso humano, hacer una buena identificación de los factores internos y externos, entre otros.

El cambio al interior de la institución implica la modificación de la estructura organizativa, de las normas y procedimientos, el diseño de la estructura programática, etc.

Aunque se entiende que debe haber un período de paréntesis dado que el actual es un año electoral, se realizan las gestiones necesarias para la obtención de recursos que permitan la supervivencia de la institución en este período intermedio.

Estrechar vinculación con organismos

El gerente de Planificación asegura que ya se están desarrollando esfuerzos para lograr una participación mucho más activa con el Consejo Nacional de Frontera, en especial en lo referente al proyecto de integración vial.

En lo referente al estudio financiado por BID-CAF-INTAL, como es el Programa de desarrollo fronterizo colombo-venezolano, se tratará de orientar la capacitación de la institución a la identificación de los proyectos considerados en ese informe y acudir a las mismas instancias para garantizar los estudios de preinversión.

En esa misma dirección, ya se ha logrado contactar al Ministerio de Transporte y Comunicaciones para lo referente a la vía San Cristóbal-Rubio-Peracal, donde la CVS ya ha obtenido ingresos.

Medina señala que esta vía, la de servir de organismo de asesoramiento técnico a las instituciones que impulsan la integración y el desarrollo fronterizo, al interior y exterior de Venezuela, se va a seguir utilizando con más frecuencia.

Considera que la experiencia que obtenga bajo este nuevo perfil la CVS, puede servir para orientar las actividades de otras corporaciones ubicadas en las fronteras de Venezuela, como Corpozulia, Corpollanos e incluso la Corporación Venezolana de Guayana, CVG.

Ya la CVS ha preparado un documento donde se plantean las potencialidades del organismo, básicamente la capacidad técnica instalada: un recurso humano conocedor de la realidad regional y el desarrollo fronterizo, instalaciones y tecnología adecuadas, capacidad logística y operacional, entre otras.

Entre las debilidades de la organización se encuentra la necesidad de incorporar especialistas en desarrollo fronterizo para la toma de decisiones en planificación, vialidad, transporte, en el área ambiental, etc.

Para mejorar esta capacidad profesional existente se está realizando la capacitación obligada de su personal con asistencia a eventos, actualización sobre las nuevas tendencias, etc. A pesar de la escasez de recursos, se trata de impulsar esta importante iniciativa.

Lamentablemente, uno de los problemas de la CVS es la alta dependencia financiera del Gobierno central. Para ello se piensa en la generación de ingresos propios. Ello implica el mejoramiento en los esquemas de respuesta en los procesos administrativos internos.

El dilema de la CVS

Respecto a este mismo tema, el economista Justo Paredes explica con preocupación que, en el proceso de descentralización "los entes locales nos ven como ente central y cuando se dio la transferencia de competencias los entes regionales nos vieron como el centro y por su parte, el centro nos está abandonando... y nos vimos en una especie de trampa".

Ante esta situación se aspira que la CVS sirva de mecanismo de enlace entre los entes centrales y regionales, planteamos al Gerente de Planificación de la CVS que la Comisión Tachireña de Fronteras también se ha definido como institución "bisagra" entre las mismas entidades. En consecuencia ¿no habría allí un conflicto de intereses por el papel de liderazgo en esta actividad?

Justo Paredes considera que no habría conflicto por cuanto la Cotadef es un organismo político de coordinación y la CVS un organismo técnico. En consecuencia, las dos instituciones pueden coordinar y complementar su trabajo. Incluso, agrega, que la COTADEF acude a la CVS en busca de asesoramiento técnico porque ellos no lo poseen.

Para cerrar la discusión respecto al papel que de ahora en adelante debe jugar la corporación, el Gerente General, Jesús Medina, señala que hay básicamente dos roles a destacar: el rol planificador, del cual no se desliga la institución, pero básicamente su papel de asesoría metodológica, coordinación y seguimiento de los procesos de planificación con la Gobernación del estado y las alcaldías (donde el "dueño" del proceso sería la Gobernación), asumiendo la realidad de la descentralización. De igual manera con las alcaldías.

Otro importante rol de la CVS, sería en el criterio de Medina, el de promotor de inversiones. Tal y como lo vienen haciendo, en esta oportunidad con las jornadas "Táchira Tercer Milenio", el cual no es un evento circunstancial sino que la CVS va a desarrollar un proceso continuo de promoción de inversiones. Señala que esta labor de promoción es muy amplia e implica promover potencialidades de la región, promoción de proyectos públicos y privados, información a la comunidad, información a través de Internet, creación de centros de información. En síntesis, la CVS debe ser un ente planificador y de promoción y asistencia técnica, en el marco del desarrollo fronterizo. Y en el área de la descentralización, puede cumplir una labor de monitoreo de la actividad impulsada por los organismos locales y estadales, para las instancias nacionales.

Importancia de la nueva orientación

Justo Paredes, gerente de Planificación, considera que el nuevo enfoque que se ha planteado la corporación es trascendente en los planos regional y nacional, tomando en cuenta que no existe una política coherente y continua en materia de fronteras en el país. Advierte que "la política de fronteras se ha confundido con un mecanismo de negociación externa con los vecinos".

Según este criterio, la Constitución Nacional asigna la competencia exclusiva del diseño la política exterior a sus órganos competentes: Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero "no ha habido política de fronteras como mecanismo de desarrollo interno". Al respecto opina que:

—Ha habido esa dualidad de creer que el desarrollo fronterizo siempre es un mecanismo de negociación. Como política de desarrollo interno hay tantos organismos en materia de frontera, pero no termina de concretarse una Ley de Fronteras. Hay una Ley de las Fuerzas Armadas, Ley de educación, Ley del Ambiente, Ley del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ley de la Administración Central, etc., y cada una de ellas cubre tangencialmente un aspecto que toca a la frontera. Pero no hay una ley que defina una política integral de fronteras, por esa ambigüedad fundamental que nos ha afectado. Hay una especie de síndrome de que los colombianos nos han ganado en las discusiones; hay miedo en descentralizar este aspecto y el tema se ha manejado muy centralmente.

Añade Justo Paredes que Colombia ha hecho modificaciones importantes en su propia Constitución, otorgando plenas facultades a los gobiernos fronterizos, permitiéndoles hacer negociaciones con sus vecinos. Sostiene que Colombia ha desarrollado una política agresiva (en el buen sentido de la palabra) abriéndose a los procesos de apertura y globalización. Afirma que "ellos saben que Venezuela es su vecino por siempre y vienen preparándose desde hace mucho tiempo para ello e insistiendo en que desde este lado se tomen decisiones".

Considera que por esa misma ambigüedad, Venezuela tiene compromisos con Colombia desde hace 50 años que no se han podido cumplir.

—Las mismas modificaciones que ha hecho Colombia nos están obligando a mejorar la infraestructura, abrir nuevas arterias de comunicación vial para adaptarnos al crecimiento exponencial del comercio en puntos como San Antonio del

Táchira.

Para reiterar en este planteamiento Justo Paredes añade:

—No tenemos definiciones coherentes respecto a nuestro interés con Colombia, ni definiciones coherentes en el plano nacional y regional y por ello hay estas incertidumbres. A veces llevamos algunas propuestas a nivel internacional y basta con que Colombia las apoye para que nosotros mismos la veamos como un peligro, como algo que se debe llevar con más cuidado, para hacerlas sospechosas... caso típico el puente sobre el Río Tabor. Un puentecito que todo el que lo conoce sabe que es un pequeño proyecto con poco costo. Colombia ha ofrecido el dinero para construirlo, ni siquiera es para que pasen los vehículos que lo hacen por el agua, sino los propios peatones y no se ha podido. Venezuela todavía está estudiando el impacto ambiental del puentecito. Igual pasa con el puente sobre el Río Arauca. Venezuela fue la que lo construyó hace años y ahora la Gobernación de Arauca está dispuesta a hacer la nueva inversión, porque se consideran comprometidos con Venezuela a realizarlo ellos ahora. Pero nuestras indefiniciones no lo han permitido.

Justo Paredes afirma, para cerrar este planteamiento, que "ya es hora de tener conocimiento sobre nuestro interés con Colombia porque ellos serán nuestros vecinos de por vida".

En esta dirección, añade, la CVS tiene un papel fundamental que jugar para ayudar a darle coherencia a una política de desarrollo fronterizo y empezar a "deslindar lo fronterizo como política de desarrollo interno". Para ello, la CVS quiere vincularse más a las organizaciones de la comunidad regional y servir de enlace con los organismos nacionales.

Proyectos con mayor impulso

Consultado sobre los proyectos fronterizos sobre los cuales está trabajando con mayor énfasis la CVS, por orden de importancia el gerente de planificación mencionó:

- *La vía expresa San Cristóbal-Rubio-San Antonio-Ureña*, donde la CVS acaba de entregar el estudio de factibilidad del tramo Peracal-Ureña. Ahora se está terminando el del resto de la vía (el cual se entregará al Gobierno central para enviar a la Corporación Andina de Fomento, CAF).
- *La Zona Industrial de El Piñal*. Se encuentra en los primeros análisis (estudio de mercado). Este proyecto se estudia con carácter

binacional. Conociendo el proyecto de la Carretera Marginal de la Selva, se plantea el mismo para el desarrollo de la zona sur de Venezuela, dado que constituye la puerta de entrada del comercio entre Venezuela, Colombia y el Pacto Andino. Se piensa en un gran centro de producción industrial, almacenamiento, procesamiento primario y acumulación de mercancías que van a fluir hacia los espacios mencionados en ambas direcciones.

- **La Zona Franca de Ureña.** Sobre ésta ya se está completando la permisología para su puesta en funcionamiento. Este proyecto se encuentra en una etapa mucho más avanzada que el anterior.
- **El relanzamiento de la Zona Industrial de La Fría.** Se encuentra en la etapa de elaboración de propuestas; se contempla una macroparcela para empresarios de la zona norte, donde se reunirían pequeños empresarios de la madera, la metalmecánica, etc. También se contempla el mejoramiento de los servicios públicos y forma parte de la promoción de inversiones en el plano regional.
- La CVS está en conversaciones con el CNF para brindar asistencia técnica a algunos aspectos requeridos para *Ciudad Sucre*: en la parte agropecuaria (producción de palma africana, cacao, piscicultura, producción avícola y ganadera) y en algunos aspectos de infraestructura, organización de los productores y comunidades allí involucradas.
- Otra área que se impulsa es el apoyo al proyecto de "*Desarrollo integral del municipio*" en el cual se aportan los estudios de organización, normas y procedimientos y planes de acción y desarrollo municipal, proyectos específicos de desarrollo para presentar al FIDES, PROMUEVA, etc.

Los anteriores son los proyectos prioritarios, pero también se trabaja en actividades como las Jornadas "Táchira Tercer Milenio", que se celebrarán entre el 8 y 9 de octubre y participarán cerca de 100 empresarios de Venezuela y Colombia.

De igual manera, añade Justo Paredes están ofertando la posibilidad de asumir una serie de proyectos, algunos que están hasta ahora en el plano de idea, otros

de factibilidad (como el caso del ferrocarril, obra de gran importancia en la relación con Colombia y con el Pacto Andino), el proyecto de la Presa-Puente sobre el Río Arauca para regular el caudal de este río y para garantizar el paso de vehículos, personas y mercancías.

Hay otros estudios de factibilidad como los de la carretera San Faustino-La China-La Fría; otro estudio cuyo carácter es de impacto ambiental como la Presa de El Mesón, donde se está ofreciendo el apoyo a los diferentes organismos comprometidos con los mismos.

Asimismo, han hecho el planteamiento de hacerse cargo de uno de los proyec-

tos que surgió del Programa de desarrollo fronterizo recientemente financiado por BID-CAF-INTAL, como es el de la Metrópoli binacional Cúcuta-San Cristóbal" (que incluye muchos centros urbanos adicionales), sustentado en la idea del doctor Alberto Urdaneta, investigador del CENDES y de la UCV, quien elaboró el proyecto del Sistema Metropolitano Binacional*, tomando en cuenta la conurbación existente entre las dos ciudades capitales del Táchira y el Norte de Santander, para incluir los espacios involucrados en el hecho fronterizo.

* Ver: *Aldea Mundo N°2, Noviembre 96-Abril 97, Pág. 28*



Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo-venezolano (Área Táchira-Norte de Santander. BID - INTAL - CAF, 1997)