

# "PROYECTO SUCRE". ¿UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA FRONTERA VENEZOLANA?

Juan Nepomuceno Rodríguez F.\*

## R E S U M E N

*Este trabajo intenta analizar, en el contexto de la política fronteriza(1) del Estado venezolano, el «Proyecto Sucre», contemplado dentro del Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas, dirigido por el Consejo Nacional de Fronteras (CNF), organismo encargado de orientar las políticas públicas para la frontera venezolana durante el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-1998). En tal sentido, se plantea considerar: ¿si el «Proyecto Sucre» realmente constituye, una política de Estado para la frontera venezolana?. En atención a esta interrogante, se aborda de manera general, el proceso político-administrativo que dio origen al proyecto «Ciudad Sucre», su carácter y finalidad como política de fronteras del Estado venezolano. También se hace referencia a la estrategia gubernamental adoptada para su ejecución y organización, y a la viabilidad y perspectivas del proyecto como «modelo» de política pública para la frontera del municipio Páez del estado Apure y/o para otras fronteras.*

**Palabras claves:** Política fronteriza; Administración pública; Proyecto Sucre; Frontera venezolana.

## Proyecto Sucre". A policy of the state for the venezuelan frontier

**ABSTRACT:** *This paper attempts to analyze, within the context of the frontier policy of the Venezuelan State, «Proyecto Sucre» which is part of the Program of Development and Consolidation of Cities and Frontier Sub-regions, under the direction of the National Council of Frontiers (NCF), an organ in charge of orienting public policies for the Venezuelan frontier during the second government of Rafael Caldera (1994-1998). In that sense, the aim is to consider whether «Proyecto Sucre» constitutes a real State policy for the Venezuelan frontiers?. To answer this question, the political-administrative process that originated the "Proyecto Ciudad Sucre" is considered in a general sense, as well as its character and purpose as a frontier policy of the Venezuelan State. There is also reference to the governmental strategy adopted for its execution and organization and to the viability and perspectives of the project as a «model» of public policy for the frontier region of Paez municipal council of the Apure State and/or other frontier areas.*

**Key words:** Frontier Policy, Public Administration, Proyecto Sucre, Venezuelan Frontier.

### INTRODUCCIÓN

**E**n el proceso político-administrativo del gobierno de Rafael Caldera se reactiva el Consejo Nacional de Frontera (CNF) según decreto N° 64 del 02-03-94, cuya misión es diseñar e instrumentar una política de atención a las fronteras venezolanas. En este sentido, se plantea el criterio del poblamiento y la fundación de ciudades como base del desarrollo social y económico y de la integración de los espacios fronterizos al conjunto nacional. A ello responde el Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas, en el cual se considera prioritario para el Municipio Páez del estado Apure, zona limítrofe con el departamento del Arauca (Colombia), la ejecución del Proyecto Antonio José de Sucre que constituye el ob-

jeto de tratamiento en este trabajo.

Este Artículo presenta, en su primera parte, unas consideraciones teóricas referidas a la administración pública y la política de fronteras en Venezuela. Luego se aborda, de manera general, la política fronteriza del Estado venezolano, adelantada a través del CNF y la Comisión Presidencial Coordinadora del Desarrollo Sustentable del Sur (PRODESSUR) a partir de 1994. Después, se exponen algunos antecedentes que dan origen al "proyecto Sucre", así como las principales características y orientaciones del mismo con relación a una política de Estado para la frontera. También se presenta una ligera descripción del proyecto «Ciudad Sucre», sus principales objetivos, perspectivas y, algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

Para la realización de este trabajo se hizo una revisión de algunos do-

cumentos oficiales disponibles sobre el tema en cuestión en el Consejo Nacional de Fronteras (Actas de Reuniones del CNF) y otras publicaciones de este organismo del ejecutivo nacional. También se realizó un trabajo de campo exploratorio que incluye, además de la observación directa en el área de estudio y conversaciones con residentes de la zona, algunas entrevistas a directivos y ejecutores del Proyecto Sucre y de la política de fronteras.

### 1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA DE FRONTERAS

En esta parte, se pretende destacar la importancia que representa la relación, dentro de la estructura y funcionamiento del Estado, entre la política de fronteras y el proceso administrativo en el sector público. En

este estudio, aun cuando ello no es motivo de análisis, se indican brevemente algunas cuestiones a ese respecto, que deben ser tomadas en cuenta para investigaciones más exhaustivas sobre esta temática.

Teóricamente, existe una discusión acerca de la dicotomía: política-administración, que aún no ha sido resuelta. Oscar Oszlak, quien es uno de los estudiosos que ha hecho grandes aportes en esta materia, señala que la dicotomía entre política y administración solo existe en la mente del hombre que ha tratado de dar una explicación, pero que en la realidad ambos conceptos están estrechamente vinculados.

El mencionado autor apunta que:

*Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede en modo alguno ser ajena a la política... En los hechos, política y administración se funden en complejas combinaciones, donde la acción de los diversos agentes intervinientes en la implementación de políticas, enfrenta límites objetivos diferentes en cuanto a sus posibilidades de comportamiento autónomo. (Oszlak, 1984).*

Lo anterior puede reflejarse en Venezuela, donde ha prevalecido una influencia determinante del poder político-partidista y de algunos grupos económicos en el control de los asuntos referidos a la administración del aparato del Estado y/o de la administración pública, lo cual, aunado a los lineamientos burocráticos creados, legislaciones y viejas prácticas típicas de un estilo de administración caracterizado por la ineficiencia y la corrupción, crea serias dificultades y obstáculos para la coordinación e instrumentación de una política de fronteras efectiva que pueda solucionar la crítica situación que confrontan estas áreas periféricas del país, consideradas importantes desde el punto de vista geo-económico y geoestratégico.

Además, deben tomarse en cuenta los factores estructurales que caracterizan la crisis económica y del sistema político-social venezolano, lo cual hace difícil, casi imposible, la cris-

## **"Aunque uno de los principales propósitos de la política del CNF era lograr la actuación coordinada de los distintos entes e instituciones del poder público, esto no pudo concretarse, debido a una serie de obstáculos existentes en los procesos administrativos y en la dinámica intraburocrática del aparato estatal".**

talización de las buenas intenciones que desde el gobierno o desde otros sectores de la sociedad, pudieran plantearse para la frontera. En este sentido, es necesario producir sustanciales transformaciones en el sistema político y en la administración pública nacional a los fines de corregir los desequilibrios que presenta el «modelo» de dirección de la cosa pública en Venezuela caracterizado, entre otras cosas, por su ineficiencia e incapacidad.

Al respecto de lo anterior, el Dr. Bernardo Kliksberg (1989) señala que:

*"Cambiar el aparato público no implica transformaciones meramente formales, sino que se trata de un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales históricos. Se trata de modificar un amplio espectro de relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. En la medida en que se generen conocimientos más sólidos sobre la naturaleza multidimensional de este cambio, surge la posibilidad de producir respuestas técnicas más eficientes" (Kliksberg, 1989: 4)*

También, el citado autor refiere a un estudio europeo (Leemans, 1977) sobre las características comparadas de los aparatos públicos, en el cual se llega a la conclusión de que hay una ley de rigidez, una serie de causas estructurales que determinan fenómenos de resistencia al cambio en las burocracias. Entre esas causas se halla, por ejemplo, la de que aun los aparatos públicos más acreditados tienden a formar élites administrativas con miembros de origen unilateral, es decir, personas que provienen de un determinado estrato o grupo cultural y social. Ello genera uniformidades u homogeneidades hacia el interior del grupo que cierra el camino a la innovación. (Kliksberg, 1989).

Para el caso del funcionamiento del CNF, en entrevista realizada a su secretario ejecutivo, Antropólogo Feijoo Colomine, éste manifestó que, entre otras cosas, no se pudo lograr la participación de todos los Ministerios y organismos públicos involucrados en la gestión gubernamental para la frontera, debido a una serie de dificultades propias del funcionamiento del aparato Estatal y del sistema político.

Aunque uno de los principales propósitos de la política del CNF era lograr la actuación coordinada de los distintos entes e instituciones del poder público, esto no pudo concretarse. Colomine señala una serie de obstáculos existentes en los procesos administrativos y en la dinámica intraburocrática del aparato estatal. Se coloca el ejemplo de la Cancillería y otras instancias burocráticas del Estado, donde destaca el «celo» institucional y los propios criterios y lineamientos que respecto a las fronteras tienen organismos poderosos dentro del Estado como el Ministerio de la Defensa, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente, entre otros.

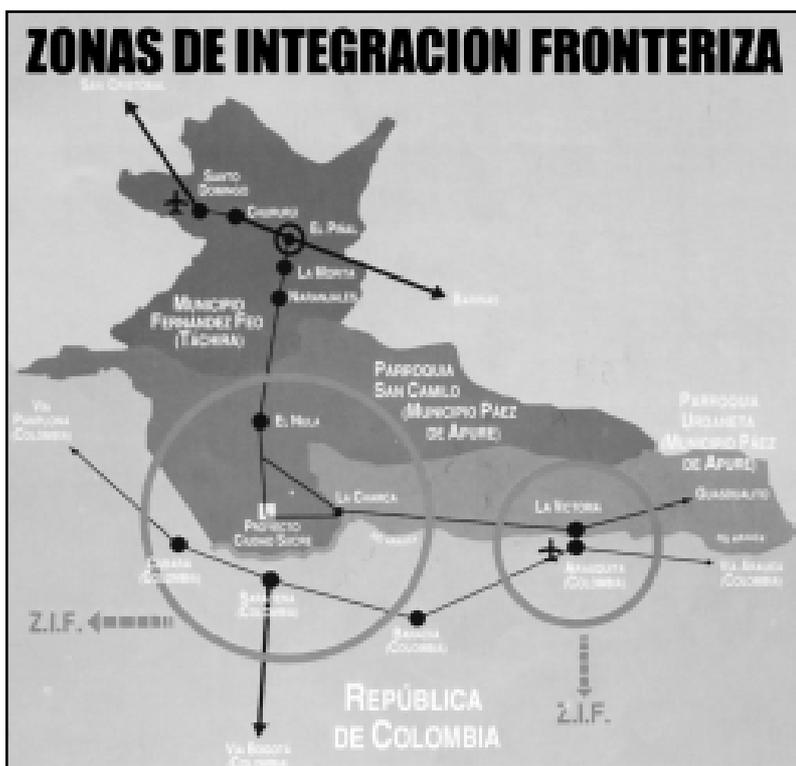
Ciertamente, diversos analistas han afirmado que, dentro de la administración pública venezolana priva la falta de coordinación institucional, no sólo entre los entes nacionales responsables de dirigir determinada política, en este caso la política de fronteras, sino también entre estos y

los organismos públicos del nivel regional y local. Al respecto, se reconoce que no cristalizó la creación y organización de los Comités Regionales de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo previstos en las reglamentaciones y disposiciones del CNF, ni se logró la participación de las Gobernaciones, Alcaldías y organismos municipales en el desarrollo de la política fronteriza.

Los Comités Regionales de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo, dentro del esquema de política fronteriza concebido por el gobierno a través del CNF, constituyen un instrumento fundamental para el cumplimiento de las acciones del Estado en las zonas de fronteras. Dichos Comités Regionales deberían ser creados por decreto de los respectivos gobernadores de las entidades fronterizas (Zulia, Táchira, Apure, Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro), conforme al Artículo 6 del decreto N° 69 del 2 de Marzo de 1994 y ejercerían, a escala regional, las mismas atribuciones del CNF, previstas en el mencionado decreto. Si bien, estos organismos del nivel regional fueron constituidos en algunos estados, no lograron el cometido fijado.

Sin embargo, para los voceros del gobierno representados en el CNF, se dieron algunos avances en materia de política de fronteras. Por ejemplo, hoy se reconoce el concepto de heterogeneidad en la definición y caracterización de la frontera Venezolana; se ha estabilizado el CNF como una Institución necesaria la cual, desde su primera creación (Decreto 407 del año 1970), se mantuvo prácticamente inactiva durante casi veinte años. También, se introdujo una visión del desarrollo urbano de la frontera en contraposición de la concepción que se tenía, vista exclusivamente como medio rural y se instrumentaron una serie de propuestas programáticas en función del tripo: Seguridad - Integración y Desarrollo para las fronteras. (CNF, 1998).

Igualmente, el CNF promovió y presentó ante el Congreso de la República un Proyecto de LEY ORGÁNICA DE FRONTERAS (20-06-96), al



cual se le atribuye el logro de haber colocado el tema fronterizo en el seno de la opinión pública, dejando definido ante el país la necesidad de adelantar una política hacia las fronteras y un esfuerzo del Estado para desarrollar el Sur. Este Proyecto de Ley aún espera, a más de dos años, por su consideración y/o aprobación.

## 2. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE FRONTERAS DEL ESTADO VENEZOLANO DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA (1994-1998)

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 en este

sentido al Ministerio de Relaciones Interiores 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.

La orientación de la política de fronteras y/o fronteriza durante el gobierno del Dr. Rafael Caldera, 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, a cargo del Antropólogo Feijoo Colomine Rincones, 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" (Colomine, 1998).*

El segundo gobierno de Rafael Caldera reactiva el Consejo Nacional de Fronteras (CNF) mediante el decreto N°. 64 del 02-03-94, y establece la figura del Ministro de Asuntos Fronterizos quien lo preside. El CNF, había sido creado el 14-10-1970 (primer gobierno de Caldera) mediante el decreto N°. 407; también el gobierno de Luis Herrera crea, según el decreto N°. 833 de fecha 06-11-80 dicho Consejo Nacional de Fronteras sin abolir el anterior decreto. De igual manera, el CNF es conformado el 20-12-84 durante el periodo presidencial de Jaime Lusinchi, según decreto N°. 444. 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 multila-

terales 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).

Como consta en el Acta N°. 1 del Consejo Nacional de Fronteras, el 08 de Marzo de 1994, se juramentan los representantes principales y se instala formalmente el CNF como ente rector de la política fronteriza del Estado venezolano. En el mismo participan más de veinte ministerios y organismos públicos, entre otros: Ministerio de Fronteras y Asuntos Sociales, Ministerio de la Familia, Ministerio de Educación, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio del Trabajo, Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (SECONASEDE), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de la Juventud, Oficina de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (MARN), Ministerio de Energía y Minas, Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), Instituto de Comercio Exterior (ICE), Ministerio de Hacienda, Ministerio para el Desarrollo Económico, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), Ministerio de Fomento, Oficina Central de Información (OCI), Ministerio de Justicia.

Este organismo del Estado venezolano (CNF) se rige por su propio Reglamento Interno el cual define los lineamientos y establece el esquema administrativo y de funcionamiento del mismo: Estructura Organizativa, Atribuciones del Presidente, Comité Directivo, Secretaría Ejecutiva, Comisiones Permanentes y Comités Regionales de Coordinación para el Desarrollo Fronterizo.

Actualmente, se reconoce la ne-

cesidad del Estado de garantizar su seguridad y su legitimidad territorial mediante la ocupación y el resguardo de los espacios fronterizos. En función de ello y de remediar la crítica situación de las fronteras venezolanas, en especial las regiones colindantes con Colombia, se exige una acción inmediata y efectiva tanto del sector público y privado, así como de las organizaciones no gubernamentales.

El actual 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, erradicando o disminuyendo las actividades perturbadoras y depredadoras que afectan nuestra seguridad y bienestar. Por integración física se entiende: el esfuerzo encaminado hacia la construcción de un eficaz sistema de vialidad e interconexión urbana, que vincule los distintos sistemas intrarregionales 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 fluviales y lacustres, aeropuertos, vías de penetración rural, etc. (CNF, 1998).

Dicho Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas (PRODESSUR, CNF, 1998), se plantea una serie de objetivos generales que comprenden teóricamente todos los aspectos que ameritan ser considerados en una estrategia integral de desarrollo fronterizo. Por ejemplo, el primer objetivo contempla: «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». (CNF, 1998).

Así mismo, los demás objetivos planteados por PRODESSUR-CNF

refieren a todos los aspectos involucrados en la compleja realidad de las fronteras, a saber, entre otros: régimen de tenencia, organización y planificación de tierras rurales, aprovechamiento de los recursos del suelo, subsuelo y demás recursos naturales, establecer condiciones para un desarrollo sustentable de las zonas fronterizas para satisfacer las necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida, ejecución de proyectos habitacionales, de infraestructura y suministro de servicios públicos, seguridad alimentaria y orientación de los procesos educativos y culturales, promoción integral de la salud y control de enfermedades, recreación, turismo y deporte, protección, fomento y desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas, promoción e incentivo de las inversiones, políticas y estrategias de seguridad de Estado, además de políticas de integración fronteriza con los países vecinos.

Al respecto, valga comentar solamente que, si bien es positivo reconocer la necesidad de atender, mediante una política integral los espacios fronterizos, dada la actual coyuntura económica y política del país, estas propuestas difícilmente pudieran cristalizarse a mediano plazo. Además, los objetivos planteados resultan sumamente ambiciosos y, tomando en cuenta el desordenado e ineficiente funcionamiento de la administración pública venezolana, es de dudar sobre la viabilidad existente para el logro de los mismos.

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 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. Nuestros espacios fronterizos deben ser incorporados al desarrollo del país, integrados físicamente, erradicando o dismi-*



*nuyendo las actividades perturbadoras y depredadoras que afectan nuestra seguridad y bienestar» (CNF, 1998: 10)*

Puede considerarse, en términos generales, que en este período 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 (1999), el mismo aún no ha sido considerado por este órgano del poder público nacional.

También ha sido importante den-

tro de las estrategias de política fronteriza del gobierno Caldera, 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». Sobre esto último, entre otros aspectos se indica que:

*"Al agotarse en la multiplicidad por demás creciente de necesidades el poder central como alternativa única para todas las soluciones, surge el municipio como emanador del poder de decisión local y por consiguiente, facilitador del proceso de crecimiento social. Convertido en nuevo escenario para la participación, el municipio adquiere una importancia vital cuya trascendencia aún no ha sido redimensionada plenamente. Como forma de participación de data relativamente reciente, el municipio ajusta, unos más, unos menos, su fusión con el ciudadano y el propósito de mejoramiento de su entorno, fin esencial de la acción política" (CNF, 1998: 20)*

Igualmente, se concibió el "Plan de Gestión Fronterizo" con la finalidad de promover el poblamiento y el desarrollo económico-social de las zonas fronterizas, fijándose una se-

rie de objetivos generales que procuran la creación de instrumentos y mecanismos para la coordinación de políticas que apunten al logro de ese propósito. Entre los principales proyectos propuestos en dicho Plan figuran: Proyecto Aldea Rural Indígena "Cojoro" (estado Zulia); Corredor de Acuicultura Fronteriza El Nula-La Victoria (estado Apure); cultivo de palma aceitera (Apure); proyecto «Cacao Sucre»; construcción de la vía Paraguaipoa-Cojoro-Castilletes; Plan de Ordenación Urbanístico de Santa Elena de Uairén (estado Bolívar); Programa Estratégico de Gestión Indigenista; Plan de Gestión en Salud y diversos programas en las áreas de educación y atención social (vivienda, alimentación, nutrición, capacitación). Casi todos estos programas y proyectos se encuentran en proceso de ejecución, según declaraciones del Secretario Ejecutivo del CNF, Feijoo Colomine Rincones.

Además, se plantearon una serie de convenios y programas interinstitucionales que involucraban diversos organismos e instituciones: Instituto Agrario Nacional (IAN), Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), Universidades, Petróleos de Venezuela (PDVSA), Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Corporaciones Regionales de Desarrollo, entre otros, en la elaboración y ejecución de una política nacional de fronteras. Al respecto, sería importante hacer un balance de los logros alcanzados.

### 3. SOBRE EL PROYECTO SUCRE

El Comité Directivo del CNF acordó entre sus políticas iniciales (1994), la ejecución de una serie de proyectos dentro del denominado "Programa de Desarrollo y Consolidación de Ciudades y Subregiones Fronterizas", a realizarse en un total de 21 espacios de frontera, comprendidos en 10 entidades federales del país, sobre lo cual ya se hizo referencia. Aquí se incluye la frontera Ciudad Sucre-El Nula-La Victoria, pertene-

ciente al municipio Páez del estado Apure, área de incidencia del «Proyecto Sucre», cuyo epicentro es la construcción de Ciudad Sucre.

El Proyecto Sucre y especialmente el de Ciudad Sucre, según el CNF (1995), ha sido concebido como un proyecto de desarrollo urbano complementario del eje: El Piñal-Naranjales-El Nula-La Victoria, adyacente al río Arauca, límites con Colombia, enmarcado en el concepto de planificación de la nueva política de frontera (subrayado nuestro) con el propósito de:

*"Crear condiciones motivadoras que reviertan la situación tradicional del éxodo hacia la región centro norte costera del país y dar respuesta a la urgencia de reforzar la presencia en forma integral y ordenada del Estado y la sociedad venezolana en su frontera... La nueva ciudad será puerta de entrada de la subregión andina al país, justo en el empalme internacional donde en poco tiempo Venezuela se unirá a la carretera marginal de la selva, considerado el proyecto vial terrestre más importante del Grupo Andino. De esta manera Ciudad Sucre se convierte en iniciativa adelantada al compromiso integracionista latinoamericano". (CNF, 1995; 4)*

En Junio de 1998 – según consta en el Acta N°. 2 del 16/06/98 – en reunión del CNF, Pompeyo Márquez, Ministro de Estado y Presidente de este organismo, planteó la necesidad de enfocar un conjunto de acciones centradas en consolidar los proyectos: Cojoro (Zulia), Ciudad Sucre (Apure) y Santa Elena de Uairén (Bolívar), considerados como los desarrollos fronterizos más representativos de la obra adelantada por el gobierno nacional. En tal sentido, en dicha reunión se concluyó lo siguiente:

*La decisión es concentrarnos, en razón de la nueva realidad de la administración pública. No hay recursos. Se trata por tanto de impulsar y consolidar estos tres proyectos: a) Ciudad Sucre, b) Cojoro; y c) Santa Elena de Uairén. No estamos en capacidad de atender todos los compromisos que nos exigen los pueblos fronterizos..." (CNF, 1998;2).*

Lo anterior, evidencia la importancia asignada a la frontera del Alto Apure (parroquias San Camilo y

Urdaneta), en los límites con Colombia, la cual, presenta una compleja problemática en todos los aspectos: ambientales, económico-sociales, subversión, inseguridad, narcotráfico, etc., debido, principalmente, a la desatención gubernamental y a la ausencia de políticas adecuadas por parte del Estado venezolano. En respuesta a ello y considerando la situación geopolítica de esta zona fronteriza se plantea la ejecución del «Proyecto Sucre».

### 3. 1. Antecedentes

La creación de centros poblados con características de ciudad en las zonas de fronteras ha sido quizás una de las principales estrategias asumidas por el Estado venezolano en materia de política fronteriza. El «poblamiento de la frontera» es concebido desde comienzos de la década del setenta cuando, durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1973), se planteó llevar a cabo el «Programa de Ciudades Fronterizas» dentro del plan conocido como «La Conquistista del Sur», el cual no llegó a concretarse.

Esta iniciativa de política se retomó posteriormente (1985) con la realización de un proyecto de ciudad fronteriza para el Alto Apure». El mismo estuvo a cargo de la Unidad de Programación Especial para el Sureste (UPESOROESTE) y es conocido como: «Ciudad Aramendi». En ese entonces el equipo técnico de UPESOROESTE justificó la construcción de esta ciudad en la frontera, señalando entre otras cosas lo siguiente:

*"La localización de centros poblados se designa en función de las estrategias nacionales y regionales, contempladas en la ley orgánica de ordenación del territorio, las cuales permiten fijar políticas que orientan los procesos de regulación y localización de asentamientos humanos, de desarrollo físico-espacial, urbanización, desconcentración urbana, promoviendo las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias a tales eventos... Se evidencia la necesidad de desviar el desarrollo poblacional hacia ciertos espacios que presentan un mar-*

*cado vacío demográfico a fin de armonizar con la ocupación del territorio nacional y la utilización racional de importantes recursos naturales". (UPESUROESTE, 1985: 5).*

El proyecto Ciudad Aramendi, concebido en función de la consolidación de la soberanía venezolana y el desarrollo fronterizo, fue planteado ante el fracaso del «Proyecto Integral de Desarrollo de Cutufí» encomendado al Instituto Agrario Nacional (IAN) en 1976 con el objetivo de controlar la progresiva ocupación territorial por parte de inmigrantes ilegales y la destrucción acelerada de grandes bosques. Se buscaba además, aprovechar el potencial maderero y asentar ordenadamente campesinos y agrotécnicos para el uso intensivo y extensivo de los potenciales agrológicos de la zona (UPESUROESTE, 1985). Inexplicablemente dicho proyecto integral de desarrollo en la zona fue suspendido. Así mismo, el proyecto Ciudad Aramendi tampoco se concretó argumentándose factores políticos y la crisis económica de los años ochenta.

### 3.2. Origen, evolución y perspectivas

En Marzo de 1994, el proyecto urbanístico de Ciudad Aramendi es presentado al CNF, siendo admitido por éste y remitido a consideración del Servicio Autónomo de Vivienda Rural del MSAS para su correspondiente evaluación. Luego, en agosto del mismo año este organismo presenta el proyecto reformulado, ahora denominado "Ciudad Sucre". Se introducen modificaciones estructurales en la modalidad del urbanismo previsto, recomendándose el esquema español de dominio del territorio sobre la construcción en serie de damero con el propósito de disminuir costos y adaptarlo a las modificaciones mas recientes del medio geográfico de la zona.

En cuanto a su ubicación, Ciudad Sucre sería construida sobre unas 220 hectáreas en el sector Brisas del Cutufí, Parroquia San Camilo del

Municipio Páez del Estado Apure, adyacente a la frontera nororiental colombiana conformada por el río Arauca en su tramo superior, en el extremo suroccidental de Venezuela. Ocupará una meseta de origen aluvional que se eleva a 400 m s n m, entre los ríos Sarare y Cutufí, concretamente en el sector La Charca, a 22 Km de El Nula y a 30 Km de La Victoria. (CNF, 1995).

Esta particular situación geográfica (ver mapa de ubicación), es concebida como estratégica dentro del proceso de integración andino y latinoamericano. En este sentido, el ministro Pompeyo Márquez señala:

*"La ubicación estratégica de Ciudad Sucre puede facilitar la consolidación de planes internacionales de intercambio comercial establecidos por el Grupo Andino, ya que en esta zona del Cutufí desembocará la Carretera Marginal de la Selva o Carretera Bolivariana, la cual une en gran parte el territorio latinoamericano y, de ser realidad, permitirá a Venezuela un importante desarrollo del intercambio de mercancías al disponer de puertos en el Atlántico. Además, se estima que dicha vía acortará la distancia entre las capitales Bogotá-Caracas, calculándose en dieciocho horas el viaje terrestre". (Memoria Ciudad Sucre, 1995: 10)*

De conformidad con la Ley de Ordenamiento Urbano, corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) crear, mediante resolución oficial, esta ciudad. Sin embargo, a más de un año de haber sido inaugurada formalmente por el Presidente de la República el 28 de octubre de 1997, su creación legalmente aún no ha sido decretada.

El proyecto en cuestión es aprobado, con autorización de la Presidencia de la República, previéndose la ejecución del mismo a partir de Febrero de 1995. Al efecto, se encomendó realizar los estudios al Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) sobre los parámetros socioeconómicos que sustentarían el desarrollo agropecuario e industrial de la zona. El IICA presentó en 1996, unos 36 proyectos decantados que abarcaban los distintos aspectos a ser considerados en un plan de desarrollo integral, entre otros: salud,

educación, seguridad, infraestructura física, vialidad, desarrollos agropecuarios y agroindustriales.

Valga acotar que ese mismo año (1996), el Proyecto Sucre sufre una paralización por motivo de la crisis económica y los recortes presupuestarios impuestos por la administración central. Mientras tanto, el CNF se dedicó a realizar el reclutamiento y selección de familias, preferiblemente entre los habitantes de la zona. No obstante, se consideraron otras poblaciones del país: Caracas, Miranda, Yaracuy, Falcón y el estado Apure. Para la selección de los habitantes se contemplan, entre otras, las siguientes condiciones:

*«Como primer requisito se exige la nacionalidad venezolana y ser reservista, porque el poblamiento fronterizo requiere ciudadanos que contribuyan con la defensa de la soberanía nacional. El segundo requisito es que sean pobladores del lugar, compenetrados con la realidad fronteriza y, por último, que sean trabajadores medianamente capacitados en labores propias de la zona como la agricultura, la cría de cachama, el cultivo del cacao y la palma aceitera, productos que se pueden desarrollar por las características del área donde se halla Ciudad Sucre» (CNF, 1996: 13).*

La factibilidad del proyecto esta planteada en función de lograr la acción coordinada de los distintos órganos de la administración pública representados en el CNF y el respaldo de los Ministros del Despacho, la Gobernación del Estado Apure, la Corporación Venezolana del Suroeste (CVS), del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), del Instituto Agrario Nacional (IAN), entre otros; además de la manifestación favorable del sector privado y sectores organizados de la sociedad civil.

Al respecto, no se ha logrado tal acción coordinada entre los organismos de Estado responsables de intervenir en los asuntos fronterizos. Así puede verse que, como fue señalado por el Secretario Ejecutivo del CNF en entrevista personal realizada, el proyecto ha tenido agentes detractores dentro del mismo gobierno. Tal es el caso del Ministro de Hacienda Luis Matos Azocar quién

se opuso a la asignación de los recursos exigidos para la construcción de la primera etapa de Ciudad Sucre. Igualmente el Ministro de Transporte y Comunicaciones, Moisés Orozco Graterol, siempre se mostró, por razones políticas, en desacuerdo con la realización de este proyecto. A nivel del Congreso, el senador del Partido COPEI (Comité de Organización Político Electoral Independiente) y Presidente de la Comisión de Finanzas, Edgar Flores, promovió el traslado de 1.300 millones de bolívares para obras del Acueducto Regional del Táchira, los cuales estaban asignados al Proyecto Sucre.

Es necesario apuntar que el escenario en el cual se decidió la aprobación del mencionado proyecto Sucre se ubica en la relación gobierno-partido político (partidocracia). Según la investigación realizada, se tiene conocimiento que fue en las sesiones de trabajo que efectuaba el Movimiento Al Socialismo (MAS) con representantes del Gobierno de Rafael Caldera, donde el Ministro Pompeyo Márquez, alto dirigente del MAS, acuerda con Carlos Walter también del MAS y entonces Ministro de Sanidad y Asistencia Social, adelantar esta iniciativa a través del Instituto Autónomo de Vivienda Rural, financiado con el 8% de la recaudación Nacional. Esto muestra la tendencia en el sistema político venezolano en cuanto a la toma de decisiones y el asumir iniciativas de política cuando existe afinidad partidista a nivel de los organismos del Estado.

Entre los principales objetivos de Ciudad Sucre se plantean (CNF, 1995):

1. Configurarse como un centro de servicios en función del desarrollo del área del Cutufí.
2. Agrupar a la población rural dispersa para darle acceso a un conjunto de servicios sociales tales como: salud, educación, actividades culturales y capacitación laboral, entre otros.
3. Incrementar los controles antimaláricos y de otras enfermedades endémicas presentes en la zona.
4. Estimular el ordenamiento urba-

no y rural de la zona.

5. Disminuir los efectos perniciosos de la inseguridad que afecta a la zona desde hace varios años.
6. Equilibrar los desarrollos fronterizos que tienen lugar del lado colombiano.
7. Transitar un nuevo modelo de ocupación y desarrollo fronterizo.
8. Anticiparse al eventual crecimiento anarquizado de la zona, cuando entre en servicio el enlace carretero Caracas-Bogotá-Lima.

Sobre la ejecución del proyecto se puede indicar que éste se ha realizado en su primera etapa. Así, Ciudad Sucre se concluyó a mediados de 1997. El costo inicial (1994) estimado en 800 millones de bolívares, alcanzó para la fecha de su inauguración (28-10-97) la cantidad de 5 Millardos de bolívares, según lo expresara el Presidente de la República en su intervención protocolar.

Según el proyecto de construcción de Ciudad Sucre:

*"Esta obra consta, en su primera etapa, de 210 viviendas unifamiliares, centro de salud, unidad educativa, servicios públicos y fuerte militar. El centro de la ciudad estará conformado por las plazas Bolívar y Sucre, iglesia, mercado y centro cívico-administrativo. La vialidad urbana inicial contará con dos avenidas con calzada de 12 metros de ancho y aceras de tres metros con una isleta verde de un metro de ancho. La avenida Bolívar tendrá una longitud inicial de 1.000 metros y la avenida Sucre 800 mts. La ciudad se comunica regionalmente a través de dos accesos: al norte se comunica con la ciudad de El Nula a 22 Km. , y al sureste con La Victoria a 56 Km. También al sur franco se comunicará con Saravena (Colombia) a 12 Km." (Memoria Ciudad Sucre, 1995: 25).*

Además, Ciudad Sucre cuenta con electricidad, agua potable, planta de tratamiento para aguas servidas, alcantarillado, ambulatorio médico-odontológico, teléfonos CANTV y TELCEL y otros servicios básicos, los cuales se ampliarían con la ejecución de la segunda etapa, a iniciarse en 1998, que incluye 100 viviendas construidas por el INAVI; 200 casas

que construirá Malariología (MSAS), y el edificio cívico-gubernamental a cargo de MINDUR.

Dentro del Proyecto Sucre, también se plantea implementar, con carácter relevante, los denominados: "Programas Económicos de Soporte de Ciudad Sucre", los cuales aquí no se analizan y menos aún se evalúan. Sólo se identifican los Proyectos principales, entre los que cuentan:

- *Proyecto de Palma Aceitera:* Este Proyecto se propone, entre otras cosas, estimular e incentivar la producción y desarrollo de oleaginosas para producir aceite de palma y crear empleo en la subregión. Incluye la recuperación de plantaciones, el cultivo de palma aceitera y la instalación de industrias extractoras de aceite.
- *Proyecto Cacao:* aprovechar los potenciales para el desarrollo de cultivos de plantación de cacao en la subregión del Alto Apure, organizar a los productores y brindarles asistencia técnica, instalar plantas procesadoras y generar empleos directos e indirectos.
- *El Desarrollo de la piscicultura Rural:* instalación de un proyecto de acuicultura de especies autóctonas en función de las condiciones climáticas y de la ictiofauna natural existente en la subregión. Incluye una Estación Piloto de Acuicultura, lagunas naturales y artificiales y una Estación de Hipofización, Granjas Pisícolas y Programas de Extensión

También es importante mencionar otros Programas diseñados por el CNF como bases del sustento económico y social del Proyecto Sucre, relacionados con la propia organización de la población involucrada a través de la creación de Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones Civiles. Aquí destacan: Asociación Mariscal Sucre; MERCOSUCRE, Cooperativa de la Construcción, Cooperativa de Ahorro y Crédito, Cooperativa de Consumo, Cooperativa de Corte y Confección, Coo-

perativa de Transporte, Granjas Integrales y proyectos de microempresas como el de Caña Panelera y una fábrica de bicicletas.

Según información extraoficial de funcionarios del CNF, fueron destinados durante el año 1998, un total de 958 millones de bolívares para el financiamiento de todos los programas de soporte económico del Proyecto Sucre y se totalizó una inversión en urbanismo de 4.600 millones de bolívares. Sobre el estado actual de cada uno de los proyectos es difícil establecer consideraciones, pero, en términos generales, pudiera señalarse que es significativo, dentro de la política fronteriza venezolana de los últimos treinta años, la creación de "Ciudad Sucre", la ejecución de diversas obras de infraestructura y servicios básicos en la zona y la implementación de algunos programas sociales que hoy benefician a buena parte de la población residente en esta frontera del estado Apure.

Finalmente, quedaría pendiente el análisis de las realizaciones y metas logradas hasta ahora con la ejecución del Proyecto Sucre y evaluar sus alcances en la perspectiva de su consolidación y desarrollo como resultado de una efectiva política de frontera que pudiera no ser ejemplo, sino «modelo» de una política de Estado para otros espacios fronterizos del país y/o del continente.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Respecto a la política fronteriza y la administración pública, se percibe la existencia del modelo dicotómico: administración pública-política, en cuanto se evidencia, al igual que en otros escenarios de actuación del Estado venezolano, la estrecha vinculación de los intereses político-partidistas con la gestión pública en materia de decisiones políticas. En este caso, la aprobación y puesta en marcha del Proyecto Sucre fue facilitada gracias a las relaciones políticas establecidas entre el MAS (partido político que dirigió algunos ministerios y particularmente la orientación

del Consejo Nacional de Fronteras y la política fronteriza durante el gobierno de Rafael Caldera) y el partido de gobierno CONVERGENCIA, con la Presidencia de la República y las altas esferas del poder ejecutivo.

Pudiera decirse que la política de fronteras durante el gobierno de 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 observa que no existe una efectiva coordinación entre los entes gubernamentales y de la administración pública encargados de «gerenciar» el fenómeno fronterizo. Además, se perciben ciertas contradicciones en los enfoques y estrategias de dichos entes para abordar la política de fronteras, lo cual expresa una incoherencia que se traduce en dificultades y obstáculos político-administrativos para una actuación eficiente del Estado venezolano en materia fronteriza. Esto, sin duda ha repercutido en la concreción y cabal realización de los objetivos y metas planteados para el caso en estudio (Proyecto Sucre) y, para otros Programas y Proyectos previstos en otras áreas de la extensa frontera venezolana.

Aún cuando, en las estrategias de política fronteriza adelantadas por el Estado venezolano en el periodo 1994-1998 se prevé la "municipalización" como el escenario principal de la misma, la política de fronteras implementada en el orden formal, es ajena al proceso de descentralización político-administrativo planteado en el país y, se evidencia un desfase entre los avances teóricos que dan lugar al proceso de reforma del Estado desde los años ochenta y la práctica política aquí adelantada. Es decir, en materia de política fronteriza continúa prevaleciendo el centralismo.

Efectivamente, el Proyecto Sucre fue decidido y ejecutado desde el nivel central (Presidencia, CNF, Ministerios), sin la participación de los niveles regional y local de la adminis-

tración pública, no obstante que el proyecto plantea formas de organización social como las cooperativas, fundaciones, asociaciones civiles y microempresas con la intención de que a mediano plazo, la propia comunidad autogestione el mantenimiento y desarrollo del mismo.

## NOTAS

- (1) Entendemos aquí por política de fronteras y/o fronteriza las formulaciones que desde el Estado han sido planteadas para las zonas o regiones fronterizas del país, especialmente los proyectos y programas dirigidos por el Consejo Nacional de Fronteras (CNF).

## BIBLIOGRAFÍA

- COLOMINE F. (1998) *Una Política Fronteriza de Estado con amplio respaldo nacional*. Consejo Nacional de Fronteras, Caracas.
- CONSEJO NACIONAL DE FRONTERAS (1994-1998). *Actas de Reunión del Comité Directivo del CNF*. Miraflores, Caracas.
- 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.
- KLIKSBERG, BERNARDO (1989) *Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre*. Ministerio para las Administraciones Públicas —MAP—. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL (1995). *Memoria Descriptiva Proyecto de Construcción de Ciudad Sucre*. Caracas.
- OCHOA, H. HAYDÉE (1997). "La Reforma de la Administración Pública en Venezuela: Proyectos y Realidades". En *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, N° 1. México.
- OSZLAK, ÓSCAR (1984). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, documentos del CLAD, vol. I, núm. 1, Caracas.
- UPESUROESTE (1985) *Memoria descriptiva del Proyecto Ciudad Aramendi*. Unidad de Programación para el Suroeste. San Cristóbal, Táchira, Venezuela.

\* *Profesor Asociado de la Universidad de Los Andes. Investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), ULA-Táchira.*