

EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES FRENTE A LA ACTUACION INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS VENEZOLANOS

Eudis F. Fermín T*.

RESUMEN

En el estudio se ha planteado como objetivo inicial, el análisis de la manera como el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha considerado la actuación internacional de las gobernaciones de Estado y alcaldías de Municipio venezolanas durante el período 1990-2000, con el propósito de comprender y explicar la posición que asume desde que se inició el Proceso de Descentralización Político-Administrativo del Estado venezolano. La hipótesis de trabajo consiste en que el MRE frente a la actuación internacional de las gobernaciones y alcaldías asume una posición conservadora, en el sentido de mantener el esquema centralista-presidencialista de la política exterior, convirtiéndose en cierta medida en una resistencia al cambio que exige los gobernadores y alcaldes a la formación de la política exterior: la democratización de la política exterior a la luz de la descentralización. Se concluye que para el MRE las relaciones exteriores de las gobernaciones y alcaldías deben estar controladas y supervisadas, por esto establecieron con carácter de obligatoriedad a los gobernadores y alcaldes el uso de los mecanismos de coordinación y cooperación con la Cancillería. En este sentido, el MRE las consideró como una amenaza a la unidad del Estado venezolano y la coherencia de su política exterior en la escena internacional; es decir, amenaza al monopolio que ejerce el Poder Nacional en la política exterior.

Palabras Claves: Ministerio de Relaciones Exteriores, Política Exterior, Descentralización, Normas Constitucionales.

The External Affairs Ministry and International Action on the Part of Venezuelan States and Municipalities

Abstract

The principal objective of this study is to analyze the manner in which the External Affairs Ministry (MRE) views international activity generated by state governments and local municipal mayoral offices during the period 1990-2000 in order to comprehend and explain the position adopted in relation to the process of national governmental administrative decentralization in Venezuela. The hypothesis is that MRE adopts a conservative position in relation to state and municipal international activity, for the purpose of maintaining a centralist presidential foreign policy focus, and by doing this, it seems to resist the changes demanded by governors and mayors in reference to foreign policy formation which is the democratization of foreign policy. The conclusion is that MRE desires to control external actions on the part of governors and mayors and for this reason it established obligatory mechanisms of coordination and cooperation with the Ministry. In this manner, MRE considers this decentralized action as a threat to the unity of the Venezuelan State and to the coherence of its foreign policy on an international level, that is, it threatens the monopoly of national power in external affairs.

Key words: Ministry of Foreign Affairs, foreign policy, decentralization, constitutional norms.

INTRODUCCIÓN

Al cumplirse once años del inicio del proceso de descentralización en Venezuela, el estudio de las relaciones exteriores de las gobernaciones, asambleas legislativas por un lado, y las alcaldías y consejos municipales por el otro, no ha sido tema de gran interés para la Ciencia Política venezolana¹. Se hace necesario el estudio de este tema para comprender y explicar las implicaciones de los procesos de descentralización y globalización en el sistema de política exterior y la política exterior venezolana. Por ello, se ha seleccionado la temática objeto de estudio.

En el estudio se ha planteado como objetivo inicial, el análisis de la manera como el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha considerado la actuación internacional de las gobernaciones de Estado y alcaldías de Municipio venezolanas desde que se inició el proceso de Descentralización Político-Administrativo del Estado venezolano. El estudio abarca el periodo comprendido entre 1990-2000, dividido en tres etapas, tal periodización responde más a criterios metodológicos que a teóricos.

La hipótesis de trabajo consiste en que el MRE frente a la actuación internacional de las gobernaciones y alcaldías asume una posición conservadora, en el sentido de mantener el esquema centralista-presidencialista de la política exterior, convirtiéndose en cierta medida en una resistencia

¹ Existen dos estudios pioneros sobre el tema. El primero pertenece al destacado politólogo Carlos Romero (1997) intitolado: "La Descentralización Política en Venezuela y Política Exterior"; y, el otro, al Dr. Fermín Toro Jiménez (1997), intitolado: "La Subjetividad Jurídica Internacional de las Gobernaciones y Alcaldías según la Constitución Nacional".

al cambio que exige los gobernadores y alcaldes a la formación de la política exterior: la democratización de la política exterior a la luz de la descentralización.

En vista de esto, en el estudio es importante aclarar dos aspectos metodológicos. El primero tiene que ver con la selección de la muestra. La selección no se realizó por estados y municipios, sino por los acuerdos, convenios y cartas de intención que firmaron los gobernadores y alcaldes durante el período 1990-2000, para establecer su relación con los ubicados en el Archivo del MRE. En el caso de las alcaldías, no todas firmaron instrumentos internacionales con homólogos extranjeros, Estados extranjeros u organismos internacionales. De esta manera, entre las gobernaciones y alcaldías se seleccionaron para su respectivo análisis 85 instrumentos internacionales, en los cuales se sustentan las generalizaciones empíricas que se hacen en el presente estudio.

El otro aspecto metodológico, se refiere al caso de las asambleas legislativas y concejos municipales. En el estudio se reconoce que las asambleas legislativas y concejos municipales realizaron actividades internacionales durante el período 1990-2000, sin embargo, se hace de manera referencial, ya que nuestro objeto de estudio está orientado hacia la posición del MRE acerca de las prácticas internacionales de las gobernaciones y alcaldías. Obviarlas, significaría un problema metodológico, que puede ser interpretado como si estos entes no realizaron actividades internacionales durante ese período.

El trabajo está estructurado en cuatro secciones. La primera se refiere a las funciones que tiene el MRE como órgano rector de la política exterior del Ejecutivo Nacional. En la segunda se plantea como los gobiernos regionales y locales, específicamente, las gobernaciones y alcaldías han asumido funciones en materia internacional, a pesar que son de competencia exclusiva del Presidente de la República y de su órgano auxiliar, el MRE. La tercera, se refiere a las posiciones asumidas por el MRE acerca de las actividades internacionales realizadas por los gobernadores y alcaldes durante el periodo 1990-2000. En la cuarta y última, se plantea en este período los motivos del fracaso de las estrategias implementadas por el MRE para establecer relaciones interinstitucionales con las gobernaciones y alcaldías en los temas internaciones de su interés.

1.- EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES COMO ORGANO RECTOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La evolución histórica de la institucionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) fue definiendo sus funciones en la política exterior, ampliando las funciones diplomáticas y consulares a otras áreas de la vida nacional. En la definición de sus funciones desempeña un papel importante el período 1811-1865, ya que durante este período el MRE estuvo adscrito como Departamento de Relaciones Exteriores a las Secretarías de Hacienda, del Interior y Justicia, Migración e Instrucción Pública y Marina y Guerra. El General Juan Crisóstomo Falcón es quien crea por Decreto Presidencial el MRE el 25 de julio de 1863, el cual comienza a funcionar a partir de 1865 como Ministerio independiente de los demás².

² Véase MRE (1993). Lista de Cancilleres de la República de Venezuela 1830-1992.

En el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Central, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.735 de fecha 30 de agosto de 1999, se recoge de manera resumida las funciones que el MRE ha definido en su evolución histórica. Es así, como se establece en este artículo que el MRE es el órgano auxiliar del Ejecutivo Nacional, encargado de la planificación e implementación de la política exterior del Estado venezolano.

Con estas funciones el MRE es el encargado, por parte de la Constitución y las leyes, de mantener el monopolio de la política exterior en el Poder Nacional. Es importante señalar que la Asamblea Nacional³ ejerce solo funciones de controles a actos del Ejecutivo Nacional, llamados “los controles especiales, como son las aprobaciones y autorizaciones que otorgan las cámaras legislativas a actos del Ejecutivo Nacional relacionados con la política exterior. Y los controles ordinarios que resultan de los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y de las comisiones, de los debates en las cámaras y la censura a los Ministros” (Andueza, 1982: 9).

2.- LA NUEVA REALIDAD DE LA POLITICA EXTERIOR

Durante el período de 1959–1989, las políticas de desarrollo económico y social eran formuladas y ejecutadas por el Gobierno Nacional. En este sentido, los gobernadores de Estado, como agentes del Ejecutivo Nacional, tenía que seguir los lineamientos trazados en esas políticas en la región, independientemente de las necesidades o demandas de sus respectivas comunidades, y los diputados a las asambleas legislativas cumplían más “funciones legislativas” que de control político a la gestión del Gobernador. Y, el gobierno local, de carácter débil, tenía sus funciones limitadas en los asuntos de la vida local; la figura del Alcalde no existía, en cambio lo que existía, por voluntad popular, era el Concejo Municipal, bajo la dirección de un Presidente elegido entre los concejales para administrar la Ciudad, el cual presentaba confusiones funcionales y estructurales con la respectiva Gobernación de Estado, pero a la final también seguía los lineamientos de las políticas de desarrollo nacional. En ambos gobiernos, se fue configurando una lealtad al Gobierno Nacional de turno (o al Partido de Gobierno) y no hacia las comunidades, que supuestamente representaban.

En este sentido, los estados y los municipios venezolanos no tenían autonomía decisional en asuntos de la vida regional y local como tal. Los estados y municipios dependían tanto en lo político–administrativo como en lo económico–financiero del Gobierno Nacional. Por lo tanto, era imposible que asumieran funciones en materia internacional y, por ende, a actuar en el sistema político venezolano, en este caso en el subsistema de política exterior acorde con las necesidades y demandas de sus respectivas comunidades. Existen casos donde los gobernadores celebraron acuerdos internacionales y el Gobierno Nacional los suspendió por considerar la política exterior de su exclusiva competencia⁴.

De tal modo que, en la forma en que se inició el Proceso de Descentralización Político-Administrativo del Estado venezolano en 1989, dentro de un contexto de crisis socioeconómica, con

³ En la Constitución Nacional de 1999, la elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, se modifica la figura del parlamento al eliminarse el Senado, a pesar que la Asamblea Nacional sustituye al Congreso Nacional, asume las mismas funciones en materia de política exterior: controles especiales y ordinarios.

⁴ Por ejemplo, durante la época de los gobernadores designados, un gobernador del Estado Bolívar firmó un acuerdo de cooperación mutua con el Gobernador del Estado de Roraima del Brasil, el Gobierno Nacional de turno lo suspendió por considerarlo inconstitucional (Jesús Sanoja Fernández, EL Nacional, 10-05-1996: A-4).

la elección de las autoridades regionales y locales, algunos gobernadores de Estado y alcaldes de Municipio en mayor medida y los presidentes de la Asamblea Legislativa y Concejo Municipal en menor medida⁵, han realizado y siguen realizando actividades internacionales. Los gobernadores y alcaldes las han incluido en sus políticas públicas, con el propósito de promover e impulsar el desarrollo socioeconómico de sus respectivas comunidades⁶.

Al incorporar el tema internacional en la formulación de las políticas públicas, algunos gobernadores y alcaldes no han establecido límites en la toma de decisión de su aplicación con relación a las funciones que pueden ejercer o no en materia de política exterior. Al respecto, el caso más relevante en materia de política exterior del Alto Gobierno, es el caso de la Gobernación del Estado Mérida, para el momento dirigida por el Dr. William Dávila⁷. Esta Gobernación pretendió en 1996 celebrar un acuerdo con la Provincia de Québec, con el propósito de que se instalara en el Estado Mérida un Consulado; la Embajada de Canadá protestó, diplomáticamente, al Gobierno Nacional la actitud del Gobernador, por lo cual el Gobierno Nacional suspendió tal pretensión de celebrar el acuerdo.

Los gobernadores y alcaldes reclaman mayor participación en el desarrollo socio-económico de su respectivo Estado y Municipio, como también una mayor autonomía en la toma de decisiones en los asuntos concernientes a su entorno, donde incluyen la materia internacional, ya que estas autoridades y los habitantes conocen mejor las problemáticas socio-económicas de sus comunidades en comparación al Gobierno Nacional.

⁵ En el caso de las actividades internacionales realizadas por las asambleas legislativas presentamos un ejemplo. En octubre de 1996, el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Zulia, Diputado Cesar Morillo, celebró un convenio de asesoría técnica con Progici (Empresa Alemana), representada por el Soc. Fausto Fernández, para asesorar en finanzas a los organismos públicos regionales. Fernández señaló: “La asesoría consistirá en elaborar propuestas susceptibles de ser incorporadas en las leyes de Planificación Estatal, de participación ciudadana y de transferencia de Estado-Municipio...” (Panorama, 06-10-1996: p.4-4).

⁶ En referencia a esto sólo presentamos tres ejemplos, el primero contó con el apoyo técnico del MRE y los dos últimos no. 1) En 1994, la Gobernación del Estado Sucre celebró un convenio con el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba, para la contratación de médicos anestesiólogos cubanos, de acuerdo con el “Acuerdo de Cooperación Técnica en materia de salud entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de la República de Venezuela, el Ministerio de Salud de la República de Cuba y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud” (Documento del MRE, 1994; Documento de la Gobernación del Estado Sucre, 1994). 2) En marzo de 1997, el Gobernador del Estado Bolívar, Jorge Carvajal, firma una Acta de Intención con el Gobernador de la Provincia surcoreana de Chung Chong Nam-Do, en materia de intercambio en diversos campos, comercio mutuo e inversión (El Progreso, 26-03-1997: p. 11). 3) En marzo de 1998, el Gobernador del Estado Falcón, José Curiel, firma el Convenio de Intercambio Cultural con el Gobierno del Territorio Insular de Bonaire, Ministro del Territorio Insular Peter Silberie. Este Convenio fue firmado también por el Cónsul de Venezuela, Carlos Osorio Escobar. En el artículo 7 se estableció que “El Cónsul General de Venezuela acreditado en el Territorio Insular de Bonaire, elaborará a través del Instituto venezolano para la Cultura y la Cooperación y en colaboración con el Departamento de Cultura del Territorio Insular de Bonaire, un programa anual de actividades, para contribuir a la ejecución del presente Convenio” (Documento de la Gobernación del Estado Falcón, 1998). Estos convenios no han sido suspendidos por el Gobierno Central.

⁷ Posiblemente, en 1998 la Gobernación del Estado Mérida contrajo una deuda pública con un organismo multilateral internacional, sin la previa aprobación del Congreso Nacional, como estaba establecido en el artículo 126 de la Constitución Nacional de 1961 y en la Ley de Crédito Público. Se están buscando la documentación o información oficial, para comprobar tal planteamiento. De ser cierto, puede ser el primer caso en el que una gobernación endeude a la República en el exterior desde que se inició el proceso de descentralización en el país.

Las gobernaciones y alcaldías han articulado las necesidades internas de las regiones y localidades con los recursos financieros, tecnológicos, técnicos, entre otros, que les brindan los actores de la escena internacional; no sólo con los organismos multilaterales internacionales, gubernamentales o los Estados Extranjeros, sino también con sus homólogos, los organismos internacionales de carácter subestatal, los organismos internacionales no gubernamentales y las transnacionales⁸. Para articular esas necesidades han contado en algunos casos con la ayuda y apoyo técnico de organismos gubernamentales nacionales.

Las gobernaciones del Estado Carabobo, Mérida, Monagas, Sucre y Zulia han recibido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) recursos financieros para los proyectos sociales en el área de educación y salud. Asimismo, han solicitado prestamos a estos organismos multilaterales, que han sido otorgados, de acuerdo con los Tratados Marcos que la República de Venezuela ha celebrado con el BID y el BM. En muchos casos han sido gestionados por la Dirección de Cooperación Internacional de CORDIPLAN (actual Ministerio de Desarrollo y Planificación)⁹. Esta Dirección se encarga de la cooperación técnica bilateral de la República con los organismos multilaterales. En este sentido, CORDIPLAN ha presentado en las Convención de Gobernadores de Venezuela y Convención Nacional de Alcaldes proyectos de inversión y financiamiento de las multilaterales, para que estas autoridades regionales y locales participen y aprovechen tales recursos.

En este orden de ideas, las actividades internacionales que los gobernadores de Estado y alcaldes de Municipio han realizado y siguen realizando no cuentan con fundamentos constitucionales, por lo tanto pueden ser consideradas inconstitucionales. Las normas constitucionales (tanto en la Constitución de 1961 como en la de 1999) le otorgan al Poder Nacional todas las funciones en materia de política exterior. En ambas constituciones, se establece que la actuación internacional de la República es de competencia exclusiva del Presidente de la República y de la Asamblea Nacional, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Central a su órgano auxiliar en política exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)¹⁰.

Sin embargo, la realidad de cada Estado y Municipio y la naturaleza de las actividades internacionales realizadas por los gobernadores, las asambleas legislativas, alcaldes y concejos municipales le exigieron primero a los legisladores nacionales y luego, a los constituyentistas de 1999, el reconocimiento de sus funciones en materia de política exterior en el ámbito de sus competencias en la nueva Constitución Nacional. De lo que se trataba es de que en la Constitución Nacional se establecieran los parámetros y lineamientos de la acción exterior de los estados y municipios.

⁸ Las Empresas Transnacionales al instalarse en un Estado o Municipio generan fuentes de empleo y colaboran técnica y financieramente en la elaboración y aplicación de Proyectos Sociales. Por lo tanto, los gobiernos regionales y locales están interesados que esas empresas se instalen en su Estado o Municipio. Las Empresas Transnacionales se acercan más a los gobiernos regionales y locales en vista de los procedimientos burocráticos en comparación a los del Gobierno Nacional.

⁹ Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Central de 1999, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.775 de fecha 30 de agosto, CORDIPLAN se convierte en el Ministerio de Planificación y Planificación.

¹⁰ Véase la subsección 1 titulada: "El Ministerio de Relaciones Exteriores como Órgano Rector de la Política Exterior".

Los constituyenteistas de 1999, en vez de reconocer y regular constitucionalmente las actividades internacionales de los gobiernos regionales y locales, reafirman el esquema centralista-presidencialista de la política exterior frente a la realidad descentralizada del país, al modificar el contenido del ordinal 1 del artículo 136 de la Constitución Nacional de 1961: la actuación internacional de la República es de competencia exclusiva del Poder Nacional, al incorporar el término política en el ordinal 1 del artículo 156 de la Constitución Nacional de 1999, quedando de la siguiente manera: la política y la actuación internacional de la República es de competencia exclusiva del Poder Nacional.

En este contexto, los procesos de globalización e integración han incidido en que los estados y municipios, como actores del sistema de política exterior venezolano, si bien no son sujetos de Derecho Internacional Público, adquieran también el carácter de actor de las relaciones internacionales. Esta categoría de actor que han recibido los estados y municipios, implícitamente en la escena internacional, ha facilitado a algunas gobernaciones y alcaldías un buen desenvolvimiento internacional, para lograr en cierta medida sus objetivos planteados en las políticas públicas.

Este sentido, los gobernadores han tomado la iniciativa de participar en los procesos de integración de Venezuela con Colombia y Brasil. Esta iniciativa responde a los problemas socio-económicos que padecen las regiones fronterizas comunes, ya que en la medida en que Venezuela fue celebrando tratados con Colombia y Brasil en las diferentes áreas sociales y económicas, para impulsar y fortalecer el proceso de integración binacional, la situación se agudizaba en la frontera, considerándose como áreas aisladas y alejadas de los centros dinámicos, con un desarrollo socio-económico escaso y desigual en comparación con otras regiones urbanas y rurales del país.

Al respecto, es importante señalar que en el Anteproyecto de Ley de Frontera elaborado por el Consejo Nacional de Frontera y presentado al Congreso Nacional en 1996, se establece en el artículo 51, lo siguiente: “Los Gobernadores de los Estados Fronterizos podrán solicitar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores el establecimiento de mecanismos de cooperación con los países vecinos, que favorezcan el desarrollo fronterizo de ese Estado. Esta solicitud se hará por escrito y estará acompañada por los siguientes documentos: a) Exposición de Motivos. B) Datos cualitativos y cuantitativos que la justifiquen. C) Otras recomendaciones”.

Los gobernadores fronterizos han establecidos relaciones con sus homólogos colombianos y brasileños, considerando en cierta medida a sus gobiernos nacionales, para tratar problemas comunes en el área social y económica de la zona fronteriza, celebrando acuerdos interinstitucionales para promover e impulsar ambas parte el desarrollo fronterizo con proyectos puntuales. En el caso de las relaciones transfronterizas de las gobernaciones colombo-venezolanas, institucionalizan la idea de las comisiones presidenciales de fronteras de ambos países, creando en 1992 el Consejo Colombo-Venezolano de Gobernadores de Frontera, como mecanismo institucional de coordinación y cooperación para atender la problemática socio-económica de la frontera¹¹.

¹¹ En el Estatuto del Consejo Colombo-venezolano de Gobernadores de Fronteras se establece que se crea como “una institución de apoyo y cooperación al proceso de integración colombo-venezolano y de ella podrán hacer parte todos los gobernadores de los departamentos fronterizos con la república de Venezuela y los gobernadores de los estados

Con el Consejo Colombo-Venezolano de Gobernadores de Frontera los gobernadores venezolanos han orientado su acción exterior hacia el fortalecimiento del proceso de integración Colombo-Venezolano, promoviendo los sectores educativos, culturales, deportivos, industriales, comerciales, productores, turísticos, científicos, tecnológicos, mineros, transporte, ambiente, comunicación y otros, en cierta medida con los gobiernos centrales a través de los respectivos Ministerio de Relaciones Exteriores. En el marco de las reuniones del Consejo, las gobernaciones han celebrado acuerdos bilaterales, para atender conjuntamente el área social y económica de la frontera, como es el caso de la Gobernación del Estado Zulia con las de los departamentos colombianos del Norte de Santander, el César y la Guajira durante el período de 1996-2000.

En vista de los resultados que los gobernadores fronterizos venezolanos han obtenido en el Consejo, los gobernadores del Estado Mérida y Barinas han manifestado su interés de ingresar al Consejo y la de Bolívar de participar en calidad de observador, con el propósito de conocer el funcionamiento y organización del Consejo, para crear una instancia similar con las gobernaciones del Estado de Amazonas (Venezuela) y Roraima (Brasil) o fortalecer la Comisión Binacional Fronteriza con Roraima.

En el caso de las relaciones transfronterizas entre las gobernaciones brasilera-venezolanas, en 1996 el Gobernador del Estado Bolívar, Jorge Carvajal, celebró dos convenios de cooperación técnica con el Gobernador del Estado de Roraima del Brasil, Noedo Ribeiro Campos, en el área de turismo fronterizo y desarrollo fronterizo, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Complementación Económica N° 27 Brasil/Venezuela, celebrado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Documento del MRE, 1996; Documento de la Gobernación del Estado Bolívar, 1996). Las relaciones transfronterizas entre ambas gobernaciones tiene como propósito unir esfuerzos para promover e impulsar el desarrollo de la región fronteriza.

En marzo de 1998, una Comisión Técnica de la Gobernación del Estado Mérida dirigida por José Andrés Contreras, se reunió con el Gobernador del Departamento del Norte de Santander, Ángel Uriel Garcia, para iniciar la primera ronda de negociaciones para la conformación de una “Región Binacional Mérida-Santander”. Con esta región se busca “el libre acceso de venezolanos hasta Bucaramanga, con el fin de facilitar un intercambio comercial y de personas en materia cultural, científica, tecnológica, agrícola, turística, importaciones y exportaciones, sustentado en diversos convenios internacionales suscritos –entre las Repúblicas- con anterioridad como el Pacto Subregional Andino” (Panorama, 21-03-1998: p. 2-3). Contreras en la reunión “... informó en cuanto al posible acceso de ciudadanos de ambas naciones en la región binacional Mérida-Santander, el compromiso de Mérida en agilizar este planteamiento que está supeditado a las decisiones de los Ministros de Relaciones Exteriores e Interiores, ya que es una materia de carácter internacional” (Panorama, 21-03-1998: p. 2-3).

En este sentido, las actividades internacionales de las gobernaciones de Estado y alcaldías de Municipio durante el período de 1990–2000 se orientaron, en líneas generales, por encima de las normativas constitucionales y el MRE, en la formulación e implementación de las políticas públicas

fronterizos con la República de Colombia, que expresen su voluntad de pertenecer al mismo en nombre de sus respectivas entidades territoriales”.

regional y locales como respuestas a los problemas socioeconómicos de sus respectivas regiones y localidades. De esta manera, han asumido funciones en materia de política exterior de competencia exclusiva del Poder Nacional, lo cual ha originado una oposición entre normas constitucionales–realidad socio-política y socio-económica de los estados y municipios.

Las funciones que han asumido las gobernaciones de Estado y alcaldías de Municipio en política exterior y en materia internacional en el ámbito de sus competencias, son las siguientes:

1. La cooperación internacional;
2. Recibir o solicitar ayuda y/o crédito a organismos financieros internacionales;
3. Celebrar acuerdos de ciudades hermanas;
4. Realizar actividades con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales en el área social;
5. Celebrar acuerdos interinstitucionales referente a los asuntos de la vida regional y local;
6. Brindar homenajes o condecoraciones regionales o locales a personalidades extranjeras;
7. Enviar comisiones mixtas (gobierno regional o local-sector privado) al exterior;
8. Recibir o establecer relaciones con los funcionarios diplomáticos extranjeros acreditados en el país, con fines socioculturales, económicos y financieros;
9. Aceptar invitaciones de autoridades extranjeras de carácter político y económico; y,
10. Defender el aparato productivo de su economía regional o local.

Estas funciones le han originado a las gobernaciones y alcaldías “conflictos” con el Gobierno Nacional, específicamente con el MRE, sobre todo la 2, 6, 8 y 10. En el caso de la 10 se refiere a las gobernaciones fronterizas de los estados Apure, Táchira y Zulia, que viendo amenazada su economía por parte de la guerrilla colombiana¹², se vieron en la necesidad de establecer conversaciones con esta, en vista de los resultados del Gobierno Nacional en este tema. Estas conversaciones han sido también un fracaso, porque tampoco se han visto los resultados esperados y además, los estados fronterizos no representan al Estado Venezolano en general para comprometerlos en un “acuerdo” con la guerrilla colombiana, por encima del Estado colombiano, como fue el caso de la gobernación del Estado Zulia¹³.

¹² El Zulia es uno de los Estados de Venezuela que tiene mayor extensión de territorio fronterizo con Colombia, tiene vecindad con los Departamentos de la Guajira, César y Norte de Santander, en cual se ubica y se desplaza la guerrilla. Esta realidad amenaza el aparato productivo del Zulia: por ejemplo produce el 70 % de leche y el 40 % de carne a nivel nacional, en cuanto a los secuestros, extorsión y cobro de vacuna a los ganaderos y hacendados realizados por la guerrilla. En este sentido, los ganaderos y hacendados le exigieron al gobierno regional soluciones a tal situación. El gobierno regional estableció conversaciones con la guerrilla sin la autorización del MRE, para buscar una solución a tales actividades. Estas conversaciones no tuvieron ningún éxito.

¹³ En 1996, en vista de los secuestros a ganaderos venezolanos por parte de la guerrilla colombiana, los gobernadores fronterizos le solicitaron al Canciller Miguel Burelli Rivas en el marco de la Convención de Gobernadores de Venezuela, la creación de la figura de Vicecanciller Fronterizo, el cual se encargaría de los asuntos fronterizos de los

Con estas funciones los gobernadores y alcaldes han establecido una nueva modalidad de celebrar “acuerdos internacionales” en Venezuela. Estos acuerdos internacionales se definen como interinstitucional normativo y no normativo¹⁴. El primero, consiste en los acuerdos que celebra el gobierno regional o local con otras autoridades extranjeras, que habitualmente son sus homólogos extranjeros, sin comprometer a la República; es decir, asumen funciones en materia de política exterior en el ámbito de sus competencias, que se han considerado como exclusiva del Alto Gobierno. El otro, consiste en aquellos acuerdos que celebra, el gobierno regional o local con otras autoridades extranjeras, que habitualmente no son sus homólogos y son los organismos financieros internacionales, que comprometen a la República a través de los Tratados Marcos.

3.- LA POSICIÓN DEL MRE

Frente a esta nueva realidad de la política exterior venezolana, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha tomado medidas correctivas para evitar en el futuro que la práctica internacional de las gobernaciones de Estado y alcaldías de Municipio generen problemas en la formulación e implementación de la política exterior venezolana, ya que “La puesta en marcha del proceso político de descentralización ha llevado al MRE a afrontar nuevas situaciones para la diplomacia venezolana, sus proyecciones en la política exterior y en los compromisos internacionales de la República” (Documento del MRE, 1996).

Las medidas que el MRE elaboró para atender las actividades internacionales que los gobernadores y alcaldes realizaron durante el período 1990-2000, se fundamentan en las siguientes ideas:

Presenciamos acciones incipientes en materia de relaciones externas por parte de ciertos Gobernadores y Alcaldes, no sólo con sus viajes al exterior y el recibimiento de delegaciones extranjeras, sino también con la firma de instrumentos internacionales con otras regiones y Estados extranjeros. Lo más grave es que dichas autoridades se niegan a someterse a los controles constitucionales, a adaptar sus acciones externas a los lineamientos trazados por el Estado central, o a consultar y coordinar sus políticas con la Cancillería. Con frecuencia esgrimen como argumento la necesidad de cumplir los programas de gobiernos presentados a los electores regionales, la falta de respuesta de las autoridades centrales, incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores, y las facultades que le otorga su condición de haber sido electos por el voto popular, con lo cual se atribuyen poderes autónomos entre ellos, la posibilidad de establecer relaciones, vínculos y compromisos con otras regiones y Estados extranjeros, ignorando la dependencia que tienen con el Estado central y violando la Carta Fundamental (Documento del MRE, 1996).

En las medidas que implementa el MRE, como estrategias para abordar la situación, se va a observar la posición que ha asumido acerca de las relaciones exteriores de las gobernaciones y alcaldías durante el período 1990-2000, las cuales se dividen, por motivos metodológicos, en tres etapas.

La primera etapa abarca el período 1990–1993. El MRE no previó el efecto de la descentralización en la formación de la política exterior venezolana, en vista de que la Comisión

Estados. El Gobernador del Estado Zulia, Francisco Arias Cárdenas, fue quien presentó la idea, aceptada por el resto de los gobernadores fronterizos. En octubre de 2000, el Gobernador del Zulia, el recién electo Sr. Manuel Rosales, ha retomado nuevamente la idea y posiblemente se la presentó al Canciller José Vicente Rangel.

¹⁴ Los acuerdos interinstitucionales no normativos son conocidos como Pactos de Caballeros.

Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) incluyó en el Proyecto Integral de Reforma del Estado la descentralización político-administrativo, obviando el área de política exterior por considerarla competencia exclusiva del Poder Nacional. Es así como, entre 1990 y 1992 el MRE no planteó mecanismos de coordinación y cooperación con las gobernaciones y alcaldías en las actividades internacionales que realizaban en el marco de la descentralización¹⁵, siendo estas las que toman la iniciativa de crear mecanismos de coordinación y cooperación con el MRE¹⁶.

Desde 1990, algunos gobernadores y alcaldes han venido institucionalizando su acción exterior con o sin el apoyo del MRE, con el propósito de tecnificarla para aprovechar los “beneficios” que le brinda la escena internacional, incluyendo en su estructura organizacional una Unidad Técnica que se encargue de los asuntos internacionales. A continuación se presentan las siguientes Unidades Técnicas:

- 1) En 1993, la Gobernación del Estado Carabobo crea la Oficina de Asuntos Internacionales;
- 2) En 1993, la Gobernación del Estado Zulia crea el Instituto Zuliano de Estudios Fronterizos;
- 3) En mayo de 1994, la Gobernación del Estado Sucre crea la Oficina de Relaciones Exteriores y Comercio;
- 4) En 1995, la Gobernación del Estado Bolívar conjuntamente con la Gobernación del Estado de Roraima crea el Comité de Frontera;
- 5) En 1997, la Gobernación del Estado Mérida crea la Comisionaduría de Exportación y Promoción de Inversiones del Estado Mérida,
- 6) En 1997, la Gobernación del Estado Falcón crea la Oficina de Promoción de Inversiones, unidad adscrita al Departamento de Desarrollo Económico;
- 7) En 1998, la alcaldía del Municipio Maracaibo del Estado Zulia crea la Oficina de Coordinación Interinstitucional Nacional e Internacional.

¹⁵ Entre 1990 y 1993 no acudieron al MRE los gobernadores y alcaldes que realizaron actividades internacionales para coordinarlas y/o informarles. Sin embargo, entre 1994 y 1996 acudieron, siguiendo lo establecido en el Decreto N° 3.180, con Proyectos al MRE sólo siete gobernadores (Anzoategui, Bolívar, Carabobo, Monagas, Mérida, Sucre y Zulia) y un alcalde (Municipio Caroní del Estado Bolívar), con el propósito de contar con la ayuda técnica de la institución (Archivo del MRE, 1990-1996). El Dr. Fermín Toro Jiménez en su obra (1997) intitulada “La Subjetividad Jurídica Internacional de los Gobernadores y Alcaldes según la Constitución Venezolana”, afirma, con revisión en el Archivo del MRE, que el único acuerdo interinstitucional de carácter municipal celebrado durante el período 1990-1996, fue en 1994 con la “Carta que suscriben la Alcaldía de Cali del Departamento el Valle del Cauca de la República de Colombia y la Alcaldía del Municipio Autónomo de Caroní del Estado Bolívar de la República de Venezuela, para el fomento de la colaboración y cooperación intermunicipal” (Toro, 1997: 124-127). Pero existen otros acuerdos interinstitucionales celebrados por alcaldes venezolanos durante ese período, que no fueron coordinados e informados al MRE.

¹⁶ En 1992 los gobernadores fronterizos de Venezuela conjuntamente con los de Colombia crean el Consejo Colombo-Venezolano de Gobernadores de Frontera (Ver las páginas 163-164).

No todas las gobernaciones y alcaldías tienen la capacidad técnica y presupuestaria para crear una Unidad Técnica, sin embargo, han contratado a “especialistas” en el área internacional para que los asesoren sobre el tema de interés¹⁷.

En Julio de 1993, el MRE preocupado por la práctica internacional de los gobernadores, les envía un comunicado, en el cual le informaba lo siguiente: “Es importante hacer notar que a los efectos de la preservación de la unidad en las actuaciones de la política internacional de la República, cualquier actividad en ese ámbito debe ajustarse al marco constitucional y legal que le es propio y a los lineamientos generales que el Alto Gobierno establezca en la materia”. Con esto se les recuerda a los gobernadores que la formulación, la toma de decisión y la implementación de la política exterior le corresponde exclusivamente al Presidente de la República a través del MRE; por lo tanto, cualquiera actividad que pretendan realizar en el exterior deben coordinarla o notificarla a la Cancillería.

El Gobierno Nacional, en la figura de presidente Ramón J. Velásquez, el 7 de octubre de 1993, dicta el Decreto N° 3.180, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.317 de fecha 14 de octubre del mismo año, en el cual se establece que los estados y municipios deben actuar en conjunto con el MRE para definir sus líneas de acción en el contexto internacional. En el artículo 4 del referido Decreto se establece lo siguiente:

...gobernadores, alcaldes y presidentes de concejos municipales someterán a la consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores todo propósito en que se involucre la República o de que alguna forma sea susceptible de acarrearle compromisos: para ello suministrarán toda la información necesaria que permita la apreciación de oportunidad y conveniencia en el marco global de las relaciones internacionales, conforme a las pautas dictadas con carácter general por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el artículo 5 el Ejecutivo Nacional deja encargado al MRE de la ejecución del presente Decreto. Es importante señalar que este Decreto presenta doble condición: uno, reconoce a los gobernadores y alcaldes la importancia de las actividades que realicen, siempre y cuando sean coordinadas con el MRE y la otra, reconoce implícitamente las funciones que los gobernadores y alcaldes han asumido en materia de política exterior.

En noviembre de 1993, el MRE, siguiendo lo establecido en el Decreto N° 3.180, les envía a las gobernaciones el segundo comunicado. En este circular el MRE establece las normas de procedimiento de coordinación de las gobernaciones con estas instituciones. Estas normas son, literalmente, las siguientes:

- 1) Las misiones al exterior y las que se reciban en Venezuela se realizarán previa consulta con el MRE;
- 2) Al término de cada misión o visita, el funcionario responsable presentará al MRE sus conclusiones, acompañadas de un informe escrito sobre lo actuado;
- 3) La imposición de condecoraciones o el otorgamiento de honores nacionales o regionales a dignatarios extranjeros, requerirá de opinión del MRE;

¹⁷ Véase Eudis F. Fermín T. (1997). El Diseño de un Modelo de Departamento de Relaciones Internacionales para la Gobernación del Estado Falcón. Trabajo Especial de Grado. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo (Venezuela).

- 4) Las audiencias con y de funcionarios extranjeros podrán canalizar por intermedio de la Dirección General de Protocolo del MRE;
- 5) El MRE podrá requerir el aplazamiento o suspensión de una actividad cuando estima que su realización entra en contradicción con las relaciones políticas del Estado Venezolano; y,
- 6) La negociación, firma y celebración de convenios o acuerdos internacionales que comprometan a la República debe ajustarse a las disposiciones de la Constitución Nacional. El MRE, a solicitud de las gobernaciones y autoridades municipales estudiaría cada caso que se le someta y tomada las previsiones para su conclusión y vigencia.

Con estas normas el MRE pretendía regular la práctica internacional de las gobernaciones. Sin embargo, la gran mayoría de las autoridades hicieron caso omiso de las normas al momento de realizar sus actividades internacionales; se puede decir que las consideraron como una traba del centralismo para que los gobernadores se conviertan con la ayuda y el apoyo exterior en el motor de desarrollo socio-económico de las regiones.

La segunda etapa abarca el período 1994–1998. En este período, el MRE siguió buscando la manera de controlar las actividades internacionales de las gobernaciones y alcaldías. Durante este período el MRE consideró necesario:

que las gobernaciones y alcaldías se beneficien de tratados y acuerdos suscritos, así como el sistema de relaciones internacionales de la República, favoreciendo vistas e intercambios y ajustando los compromisos, cartas de intención, programas o proyectos con gobiernos u organismos internacionales, a los procedimientos diplomáticos y del derecho internacional vigente. El enfoque del Despacho ha consistido en mantener una estrecha relación de cooperación y de apoyo en aras de facilitar sus gestiones, optimizar sus oportunidades y preservar la coherencia y unidad de la política exterior y de la representación internacional de la República (Documento del MRE, 1996).

Por ello, el Canciller, Miguel Ángel Burelli Rivas, intervino, el 30 de enero de 1996, en la Convención de Gobernadores de Venezuela, en la cual presentó el Proyecto de creación de una Unidad de Enlace-Coordinación entre la Cancillería y las Gobernaciones (UNECOG), específicamente las fronteras (Amazonas, Apure, Bolívar, Falcón, Sucre, Táchira y Zulia).

La UNECOG tiene como propósito servir de apoyo y ayuda técnica a las acciones y políticas de las gobernaciones en el exterior. El canciller señaló que “el Despacho ofrece a los Gobernadores la amplitud y cooperación para coordinar todas las acciones que emprendían en materia de política exterior”(Documento del MRE, 1996). Y agregó: “Los Gobernadores sólo podrán realizar, con el conocimiento y apoyo del MRE actividades de proyección exterior, tales como: a) auspiciar proyectos internacionales en beneficio de la región, b) promover encuentros interinstitucionales (visitas al exterior, vínculos con Gobernadores y Alcaldes), c) patrocinar eventos culturales internacionales, c) proponer visitas de altas autoridades extranjeras a la región, f) auspiciar visitas de los diplomáticas acreditadas en el país a la región” (Documento del MRE, 1996).

Este proyecto es una respuesta a la propuesta de creación de la figura del Vicecanciller Fronterizo, presentada en la Convención por el Gobernador del Estado Zulia, Francisco Arias Cárdenas. El Canciller Burelli ante tal propuesta manifestó “que aunque respeta la opinión del Gobernador del Zulia no la comparte porque carece de fundamentación legal, ya que para poder

adoptar la iniciativa habría que modificar la Constitución Nacional, en virtud de que esta le confiere la política exterior al Presidente de la República de Venezuela a través del Ministerio de Relaciones Exteriores” (Panorama, 31-01-1996: p. 1-10).

El Proyecto se materializó en el mes de febrero de 1996. En el Proyecto la Unidad Técnica iba a estar integrada por un personal diplomático de carrera, un grupo multidisciplinario; pero a la hora de entrar en funcionamiento la dirección quedó bajo la responsabilidad de un político, el cual tenía que encargarse y/o estar pendiente de 22 gobernaciones y 330 alcaldías. En septiembre de ese mismo año dejó de funcionar, sin avances importantes el caso. Estuvo 8 meses de funcionamiento sin recursos humanos, administrativos y financieros adecuados para atender a las gobernaciones y alcaldías venezolanas.

El MRE tenía estimado ampliar las funciones de la UNECOG, literalmente, con las siguientes:

- 1) Sistematizar, jerarquizar y hacer compatibles las iniciativas internacionales de las gobernaciones con los lineamientos de la política exterior de la República;
- 2) Promover una estrategia balanceada, con beneficios iguales para todas las regiones, de la realización de planes y programas que cuenten con la cooperación externa, cuidando de no generar competencias entre unos Estados y otros;
- 3) Asesorar a los gobernadores en la preparación y redacción de los instrumentos que se vayan a países, grupos de países y a organizaciones multilaterales;
- 4) Descentralizar acciones de la política exterior de Venezuela a fin de que, con la colaboración de las gobernaciones, se puedan celebrar reuniones y conferencias internacionales en las ciudades capitales de los estados;
- 5) Identificar, junto con las gobernaciones, los programas destinados a la cooperación internacional adoptados por los organismos multilaterales, mundiales y regionales, que ofrezcan beneficios para las regiones;
- 6) Contribuir al rescate y la preservación de los valores culturales de la regiones, aprovechando los planes y programas existentes, con financiamiento externo, para promover el desarrollo educativo, cultural, etc.

Por otro lado, en el informe del año 1998 sobre la reestructuración del MRE se consideró necesario mejorar las relaciones interinstitucionales de la Cancillería con los gobiernos regionales y locales. Para ello, en el caso de las gobernaciones, se planteó en el informe que la acción a seguir es “la colaboración de funcionarios de carrera del Despacho en comisión de servicio, en Oficinas de Asuntos internacionales que existen en algunas (...) gobernaciones de Estado” (Documento del MRE, 1998)

En vista de esto, el MRE implantó una nueva estrategia, la de los Embajadores de Enlace. Entre 1997 y 1998, el MRE designó, previa conversaciones con los gobernadores de los estados Táchira¹⁸, Mérida¹⁹ y Zulia²⁰, un funcionario diplomático, denominado Embajador Enlace, en vista

¹⁸ En la Gobernación del Estado Táchira se designó al Embajador Santiago Ochoa Antic.

¹⁹ En enero de 1998, el MRE celebró un convenio con la Gobernación del Estado Mérida, para la creación de la Oficina de Enlace de la Cancillería en esa Gobernación, la cual quedó bajo la dirección del Ministro Consejero José Manuel Quintero Strauss.

del auge de sus actividades internacionales, sobre todo, las fronterizas. Con los funcionarios diplomáticos en las gobernaciones, sus actividades internacionales estarían asesoradas y supervisadas por el MRE. Sin embargo, las actividades referentes a las conversaciones con la guerrilla colombiana, los gobernadores no solicitaron la asesoría a su respectivo representante del MRE²¹.

Esto se debe, en cierta medida, que al no aclararse entre MRE y las gobernaciones la situación socio-económica del Embajador de Enlace en el Estado, estos prestaban apoyo técnico desde Caracas, originando en los gobernadores incertidumbre en el propósito de su designación.

La tercera etapa abarca el período 1999-2000. Durante este período el MRE ha demostrado una voluntad política, orientando su esfuerzo hacia las gobernaciones y alcaldías, con el propósito de crear conjuntamente con ellas los mecanismos de participación en la formulación de la política exterior²², específicamente en el área de promoción de la inversión extranjera²³.

En abril de 1999, el Canciller José Vicente Rangel, en reunión con el Gobernador del Zulia, Francisco Arias Cárdenas, reconoció la necesidad de la participación de las gobernaciones en la política exterior de frontera, comprometiéndose así incluirlos, siempre y cuando no sea tema exclusivo del Alto Gobierno.

A pesar de las objeciones del Canciller al Gobernador Arias, la reunión dio como resultado el reconocimiento de la importancia de la Gobernación del Estado Zulia en particular y las gobernaciones fronterizas en general, en el tratamiento de una mejor formulación y ejecución de la política exterior del estado venezolano en el área frontera colombo-venezolana. En este sentido, el MRE se orientó en la búsqueda de:

- 1) Comprender los orígenes de la acción de la Gobernación del estado Zulia en la zona fronteriza para trabajar coordinadamente;

²⁰ En el Zulia se designó en abril de 1998 al Embajador Alberto Valero como el enlace entre la Cancillería y la Gobernación del Zulia. El Embajador Valero señaló: “Esta función que comienzo a ejercer en Maracaibo, es producto del proceso de descentralización que le ha devuelto a las gobernaciones y alcaldías una serie de atribuciones, que ante pertenecieron, al Poder Central” (Panorama, 19-04-1998: p. 4-7). Y, agrega: “Con la finalidad de que las actividades a desarrollar por las Gobernaciones, cuenten con los lineamientos de la política exterior de la Nación” (Panorama, 19-04-1998: p. 4-7).

²¹ En septiembre de 1998, los Gobernadores del Estado Táchira y Zulia, decidieron visitar en la cárcel colombiana de Itaguá a los dirigentes guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional presos, sin la autorización del Gobierno venezolano. En visto de esto, el Gobierno colombiano suspendió tal visita. El Gobierno venezolano expresó que desconocía la visita.

²² En octubre de 2000, una Comisión del Gobierno Canario como respuesta a la invitación, se reunió con el Alcalde del Municipio Machiques del Estado Zulia, Alforzo Márquez, para conversar acerca proyectos en turismo rural y ecológico. La Alcaldía gestionó la invitación al Gobierno Canario a través de la Presidencia de la República. La Comisión señaló: “Venimos aquí como una petición del propio Presidente y Alcalde de la zona, a ver en qué puede colaborar el Gobierno canario con los proyectos que pudieran desarrollarse en la Sierra y en la zona alpina y tratando también temas de explotación de cuero y artesanía indígena...” (La Verdad, 15-10-2000: p. C.8).

²³ En los viajes del presidente Hugo Chávez al exterior durante el período 1999-2000, ha estado acompañado por algunos gobernadores, como fue el caso de los gobernadores de los estados Lara y Barinas.

- 2) La necesidad de identificar los puntos de tensión con la Gobernación en materia fronteriza del Alto Gobierno;
- 3) Identificar el área de convergencia de la Gobernación en materia de frontera con el Alto Gobierno; y,
- 4) Compartir información, coordinación y seguimiento de la política fronteriza con la Gobernación.

En el año 2000 esta orientación se extiende a las gobernaciones y alcaldías no fronterizas, con el propósito de articular la política nacional de desarrollo socioeconómico con las regiones y localidades como tema a incluir en la agenda de política exterior del Gobierno venezolano. Un ejemplo de esta orientación lo representa la política instrumentada por el MRE con la Gobernación del Estado Barinas.

El Canciller José Vicente Rangel, en compañía del Ministro Consejero Álvaro Carnevalli, se reunió con el Gobernador del Estado Barinas, el Sr. Hugo de los Reyes Chávez, en la Ciudad de Barinas, con el propósito de instrumentar una política de coordinación con los gobiernos regionales y locales bajo la idea una diplomacia regional: siendo Barinas el caso piloto²⁴. “El objetivo fundamental de la llamada diplomacia regional será el de recibir las necesidades de los estados y municipios y procesarlas, en coordinación con las unidades políticas y temáticas del Ministerio así como los diferentes consulados y representaciones diplomáticas en el mundo” (El Nacional, 27-07-2000: P. A/2).

4.- ¿PORQUE FRACASARON LAS ESTRATEGIAS DEL MRE PARA ESTABLECER LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES CON LAS GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS?

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como órgano rector de la política exterior del Estado venezolano, sé vio en la necesidad de implementar estrategias para coordinar y cooperar con las gobernaciones y alcaldías en sus políticas públicas dirigidas a buscar apoyo y/o ayuda en el exterior para promover e impulsar el desarrollo socioeconómico de los estados y municipios. Sin embargo, las estrategias que utilizó el MRE para establecer los mecanismos de coordinación y cooperación con las gobernaciones y alcaldías durante el período 1990-2000, han fracasado por los siguientes motivos:

- 1) El MRE ha centrado sus esfuerzos en las gobernaciones fronterizas. En la medida en que se fue centrando en las gobernaciones fronterizas, fue obviando, o dejando a un lado, las implicaciones de las otras gobernaciones, las asambleas legislativas (hoy día Consejo Regional), las alcaldías y los concejos municipales en la política exterior.

²⁴ El MRE y la gobernación del Estado Barinas no han llegado a un acuerdo sobre quien cubrirá los gastos de permanencia y traslado del Embajador de Enlace. El problema con que se enfrenta la puesta en marcha de la diplomacia regional es de carácter presupuestario y de entendimiento entre el MRE y gobernaciones y alcaldías, para definir la presencia del funcionario de enlace con la Cancillería.

- 2) A partir de 1993, el MRE ha centrado sus esfuerzos en establecer los mecanismos de coordinación y cooperación con las gobernaciones y alcaldías para reafirmar el esquema centralista-presidencialista de la política exterior, y no su democratización. En este sentido, lo establecido en el Decreto N° 3.180 no ha sido considerado por la gran mayoría de los gobernadores y alcaldes al realizar sus actividades internacionales, ya que el Decreto pareciera tener como objetivo explícito reafirmar que la política exterior y, por ende, el sistema de política exterior venezolana está concebida bajo un esquema centralista-presidencialista, por lo cual carece de todo sentido regulador en relación con la realidad de la acción exterior de los estados y municipios venezolanos.
- 3) La voluntad política e institucional responde a momentos coyunturales. Por lo tanto, existe una ausencia de la voluntad política e institucional estructural dentro del MRE, para establecer verdaderos mecanismos de coordinación y cooperación con los gobiernos regionales y locales, así crear condiciones para una cultura de política exterior participativa.
- 4) La lectura que hace el MRE de las actividades internacionales de las gobernaciones y alcaldías, es una lectura sustentada en factores económico-financieros relacionados con el pasado. Si muy bien en el pasado, algunas gobernaciones endeudaron a la República en el exterior, no debemos olvidar que esa situación respondía a la politización y partidización del Estado pasando por encima de lo establecido en la Constitución en materia de crédito público, el Gobernador era designado por el Presidente de la República, su lealtad era hacia el Gobierno Nacional (o el partido de Gobierno); hoy día, los gobiernos regionales y locales son elegidos por la voluntad popular y todo compromiso que asumen con préstamo público debe ser aprobado por la Asamblea Nacional y su lealtad tiende más hacia sus electores.
- 5) El MRE desconoce la realidad socioeconómica de los estados y municipios, para la cual los gobiernos regionales y locales realizan sus actividades internacionales.
- 6) El MRE sustenta los intentos de establecer los mecanismos de coordinación y cooperación con los gobiernos regionales y locales en normativas constitucionales, que están en oposición con la realidad sociopolítica y socioeconómica de los estados y municipios.

En resumen, el fracaso de las estrategias del MRE se debe a la concepción centralista-presidencialista de la política exterior venezolana, la cual se ha convertido en una resistencia a los cambios que exige la nueva realidad del sistema de política exterior venezolano y a su principal actor, el MRE. Desde esta concepción los altos funcionarios de la Cancillería han presentado sus propuestas de coordinación y cooperación a los gobernadores en mayor medida y alcaldes en menor medida, en circunstancias que han originado tensiones entre estas autoridades y el MRE; al desaparecer las tensiones, desaparece la voluntad política e institucional del MRE en su acercamiento a las gobernaciones y alcaldías.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde que se inició el Proceso de Descentralización Político-Administrativo del Estado venezolano, una vez elegidas las autoridades regionales y locales, algunos gobernadores y alcaldes

comenzaron a realizar actividades internacionales con o sin la autorización, o visto bueno, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), actividades internacionales que constitucionalmente son consideradas de competencia exclusiva del Poder Nacional: el Poder Ejecutivo ejerce funciones decisoriales y la Asamblea Nacional funciones de controles.

Para el MRE las relaciones exteriores de las Gobernaciones y Alcaldías deben estar controladas y supervisadas por ellos. En este sentido, el MRE consideró durante el período 1990-2000 las relaciones exteriores de los Gobernadores y Alcaldes, como una amenaza a la unidad del Estado venezolano y a la coherencia de la política exterior en la escena internacional; es decir, una amenaza al monopolio que ejerce el Poder Nacional en la política exterior.

Con este enfoque el MRE, en vez de fortalecer y profundizar los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación con las gobernaciones y alcaldías, los fue debilitando al extremo de convertirlos en inoperantes y discursivos. En este sentido, el MRE no ha considerado necesario la democratización de la política exterior venezolana.

Sin embargo, se observa a través de las cartas de intención, los convenios y acuerdos que firmaron las gobernaciones y alcaldías con sus homólogos extranjeros y organismos internacionales durante el período 1990-2000, la necesidad de la democratización de la política exterior venezolana, para poder participar en su formulación e implementación en el ámbito de sus competencias.

Es así como, a pesar de la preocupación del MRE por las funciones que han asumido con el proceso de descentralización las gobernaciones y alcaldías en materia de política exterior durante el período 1990-2000, el fracaso de los mecanismos propuestos demuestra su interés en buscar una salida viable y factible a tal situación, que no represente un debilitamiento al monopolio de la política exterior del Poder Nacional.

En este sentido, se hace necesario ampliar y profundizar el estudio empírico y teórico sobre las relaciones exteriores de las gobernaciones y alcaldías, con el propósito de explicar sus implicaciones en la política exterior y, por ende, en el sistema de política exterior venezolano a la luz de los cambios políticos domésticos e internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores. 1990, 1991,1992, 1993, 1994, 1994, 1995 y 1996.

Andueza, José G. (1982). Las Potestades del Presidente de la República en Materia de Política Exterior. Revista de Derecho Público, N° 10, 5-25.

Asamblea Nacional Constituyente (2000). Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria. Caracas (Venezuela), 24 de marzo.

Consejo Nacional de Fronteras (1996). Anteproyecto de Ley Orgánica de Frontera presentado al Congreso Nacional.

Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores. 1996, 1997 y 1998.

Documentos de las Gobernaciones de los Estados Amazonas, Bolívar, Carabobo, Falcón, Mérida, Lara, Sucre y Zulia. Estos documentos consisten en las actas de intención, convenios y acuerdos firmados por las gobernaciones con las autoridades regionales extranjeras y organismos internacionales durante el período 1990-2000.

Documentos de las Alcaldías de los Estados Amazonas, Bolívar, Carabobo, Falcón, Mérida, Lara, Sucre y Zulia. De cada Estado se seleccionaron entre dos y tres alcaldías. Estos documentos consisten en las actas de intención, convenios y acuerdos firmados por las alcaldías con las autoridades regionales y locales extranjeras y organismos internacionales durante el período 1990-2000.

Fermín T., Eudis F. (1997). Diseño de un Modelo de Departamento de Relaciones Internacionales para la Gobernación del Estado Falcón. Trabajo Especial de Grado. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo (Venezuela).

Fermín T., Eudis F. (2000 a). Los Entes Subestatales en el Proceso de Integración Latinoamericano. Una Búsqueda Explicativa. Conferencia dictada en el Auditorio Dr. Hugo Montenegro de la Escuela de Derecho de la Universidad del Zulia. Maracaibo (Venezuela), 7 de abril.

Fermín T., Eudis F. (2000 b). La Municipalización de la Política Exterior en la Región Andina en el contexto de la Globalización. Una Aproximación Hipotética. Ponencia presentada en el IV Congreso de Historia Regional y Local: “Globalización, Regionalización y Federalismo, Retos del Nuevo Milenio”, celebrado en la Ciudad de Trujillo del 23 al 27 de octubre.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1998) . Informe sobre la Reestructuración del MRE.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). Lista de Cancilleres de la República de Venezuela 1830-1992. Caracas (Venezuela): MRE.

Perea, Eva; Crespo, Ismael y Méndez, Mónica (1999). Metodología de la Ciencia Política. Cuaderno Metodológico, N° 28. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Prensa: Revisión de los diarios El Nacional y El Universal; El Caroreño (Estado Lara), El Progreso (Estado Bolívar), Panorama y La Verdad (Estado Zulia).

Romero, Carlos (1997). La Descentralización Política en Venezuela y la Política Exterior. Caracas (Venezuela): UCV.

Congreso de la República de Venezuela (1961). Constitución Nacional. Gaceta Oficial N° 3.251. Caracas (Venezuela), 23 de enero.

Congreso de la República de Venezuela (1995). Ley Orgánica de la Administración Central. Gaceta Oficial N° 5.025. Caracas (Venezuela), 20 de diciembre.

Presidencia de la República de Venezuela (1993). Decreto Presidencial N° 3.180. Gaceta Oficial N° 35.317. Caracas (Venezuela), 14 de octubre.

República de Venezuela (1999). Nueva Ley Orgánica de la Administración Central. Gaceta Oficial N° 36.775. Caracas (Venezuela), 30 de agosto.

República de Venezuela (1999). Ley Orgánica de Crédito Público. Gaceta Oficial N° 35.077. Caracas (Venezuela), 26 de octubre.

Toro J., Fermín (1997). La Subjetividad Jurídica Internacional de los Gobernadores y Alcaldes según la Constitución venezolana. Caracas (Venezuela): Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual/MRE.