

DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA. REFLEXIONES.

Alberto Urdaneta.

Haber trabajado durante años en la temática del desarrollo y la integración fronteriza, permite hacer algunas reflexiones :

1.-Visión de la frontera.

Es fundamental tener una visión integral de las áreas fronterizas. **Visión del conjunto**, bilateral. Solo así podemos entenderla. Las visiones unilaterales son parciales. Los procesos económico-sociales trascienden los límites político-administrativos, y al considerarlos en toda su magnitud, se capta el acontecer en la frontera con los ingredientes que aportan los colindantes. Es la base para negociar con conocimiento de la situación, y poder planificar y realizar acciones concurrentes con la realidad y con sus problemas. Hay que despojarse un poco del criterio equivocado de que todo comienza o termina en el límite territorial. Las acciones que se hacen de un lado repercuten en el otro; por tanto, lo procedente es acordarse y regirse por los principios orientadores del desarrollo fronterizo que plantean:

-Planificación conjunta.

-Acciones compartidas.

-Cooperación administrativa entre homólogos.

-Equidad en todas las acciones y procedimientos.

Todo esto *minimiza* las inversiones y *maximiza* los beneficios

2. Los procesos.

Los procesos de integración y desarrollo fronterizo, tienen varios elementos:

a.-Unos espontáneos que obedecen a la dinámica propia de la sociedad fronteriza, dinámica que rebasa la normativa legal que rige para las relaciones en la frontera. Esta característica espontánea, constituye una fortaleza a tomar en cuenta, para las propuestas de integración.

b.-Otros responden a iniciativas tomadas por los gobiernos de los países con relación al desarrollo y la integración.

Son dos elementos relacionados y a veces contrapuestos. Lo formal, legal, desprecia y reprime lo espontáneo.

3.- Ritmo de las negociaciones.

El ritmo por lo general es lento, lleno de formalidades, de burocracia, reuniones, actas, declaraciones y con plazo indeterminado.

Existen mecanismos formales, no vinculantes, que forman parte del largo camino a transitar. Muchas veces lo andado se queda en el papel. Hay *imponderables* que paralizan lo resuelto, lo firmado, lo que aparece en actas y hasta lo convenido por los presidentes. Algunos ejemplos

a.- Convenio para unificar criterios sobre la formación de Técnicos Medios entre Venezuela y Colombia –caso INCE-SENA- Asunto simple. Tardó 9 años para concertar su firma.

b.- Zona de Integración Fronteriza, entre Táchira y Norte de Santander- Venezuela Colombia-. Tiene un recorrido mayor de dos décadas, con estudios, aprobaciones, acta de entendimiento firmada por los dos Presidentes, resoluciones de la CAN a nivel Consejo de Presidencial Andino, pero sigue en el papel, paralizada.

c.- Desarrollo Urbano Fronterizo entre Venezuela y Colombia, con unos cuantos años tratándose, con resoluciones, propuestas, declaraciones. I no ha pasado nada.

Son tres casos a nivel bilateral. A nivel Comunitario pasa lo mismo:

d.- Carné Laboral Andino, Resolución de la CAN; no acatada por algunos de sus miembros.

e.- Convenio Andrés Bello. Cumplimiento incompleto y lleno de requisitos.

f.- Zonas de Integración Fronteriza. En términos generales, grandes esfuerzos por dos décadas, con pocos resultados .

4.- Sociedad fronteriza.

Se presentan variadas situaciones, conforme y las características y procesos de delimitación territorial. En el caso de Colombia y Venezuela, la sociedad es *una sola* y no dos que se encuentran en la frontera, como ocurre en otros casos y como apuntan algunos textos sobre el tema.

Entre Venezuela y Colombia, la existencia de límites político-administrativos es de reciente data. Antes de la Conquista, durante ésta y durante la Gran Colombia, no existían. Al producirse la separación formal en 1.830, comienza un período de discusiones que dura 111 años, más de un siglo. Es en 1.941 cuando se firma el Tratado de Delimitación Santos-López Contreras y se inicia un período de demarcación que dura décadas, y aún hoy hay partes donde no se sabe, con claridad, por donde pasa la línea o límite entre los dos países. Es una sola sociedad con relaciones muy estrechas. Vanos han resultados los esfuerzos, de diferentes fuentes, por separar esta sociedad que permanece unida y utiliza mecanismos informales que han contribuido a conservar su unidad. La línea que divide

parques, minas, recursos naturales, no ha podido dividir la sociedad. La etnia Wuayú, los guajiros, ante la forzada división de su territorio ancestral, han optado por las dos cédulas, son binacionales. Sabía lección para todos. Somos un mismo pueblo, hermanos, es cierto; pero **mi hermano, que está en la acera del frente o al otro lado del río, no puede venir a mi casa,** sin cumplir previamente con dificultosos trámites y un permiso oficial. Esta situación debería cambiar.

5. Actividades económicas.

En las fronteras vivas, dinámicas, a través de las cuales se produce importante intercambio entre los países, se generan una serie de actividades económicas que crean empleo y beneficios contribuyentes al sustento y desarrollo de las mismas. Estas actividades tienen su origen en la parada obligada de los flujos que transitan, con origen y destino distinto a las fronteras, pero tienen parada obligatorio cumplimiento de una serie de trámites, como el pago de peajes e impuestos, propios del tipo de acuerdo que tengan los países. Ahora bien, dentro del esquema de libre mercado, de libre comercio, de libre circulación de personas, bienes y vehículos que plantea el mercado común y la integración plena, todas esas actividades han de desaparecer, afectando el funcionamiento económico de las áreas fronterizas. En tal sentido es necesario plantear, con el debido tiempo, el desarrollo de actividades económicas que se basen en las propias potencialidades de dichas áreas, de manera tal que no estén sujetas a vivir de lo que dejan los que pasan, quienes en un momento dado, podrían seguir de largo. Hay experiencias en la Unión Europea, donde han creado fondos especiales de compensación, para atender los casos de cambio en el papel de las fronteras en cuanto al intercambio comercial entre países.

6.-La integración.

Desde hace medio siglo venimos hablando y pregonando la integración como panacea para solucionar los problemas que nos aquejan. Tiene múltiples aristas, componentes, interpretaciones con cantidad de situaciones, en aspectos transitados alrededor de la misma. Se puede visualizar, como aspecto dominante, el haber privilegiado el intercambio comercial con tinte mercantilista, donde la acción integradora no arroja a toda la población. Lo social aparece como subsidiario; sujeto a donaciones provenientes de los excedentes económicos.

No se puede negar que ha habido múltiples procesos, todos de carácter parcial, en lo físico, ambiental, salud, educación y en lo económico. En lo físico cabe destacar la iniciativa de IIRSA, con tropiezos significativos por actuaciones aisladas de países. Los procesos son complejos.

Cuando vamos a nivel de las fronteras nos encontramos con variadas situaciones, aún en la misma frontera entre los mismos países, debido a la heterogeneidad a lo largo de su recorrido. En el caso nuestro con Colombia podemos apreciar cuatro partes de la frontera, con especificidades que obligan a diferenciar. Uno de los aspectos más comunes de abordar en las fronteras vivas, con paso de flujos, es la integración física. Ella en si, no es suficiente. Puede tener restricciones para el uso, situación que encarece los productos que se intercambian, impide el aprovechamiento de las complementariedades y restringe la convivencia.

En las fronteras, *primer escalón* de la integración, donde se da el *día a día*, la cotidianidad, hay dificultades para la integración que tanto se pregona. Un elemento que milita en contra es el *nacionalismo defensivo* que plantea la integración hacia adentro primero, y luego hacia fuera. Allí la convivencia, las relaciones sociales de las comunidades fronterizas, están sujetas, supeditadas, a un patriotismo a ultranzas, como si los habitantes de la frontera fueran débiles. En las fronteras se sienten más las incomodidades y los altercados entre países vecinos.

Se dan situaciones lamentables, donde no hay reciprocidad: los de un lado pueden acceder al otro con libertad, mientras que *el otro* no puede hacerlo. Los estudiantes no pueden acceder a cursos localizados a corta distancia horaria. Es el mismo pueblo, la misma sociedad y se debería compartir, convivir de manera solidaria.

Las acciones de los organismos comunitarios mediante resoluciones, han priorizado el desarrollo y la integración fronteriza, han creado instrumentos para tal fin, como las Zonas de Integración Fronteriza; pero bien poco se ha logrado, como ya se apuntó, con prolongados esfuerzos en el largo tiempo transcurrido.

7.- Compartir.

Cuando se piensa en las comunidades fronterizas, quienes han de convivir, de alternar, de ser solidarios, de ser fraternos, salta la idea de compartir. Pero en la realidad se dan variadas situaciones que llegan a rayar en la irracionalidad. En algunos casos el compartir tiene dos versiones. Una el compartir lo que se tiene y no lo que sobra, en otra, lo contrario, se comparte lo que sobra, en condiciones que implican vender los excedentes al mayor precio posible. Prácticamente no existe la solidaridad. Las ventajas comparativas se usan en función de obtener el mayor beneficio posible para un lado, en desmedro del otro; se comparte de esa manera, se regatea la complementariedad. En ese sentido, vale destacar que uno de los elementos que más crea dificultades y tensiones en las fronteras son las **asimetrías**, por tanto, dar prioridad a solventarlas resulta tarea básica, en

la búsqueda de un equilibrio que proporcione un armónico y fluido funcionamiento al conjunto de la sociedad fronteriza.

8.- La soberanía.

Tema delicado sujeto a diferentes interpretaciones y procedimientos. Ha evolucionado en el tiempo, desde una concepción rígida: la soberanía *absoluta*, donde cada quien hacía en su territorio cuanto quisiera sin importar las consecuencias a los otros, como en la Edad Media; hasta una concepción y manejo diferente que emerge sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando surge la asociación o comunidad de naciones, *organismos supranacionales* y emerge la necesidad de la integración. El tener que convenir, que compartir conlleva la necesidad de condicionar las acciones unilaterales, de manera que no perjudiquen a los demás, particularmente a los vecinos con quienes se tiene frontera. Así emergen las respectivas disposiciones en el Derecho Internacional. Estas disposiciones, así como la normativa que crean los organismos supranacionales, son de obligatorio cumplimiento y llegan a tener prevalencia sobre las legislaciones nacionales al figurar como tal en las Constituciones de los países. Establecen limitaciones al ejercicio de la soberanía, que así deja de ser absoluta; tiene otro carácter. El hecho de delegar cuotas de poder en organismos supranacionales, le imprime otra característica de amplitud. Se pasa a integrar un conjunto donde las partes participan del mismo; pero, tiene condicionamientos para ello. Habría que anotar dentro de todo esto que los organismos supranacionales creados, no siempre cumplen con las funciones que le corresponde ejercer, sino que han sido objeto de manipulaciones por países fuertes, dominantes, que las inclinan a su servicio perjudicando a otros integrantes

En las fronteras es particularmente *sensible* el tema de la soberanía, porque uno de los aspectos duros de manejar es lo territorial. El sentido de pertenencia, de propiedad, de *lo mío* está muy acendrado, es de lo más discutido. Ese sentimiento milita en contra de la armonía, de la convivencia, del compartir.

Para que exista integración alguna, tiene que haber ajustes, limitaciones, , condicionamientos, modificaciones del concepto y del manejo de la soberanía. En ese sentido, cuando hablamos del Sistema Metropolitano Binacional entre Venezuela y Colombia; que comprende un continuum metropolitano entre Cúcuta y San Cristóbal, uno de los asuntos a definir es el ejercicio de la soberanía por los dos países. Necesariamente tenemos materias, aspectos, sectores que hemos de planificar y manejar de manera conjunta y compartida, donde la soberanía absoluta está desterrada, donde necesariamente, debemos marchar juntos en la misma dirección.

9.- La complejidad.

La diversidad de situaciones obliga a tratar una cantidad de elementos que llegan a dificultar, a entorpecer el manejo fluido, la convivencia y la integración plena en las comunidades fronterizas, primer escalón de confraternidad de los pueblos. Las diferencias en salud, educación, economía, disposición de recursos, modelo de desarrollo, son escollos a superar. Para ello se requiere recorrer en largo trecho en bastante tiempo, trascender una cantidad de obstáculos que pueden llegar a tener hasta *carácter bélico*, dado los inmensos intereses, que están en juego, de otros modelos económicos.. En la Unión Europea hay camino andado, pero la coyuntura deja ver las grandes falencias existentes todavía.

10. Una mirada hacia delante.

Pensemos en un espacio o ámbito territorial de convivencia de las comunidades fronterizas, donde el límite político administrativo se desdibuja un poco, digamos se *atenúa*, donde se tenga libre circulación de vehículos bienes y personas y todo un pequeño conjunto binacional, verdadero primer escalón de la integración. Habría que buscar el equilibrio del conjunto y establecer límites territoriales de acción. Sabemos de la cantidad de problemas y obstáculos a vencer; pero como optimistas planteemos un primer esbozo de propuesta alegre hacia donde marchar.

11.-La coyuntura.

En la actualidad, en América Latina dos modelos compiten por la integración y el desarrollo. Uno, que hemos tenido por medio siglo, con múltiples manifestaciones en diversos sectores, con períodos de intensa actividad, con modificaciones y ampliaciones de cobertura, que privilegia el libre comercio con tinte mercantil, que deja fuera a amplios sectores de la población; y otro, que luce mas incluyente, mas abarcante, que privilegia lo social, con acciones que dan mayor cobertura de población, que plantea un alejamiento del organismo supranacional donde están inscritos los países, creando otro a nivel de América del Sur. Tiene en perspectiva uno mayor, de América Latina y el Caribe, sin la presencia del país dominante, potencia que ha logrado sesgar las actuaciones del mencionado organismo supranacional existente. Todo ocurre en virtud de los cambios sociopolíticos habidos últimamente en América Latina, en medio de una gran confrontación, muy dura; que esperamos, no desemboque en actos de carácter bélico, como *invasiones y sometimientos* forzados como ha ocurrido en otras oportunidades.

Tenemos esa luz en el camino, luz que crece y se amplía en medio de grandes peligros, con un largo y peligroso trecho por transitar, mas allá de las diferencias ideológicas, y **donde la voluntad política de los estados y la franca unión, desde debajo, de los pueblos,** abre una esperanza para tener en el horizonte una sociedad mas justa, mas incluyente, mas equitativa

Aquí, entre Venezuela y Colombia; luego de un período de severas tensiones y distanciamiento, estamos viviendo un buen momento. Hay manifestaciones claras de voluntad política por acercarnos, por limar asperezas, por entendernos y avanzar conjuntamente, en aquel desarrollo que beneficie a nuestros pueblos.

Es momento de aprovechar la oportunidad.

Caracas, Enero 26 de 2.011.