

# ANÁLISIS

## EL DESARROLLO REGIONAL FRONTERIZO

Alberto Urdaneta\*

**P**resentamos algunas reflexiones hechas en trabajos de investigación, las cuales aportan elementos que pueden contribuir a una mejor comprensión de los problemas de la frontera y a indicar mejor el camino para acometer el desarrollo de la misma.

Consideramos a las fronteras como *ámbitos territoriales peculiares*, cuyos procesos y relaciones son *inherentes a la condición de vecindad* que existe entre dos sociedades y estados contiguos. A través de ellas, la integración no es solo asunto de cercanía geográfica, ni de construcción de vías que faciliten conexiones entre vecinos, sino que comprende otros factores.

Se trata de una unidad estructural compleja, donde influyen múltiples factores: ambientales, sociales, culturales, económicos y políticos, cuyas conexiones no pueden ser descartadas cuando pensamos en la integración como *situación-objetivo*. Hay un conjunto, una globalidad, que no debe ser desarticulada. En ellas existe una situación dinámica de integración espontánea, que es un proceso que debe tomarse en cuenta, como elemento contribuyente a la integración fronteriza, bilateral y multilateral. (1)

La frontera es un espacio socio-físico ligado al límite político territorial. Son los confines territoriales colindantes con el vecino, hasta donde llega el ejercicio de la soberanía por parte del poder nacional.

Para nosotros lo dicho anteriormente constituye una *concepción y una visión unilateral que descarta compartir* o tener un manejo conjunto de una porción territorial estratégica, por el hecho de ser origen y fin, al mismo tiempo, del territorio donde opera la autoridad del Estado sobre la sociedad bajo su control, es decir hasta donde llega la nacionalidad. (2)

Es una concepción rígida, donde priva un nacionalismo exagerado, que no da lugar a entender el compartir objetivos comunes y el tratarlos conjuntamente, lo cual es considerado, por algunos, como un quiebre o quebrantamiento del poder que se tiene.

En realidad, la frontera es una *unidad conformada con territorio de dos países y donde los procesos y relaciones trascienden los límites político-administrativos*.

*Ello obliga a un tratamiento conjunto.*(3)

En ellas no se debe actuar aisladamente, de un solo lado, unilateralmente, sin considerar las implicaciones que las acciones que se hacen de un lado, tienen en el otro, en el del vecino.

De acuerdo con lo dicho anteriormente, ocurre algo muy significativo que quiero destacar en forma expresa, por considerarlo importante: *en la frontera, como es el que toda acción de política interior que se haga, pasa a ser automáticamente una acción de política vecinal, que en este caso es una política exterior*. En este sentido, la situación cambia al tener que tomarse en cuenta, los requisitos, los condicionantes propios de la política vecinal.(4)

Así, cuando pensamos en la vecindad, en el derecho vecinal, nos encontramos con una serie de limitaciones que nos impone la convivencia. Ya no será posible hacer cuanto quiero y como lo quiero en mi territorio, si con ello perjudico al vecino. Aparece la necesidad del respeto mutuo, de establecer acuerdos y de *compartir para el logro de objetivos comunes y de mayores beneficios*.

Se trata de un principio muy importante que muchas veces es olvidado y que resulta fundamental cuando tratamos las fronteras, si queremos avanzar en el desarrollo de las mismas.

La integración, proceso ineludible en el cual nos encontramos inmersos, es el telón de fondo, reforzado por el creciente proceso de globalización que vivimos. Aparece entonces en la frontera la competencia de intereses globales con los propios fronterizos.

Tomando en cuenta lo antes expuesto, el Desarrollo Regional Fronterizo ha de partir de un marco conceptual operativo, basado en cuatro conceptos básicos:

- 1.- *Armonización o compatibilización bilateral de políticas nacionales* para toda iniciativa formal e informal, asumida de mutuo acuerdo entre los estados vecinos, *tendiente a lograr una equivalencia entre los objetivos de sus respectivas políticas*, dirigidas a regular los procesos y relaciones fronterizas y a *fomentar el desarrollo regional en sus jurisdicciones contiguas*. *Cubre todas aquellas políticas que se estimen deben compatibilizarse para mejorar la coexistencia* y ampliar las relaciones nacionales, teniendo como referencia las directrices multinacionales. (6)

- 2.- *Planificación conjunta*: comprende todas las acciones públicas y privadas supervisadas por los Estados, que son requeridas para instrumentar las decisiones y *proyectos acordados*. Dichos proyectos deben ser ejecutados, en la medida de lo posible, en forma simultánea en cada lado, tratando siempre de conformar *equipos binacionales*, de tal modo que se *compartan responsabilidades en el cumplimiento de las iniciativas de interés mutuo*. (6)
- 3.- *Cooperación Administrativa*. Se refiere a todas aquellas relaciones (reguladas por los gobiernos centrales) establecidas entre autoridades locales (gobernaciones, corporaciones de desarrollo regional, alcaldía y demás actores sociales) cuyo objetivo sea coordinar sus tareas administrativas, *intentando así racionalizar la actuación entre homólogos a cada lado de la frontera y mantener lazos de coexistencia pacífica y mayor fluidez en los vínculos vecinales*. (7)
- 4.- Un principio que debe estar siempre presente es *la equidad*, que rige en el Derecho Vecinal, sobre todo en la distribución de los beneficios obtenidos conjuntamente. Si ello no se logra, la relación pasa a ser otra: de dominación, de explotación.

Por todo lo apuntado, debe quedar claro, *la necesidad, en los territorios fronterizos, de un desarrollo compartido*, el cual genera beneficios mayores a ser distribuidos en ambos lados. En tal sentido, *se impone la binacionalidad como conducta política*. (8)

Esta es otra conclusión fundamental a tener presente, por cuanto significa para las actuaciones en los territorios fronterizos.

Ahora bien, para la implementación o puesta en práctica de los señalado como principios orientadores, existen dificultades de diferente orden. Entre ellas resalta el marco jurídico prevaleciente en Venezuela, el cual a nuestro entender, dificulta la aplicación de los principios que orientan el Desarrollo Regional Fronterizo.

La política exterior vecinal de Venezuela está totalmente centralizada en manos del Despacho de Relaciones Exteriores, haciendo muy complicado el manejo a nivel local de la relaciones propias de la vecindad por parte de las gobernaciones, corporaciones, alcaldías, etc. con sus homólogos vecinos. La Cooperación Administrativa que señalamos antes, resulta muy dificultosa de practicar, por cuanto para la mas mínima acción, que requiera actuar conjuntamente con el vecino, para maximizar recursos, potenciando beneficios, se requiere la intervención de la Cancillería. Aquí la descentralización no ha tomado para nada en cuenta la citada situación. Los Alcaldes de una misma ciudad o mancha urbana que ocupa territorio de dos países, como es el caso de San Antonio, Ureña, La Villa, Los Patios, Cúcuta- entre Colombia y Venezuela- no pueden ponerse de acuerdo, sin que previamente Cancillería intervenga, para asuntos mínimos, cotidianos, como la recolección de la basura. Ni las Corporaciones para desarrollos agrícolas conjuntos, ni los Gobernadores para ningún tipo de acción.

Considerando esta situación, observamos que en el caso de las fronteras, las autoridades regionales y locales, en nuestro país, pierden atribuciones y competencias que tienen en otras partes del territorio nacional. En las fronteras no es posible avanzar regional y localmente en la compatibilización de políticas con los vecinos sin la intervención central. En la frontera con Colombia las autoridades regionales y locales de ese país, tienen competencias para entenderse, en aspectos de la política vecinal, con sus homólogo venezolanos, dentro de un marco nacional de política exterior que orienta las acciones. De este lado habría que pensar en reformas que nos equiparen al vecino para hacer más operativa la política vecinal.

Remarcando la necesidad de compartir, de planificar conjuntamente y de aplicar una sana política vecinal, levantamos el ejemplo de las Cuencas Hidrográficas compartidas con Colombia. De vital importancia para nosotros, por estar aguas abajo. *Aquí no puede haber rigidez ni unilateralidad en las acciones y en el manejo del asunto, priva la integración, la convivencia, el bien común, con base a intereses compartidos, que dejan fuera los intereses de uno en perjuicio del otro*. El Derecho Vecinal y el Internacional amparan estas situaciones. Si esto no existiera o si se desconociera, como puede ocurrir, pudiera llegarse al extremo de dramática disminución de caudales de ríos y masas de agua de lagos. El ejemplo llama a la reflexión y a la revisión de conceptos y proceder en las relaciones bilaterales.

Si situaciones como esta última impone por derecho y convenciones internacionales restricciones en cuanto a la ejecución de acciones y al ejercicio del poder en los propios territorios nacionales, ello es válido mutuamente y como contraparte, amplía en cierta medida, ese ejercicio en otros territorios, asegurando con ello el mejor y mayor beneficio posible para todos y la minimización de los perjuicios. *Sigue reinando como conducta política la binacionalidad*.

Volviendo a las fronteras y al Desarrollo Regional Fronterizo, debemos apuntar que las mismas no son homogéneas, ni en lo físico, ni en lo económico, ni en lo político, ni en lo cultural, sino que tienen sus especificidades, que es preciso tomar en cuenta a la hora de plantear políticas y acciones. Por tanto, no se deben aplicar políticas iguales en todas las fronteras, sino particulares y de allí la gran complejidad en su tratamiento. Ello no descarta la necesaria existencia de un marco global nacional de política fronteriza.

Hay que tomar en cuenta los diferentes ámbitos territoriales que existen en las fronteras y las especificidades de los mismos, para aplicar políticas acordes a los mismos. Ejemplo, en la frontera entre Venezuela y Colombia podemos diferenciar claramente los siguientes ámbitos territoriales: Guajira, Perijá-Cesar, Táchira-Norte de Santander, Apure-Arauca, Amazonas-Guainía.

La integración fronteriza y el desarrollo de las regiones de frontera constituyen dos dimensiones inseparables de una misma realidad, de modo tal, que el segundo

(el desarrollo) se convierte en condición indispensable para la materialización de la primera (la integración).

El desarrollo de las zonas fronterizas debe acometer la superación de las condiciones precarias prevalecientes en ellas. El tratamiento bilateral de este problema permitiría reducir significativamente las eventuales fuentes de conflictos entre vecinos, ocasionados muchas veces, por el comportamiento de la población fronteriza cuando ella subsiste en condiciones de desarrollo muy restrictivas.

Los países deben incluir a las zonas fronterizas en su estrategia de desarrollo apuntando a un crecimiento fundamentado en la explotación de recursos con actividades productivas modernas: agrícolas, industriales y de servicios en esas zonas de interés mutuo para los países vecinos. (9)

En las fronteras se deben satisfacer una serie de necesidades: flexibilizar y dinamizar el intercambio económico, principalmente el comercial. Recuperar, fomentar y diversificar las actividades productivas: agropecuarias, agroindustriales, industriales y minero extractivas. *Crear y regular un mercado de trabajo fronterizo estable y creciente.* Incrementar y fortalecer el abastecimiento de servicios básicos y sociales de utilidad común: acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud educación y recreación deportiva y turística. Atender las demandas sociales y culturales de las etnias indígenas, ancestrales ocupantes históricos de importantes áreas fronterizas, como en el caso de Venezuela con Colombia.

En cualquier caso, el Desarrollo Regional Fronterizo tiene que ser asumido necesariamente de mutuo acuerdo, rompiendo la unilateralidad de las acciones, para que los resultados de las mismas, puedan distribuirse equitativamente entre las comunidades y los Estado vecinos. Las fronteras deben dejar de ser porciones territoriales desasistidas y para ello *los Estados deben afrontar binacionalmente las responsabilidades de la convivencia vecinal*, como condición ineludible para alcanzar los fines propuestos. (10)

Habría que replantear también, viendo hacia adelante, el rol de las fronteras a la luz de los procesos de integración y de globalización que estamos viviendo.

La integración económica patrocina el incremento de transacciones económicas, financieras, comerciales, en base a la eliminación de barreras e impedimentos. Ello conlleva el que *contextos específicos entren a formar parte de espacios económicos mayores con determinado grado de homogeneidad*: áreas preferenciales, unión aduanera, área de libre comercio, mercado común, etc. Pero cada paso hacia una mayor integración implica dificultades a vencer en lo organizativo, en lo económico y en lo político, *al tener que compartir y condicionar acciones en el propio territorio a lo convenido en el colectivo.*

En este sentido, la bilateralidad tiene condicionantes multilaterales, propios de la integración mayor, que deben acatar, lo cual complejiza el desarrollo regional fron-

terizo y la propia relación vecinal al tener que considerar ingredientes que se requieren para el funcionamiento del todo mayor acordado entre países.

Dentro de estos complejos procesos aparecen desajustes, desfazajes y contradicciones que se deben enfrentar. La integración y la globalización, propician la desaparición, como tal, de las fronteras, por consideraras obstaculizadoras de la fluidez que, en el nuevo modelo, requieren los flujos de bienes, personas y servicios en el territorio de las grandes unidades económicas: ejemplo, el Grupo Andino de Países. Se busca la transparencia de las fronteras, dejando así de ser sitios de trámites, trasbordos, depósitos, operaciones, para ser sitios de paso como cualquier parte del territorio, perdiendo funciones y actividades económicas.

La búsqueda de mayores beneficios económicos en términos generales, con la integración, causa perjuicios puntuales, que deberían ser transitorios, en algunos territorios como las fronteras, perjuicios que deben ser atendidos, contrerrestando los daños con parte de los beneficios mayores señalados, creando nuevas actividades económicas en las fronteras. Hay experiencias válidas al respecto, como es el caso de la Comunidad Económica Europea. Un ejemplo de los perjuicios puntuales por desfase en los procesos lo tenemos hoy en la frontera Táchira-Norte de Santander.

Estos procesos subregionales, regionales y mundiales con el desarrollo internacional, han apuntado hacia una mayor interdependencia e integración entre los pueblos, dando lugar a nuevas estructuras sociopolíticas propicias a las necesidades actuales. En ellas el ejercicio indiscriminado del poder, en un territorio determinado, no puede ser un destructor del derecho ni auspiciar el individualismo internacionales, hasta el punto de negar la solidaridad y la cooperación. Aparece aquí como indispensable, avanzar hacia nuevas formas de convivencia comunitaria, que en sí, son formas de integración, trascendiendo las concepciones rígidas de ejercicio del poder en el territorio nacional. (11)

*\*Profesor Titular, Coordinador de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Central de Venezuela; Ex-Director del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).*

## NOTAS

- 1.- ALBERTO URDANETA Y EDGAR FORERO. "Estrategias y Políticas de Integración Fronteriza". Cuadernos Ocasionales No. 7 Universidad de Los Andes, Bogotá, 1994.
- 2.- CENDES-CIDER. "Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino". Publicaciones de CENDES. 1992.
- 3.- Ibidem.
- 4.- "
- 5.- ALBERTO URDANETA Y EDGAR FORERO, obra citada.
- 6.- Ibidem
- 7.- "
- 8.- "
- 9.- "
- 10.- "
- 11.- ALBERTO URDANETA. "La Frontera como Factor de Integración. Encuentro de la Sociedad Civil". Universidad Católica Andrés Bello, 1993.