DESARROLLO FRONTERIZO

EL DESARROLLO FRONTERIZO A LA ESPERA DE POLITICAS COHERENTES PARA EL LARGO PLAZO

"Cuando la frontera corta en dos una región -hoya o cuenca- que constituye una unidad, no lo logra sino en teoría. pues en la práctica la unidad subsiste. sin perjuicio de crear algunos problemas a los habitantes en su tendencia a prescindir del límite administrativo. Lo mismo sucede cuando la frontera, resultado de pactos negociados entre cancillerías, pretende separar comarcas que tradicionalmente formaron una entidad política. En ambos casos, la frontera divide, pero no impide que los factores de la producción circulen en el sentido de sus corrientes seculares o naturales...la frontera merece considerarse como tierra de avanzada, lugar de prueba de las corrientes comerciales y crisol de nacionalidades". (Posibilidades de integración en las zonas fronterizas colombovenezolanas. Informe del BID - Abril de 1964).

WASCASTON OF THE PARTY OF THE P

Marlene Otero Silva pesar de haberse cumplido

24 años del informe del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, acerca de la necesidad de planiticar conjuntamente el desarrollo de los espacios fronterizos colombo-venezolanos, apenas en noviembre de 1996 se reunió un Primer Conseio Binacional de Planificación entre las entidades Táchira y Norte de Santander, el cual; sin embargo, constituve un importante esfuerzo regional por plantear ante los gobiernos centrales la necesidad de estas regiones de concebir sus propios instrumentos para la solución de los problemas latentes durante

El importante informe en el que par-

ticipó una Misión del BID, así como una comisión mixta colombo-venezolana. sentó las bases para que posteriormente Corpoandes, por Venezuela y luego la CVS, tomaran el carácter fronterizo del Táchira, como un punto de partida para la planificación del desarrollo regional, y de la misma manera, logró diagnosticar una serie de temas que fueron posteriormente tomados y ampliados por la mismas Comisiones de Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, como fueron los de cuencas hidrográficas, conservación de suelos, preservación de bosques, tráfico aéreo, tránsito por carreteras y navegación fluvial, asuntos energéticos, asuntos médico-asistenciales y acuerdos para el sector educativo, entre otros.

Con la actual administración del país, las comisiones presidenciales se reúnen eventualmente y cuando lo hacen, tratan básicamente asuntos del orden público. Este tema ha condicionado a los demás, en la versión del gerente de Planificación de la CVS

EL CONCEPTO DE DESARROLLO FRONTERIZO

Tratar de acercarse a las discusiones sobre desarrollo fronterizo, es plantearse interrogantes como, ¿existe un concepto de desarrollo fronterizo en Venezuela? ¿Está definido el concepto de región fronteriza en Venezuela? ¿Participan los actores políticos de las entidades fronterizas en el diseño de estos "planes fronterizos"? ¿Cómo se armonizan los planes para la frontera con los de la entidad federal y eon los nacionales?

Esta investigación periodística tiene la intención de buscar respuestas a algunos de estos interrogantes mediante la consulta documental y directa, sin intentar agotar el tema, pero con el propósito de continuar profundizándolo en próximas ediciones.

Rosalba Linares, investigadora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la ULA-Táchira afirma que no existe una definición por parte del Estado venezolano, respecto a lo que se entiende por Desarrollo Fronterizo, como tampoco existe una definición homogénea y uniforme sobre el concepto de frontera (el espacio que comprende). Sin embargo, el Acuerdo de Cartagenahoy Sistema Andino de integración ya

en 1987 definió el concepto de Desarrollo Regional Fronterizo como "la necesidad de plantearse, entre los países del Acuerdo de Cartagena, objetivos y estrategias comunes de desarrollo compartidas en aquellas áreas territoriales que les son afines".

Telasco Pulgar, coordinador del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, observa que los instrumentos que se han aplicado en los espacios fronterizos han sido principalmente medidas para facilitar el comercio intrarregional y el tráfico de personas y vehículos, mientras se omiten medidas para constituir "zonas de desarrollo compartido" con políticas para el desarrollo integral.

Sobre el particular conversamos con el actual gerente de Planificación de la CVS, economista Justo Paredes, para conocer el criterio del organismo regional de planificación del Suroeste venczolano, el cual trabaja conjuntamente con la Presidencia de la República y Cordiplan, en el diseño de planes para el área fronteriza.

Particularmente, luego de tener la oportunidad de conocer en detalle los planes de la Corporación Venezolana del Suroeste -hasta 1993- en materia fronteriza, pudimos constatar que sólo se habían ocupado de aspectos de infraestructura -carreteras, puentes, etc. Por ello nuestro interrogante gira en torno a la importancia que le da la presente administración a aspectos ambientales, de salud, comunicación, etc., para que los que se claboren sean planes integrales de desarrollo.

JP: Yo no diría que no existe un concepto de desarrollo fronterizo, sino una política coherente de largo plazo. La política que se elabora es muy puntual, personalista, dependiendo de quienes manejan la política nacional; cada quien quiere hacerlo a su estilo o criterio, no hay planteamientos para el largo plazo acerca de qué queremos. En materia de política de fronteras con Colombia, no se sabe si queremos integrarnos o no. El planteamiento que maneja la CVS es. primero desde el punto de vista interno, que hay que promover a la población de la frontera, proyectos que generen empleo, mayor presencia del Estado, que contribuyan a que la población se sienta feliz en su país.

De igual manera, los problemas que se generan en la frontera son competencia se los dos países y deben ser abordados bilateralmente (casos de vacuna, extorsión, invasiones) y por otro lado, la frontera debe tener una acción más efectiva en la integración económica.

"Cada lado de la frontera elabora sus propios planes y los planes urbanos que se discuten sólo contemplan uniones viales"

social, ambiental y yo diria que hasta en la integración política.

PLANIFICACIÓN CONJUNTA DEL DESARROLLO FRONTERIZO

Alberto Urdaneta, coordinador de la Comisión de Estudios Interdisciplinarios de la UCV y exdirector del Cendes refere que a pesar del informe del BID—citado al inicio—, acerca de la necesidad de planificar conjuntamente el desarrollo de los espacios fronterizos, esta planificación continúa siendo unilateral, cada lado de la frontera elabora sus propios planes, y los planes que se discuten, sólo contemplan uniones viales.

J.P. La posición de Urdaneta es muy clara, el Informe del BID generó una comisión mixta que debía funcionar un tiempo en Cúcuta y otro en San Cristóbal. Cuando era en Cúcuta funcionaba, pero en San Cristóbal, como esta región es tan sensible a los problemas políticos de la frontera, cuando le tocaba no funcionó. Posteriormente, con la creación de las COPAF -Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos- en 1989, se formaron equipos y estudios binacionales, se creó la propuesta de la Zona de Integración Fronteriza -ZIIentre el Táchira y Norte de Santander que no era sólo para infraestructura, era una propuesta integral en materia de desarrollo urbano, agrícola, industrial, en materia de migraciones, de tratamiento conjunto de problemas, pero la propuesta no prosperó. Esta propuesta generó inquietudes regionales pero situaciones internas de los dos países dieron al traste con ella. Al parecer preocupaba la libre movilización de personas en ambas direcciones; se planteó reestructurarla como una propuesta de desarrollo binacional que no contemplara libre movilización de personas, sino en forma progresiva en el tiempo y en el espacio. Se planteaba como una experiencia piloto para irla adaptando a otras regiones fronterizas. Vino una nueva administración en el país que al principio fue bastante conservadora, había que revisar los acuerdos. De hecho, las comisiones presidenciales pasaron a un segundo plano, ahora casi no se reúnen. Los que se tratan ahora son asuntos del orden público, delincuencial; éste tema ha condicionado a los demás.

MO: Porque la COPAF, capitulo Venezuela, maneja el triángulo de interdependencia: Desarrollo-Seguridad-Integración; es decir, si no hay seguridad, no puede haber desarrollo y si no hay desarrollo no se puede avanzar en la integración.

JP: Pero caemos en un eírculo vicioso. Precisamente el planteamiento que yo hice en una reunión en Caracas es tratar de dividir en las comisiones binacionales este tipo de problemas que se manejan a nivel militar, separarlos y darles un tratamiento exclusivo y manejar aparte los demás asuntos del desarrollo; porque si no atendemos los problemas del desarrollo, los problemas de seguridad se agudizarán. En el aspecto binacional los dos temas deben ser separados, aunque a nivel interno estén vinculados.

MO: Pero, al parecer, los Teatros de Operaciones marchan en esa dirección: atienden asuntos del orden público, pero también brindan asistencia social a la población. Por lo menos esto es lo que ha afirmado el jefe de Operaciones del TO Nº I con sede en Guasdaulito.

JP: En mi opinión personal, esos son paños de agua caliente, esa no es una política integral para el desarrollo de la frontera. Desarrollo no es atender cosas coyunturales, es generar bienestar en la población: servicios permanentes, atracer inversiones para generar empleo, para que haya trabajo bien remunerado y así combatir la pobreza que es la que genera la delineuencia.

MO: Podría considerarse a Ciudad Sucre como un esfuerzo en la búsqueda de un desarrollo integral para el desarrollo de la frontera?

JP: Este proyecto se viene manejando como un planteamiento integral, pero todavía no se ha plasmado...se esperan resultados para el futuro. No sé qué pasaría si en este momento cambiaran a Pompeyo (ministro de Estado, Presidente del Consejo Nacional de Fronteras). MO: En la reunión de la Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos de agostó del año pasado, celebrada en Cúcuta, no observamos mayores avances en la evolución de la amplia cantidad de temas de la agenda común. La única que destacó, en muestro criterio, fue la importancia de la cultura y la comunicación para fortalecer los procesos de integración.

JP:lin una reunión preparatoria de la XXV reunión de las COPAF en Caracas vo hacia hincapié en la cantidad de propuestas que se han hecho y no se han concretado, entre esas la de la Zona de Integración Fronteriza. Se habla de volver a constituir equipos técnicos binacionales y eso se queda allí. Desde que se crearon las comisiones presidenciales se ha hablado de la importancia de recuperar al Río Táchira, incluso hay propuestas comunitarias...lo que pasa es que las instituciones nacionales se han vuelto inoperantes, lamentablemente la Constitución nacional le da una potestad muy importante al poder central. Lo que es política de fronteras se considera política exterior y esto es competencia de la Cancillería, de la Presidencia, mientras que está muy limitada la participación de las gobernaciones y alcaldías en estos problemas.

Yo también planteaba en Caracas la necesidad de generar una conciencia y una posición regional para presionar en ese sentido y que los organismos que mancian la cuestión de fronteras se vean en la necesidad de consultar a las instituciones regionales y no que se hagan cosas de espaldas a la comunidad regional, como se ha hecho tantas veces. En el país ni siquiera está claro lo que debe manejar una política interna de desarrollo de las fronteras y una política externa de negociación, que son diferentes pero complementarias. Uno ve un ministro del interior que está tratando de manejar una política interior de fronteras pero con una connotación exterior y un ministro de Relaciones Exteriores con una connotación interna y a veces no están de acuerdo los dos criterios. Yo planteé también mi reflexión respecto a un trabajo recientemente elaborado por el BID y la CAF que fue para esta parte de la frontera, hecho con técnicos de Venezuela y Colombia, pero en el caso de Venezuela no hubo ninguna participación local, fue manejado desde Caracas, nosotros no conocemos ni el título del trabajo. En ese caso se propuso consultar sobre el particular a la Gobernación del Táchira. CVS, universidades, Comisión Tachirense de Fronteras, entre otras instancias.

ARMONIZACIÓN DE LOS PLANES

MO: Respecto al espacio para la planificación y entendiendo, por una parte, que el Estado venezolano no tiene definido exactamente lo que es frontera (o el espacio comprendido) y por otra parte, que el espacio para la planificación en el caso del Táchira comprende a la entidad federal, los municipios fronterizos -donde se tocan las relaciones binacionales- y la región suroeste, de qué manera y a qué instancia se armonizan los planes entre la CVS, Gobernación, Cordiplan y la COPAF?

JP: Ese es el papel que éstán llamados a cumplir las Comisiones de Fronteras, en el caso del Táchira sería la Comisión Tachirense de Fronteras, que es como el órgano bisagra entre el poder nacional y el regional, para las políticas nacionales de frontera. En otras partes los llaman Consejos Regionales de Frontera (CRF). El papel de la COTADEF es el de llegar a ser un CRF, pero mientras no haya un convencimiento de los organismos regionales, seguirá siendo muy limitado este papel de enlace entre las comunidades y los organismos regionales y nacionales. Sin quitar méritos a la COTADEF que se ha metido en todos los problemas fronterizos, llevándolos a nível central, el papel de bisagra aún está débil en algunos asuntos claves.

PROPUESTAS DE LA CVS PARA LA PLANIFICACION EN MATERIA DE FRONTERAS

Justo Paredes, gerente de Planificación de la CVS, expone los planteamientos, a manera de propuestas presentados en una reunión preparatoria de la XXV reunión de las COPAF en Caracas, con el objetivo de que el poder central tome en cuenta a los organismos regionales en materia de planificación y diseño de política de fronte-

- Que se reactiven los equipos regionales de trabajo interfronterizos y se constituyan formalmente como Comisión Mixta estos serían los comités do planificación binacional- aunque esto lo ha manejado la Gobernación, pero faltan mecanismos de coordinación más eficientes.
- Que se designen coordinaciones a nivel regional de ambos lados para el seguimiento de los trabajos técnicos.
- Que se plantee la posibilidad de creación de un fondo de desarrollo interfronterizo binacional con recutsos de ambas gobernaciones —Táchira y Norte de Santander— para canalizar propuestas conjuntas, incluida la elaboración de trabajos técnicos estatales (donde haya aporte de gobernaciones, CNF, COPAF y recursos internacionales como el PNUD) para poder canalizar programas, proyectos y acciones conjuntas
- Que los equipos regionales formulen un plan de acción conjunta en el corto, mediano y largo plazo con el apoyo y coordinación de las respectivas COPAF.
- Que se apruebe la propuesta del Plan Metropolitano Binacional que abarque los

- dos grandes centros poblados -San Cristóbal y Cúcuta- para complementar el estudio del BID y la CAF mediante una propuesta de compatibilización jurídicopolítica.
- Que en la XXV reunión de las COPAF se de la primera oportunidad a los organismos regionales y se impulse el proceso de descentralización del aspecto fronterizo en lo relativo al desarrrollo interno, con la idea de darle más autonomía y permitir generar los mecanismos que puedan concretarse en propuestas binacionales conjuntas a nivel regional, sin que eso tenga que ver con que "se está violando la constitución nacional, ni los secretos, ni nada".
- Que se encomiende a las gobernaciones fronterizas la tarea de elaborar una política y estrategias fronterizas de desarrollo interno.
- Que se invite a los organismos nacionales competentes: ministerio de Relaciones Interiores, ministerio de Relaciones Exteriores, CNF y Ministerio de Asuntos Fronterizos a generar algunos mecanismos legales para el tratamiento conjunto de algunos programas.
 Finalmente, la propuesta de definir una
- Finalmente, la propuesta de definir una política nacional de fronteras tanto en lo interno como en lo externo, para que termimemos con la ambigüedad con que venimos manejando este tema desde hace muchos años y podamos tener una claridad respecto a qué es lo que queremos desde el punto de vista de las negociaciones con Colombia. (MO).

Fuentes consultadas:

- BID. Posibilidades de integración en las zonas fronterizas colombo-venezolanas, Washington: Informe del BID. Abril de 1964
- Otteo S., Martent. El flujo informativo sobre política de integración entre las universidades del Táchira y la CVS (años 1992-1993). ULA-Táchira, San Cristóbal, 1994.
- Obstáculos para el desarrollo fronterizo. En Diario La Nación, Entrevista a Rosalbo Linares, San Cristóbal, 23-08-96, p. D-11.
- PULGAR, TELÁSCO. Experiencias y modalidades de desarrollo binacional fronterizo en América Latina. Capítulos, SELA, Nº 46, Abril-junio 1996.
- URDANETA, ALBERTO. La Conurbación Táchira-Norte de Santander y el Sistema Metropolitano Binacional. Ponencia presentada en el 1 Congreso Nacional de Fronteras, Caracas 1996.