

IX

Desarrollo fronterizo: imperativo binacional

Colombia y Venezuela comparten una frontera de más de 2.000 kilómetros. Ésta se extiende a lo largo de cinco ámbitos territoriales de diferentes características geográficas, económicas y sociales. Es, pues, una frontera heterogénea para la cual son necesarias, en cada caso, políticas específicas.

Los ámbitos territoriales son:

1. La Guajira, territorio semidesértico, poblado por la etnia Wayuú y desatendido por los dos gobiernos.
2. Cesar-Perijá-Sur del lago de Maracaibo, zona de montañas, con escasa comunicación entre los dos países y con precarios servicios básicos para la población.
3. Táchira-Norte de Santander, que constituye el espacio más desarrollado y dinámico de la frontera entre los dos países, e incluso la más activa de América Latina. La recorren intensos flujos de

personas, bienes y vehículos. Comparte así mismo un mercado binacional de trabajo. Este ámbito conforma un sistema metropolitano binacional con una población superior al millón y medio de habitantes y dos polos equivalentes en jerarquía: Cúcuta y San Cristóbal. Es el corazón de una gran región binacional formada por territorios de estados venezolanos y departamentos colombianos.

4. Arauca-Apure, zona de llanuras y de ríos, que cuenta con dos ejes fluviales de gran importancia estratégica para el desarrollo de ambos países: el Orinoco-Apure y el Meta-Orinoco.

5. Vichada-Guainía-estado Amazonas, posee abundantes recursos naturales y minerales. No obstante, la presencia del Estado es débil y, en consecuencia, son precarias las condiciones de la población.

La frontera como límite territorial y como lugar de encuentro con el otro, con

el vecino, es propicia para relaciones de conflicto y de cooperación. A lo largo de la historia de las relaciones de Colombia y Venezuela se pone de manifiesto ese vínculo contradictorio. Cuestiones tan sensibles como la discusión de límites, la navegación por los ríos internacionales, las migraciones, la compleja reglamentación del comercio y la seguridad fronteriza han sido, en diferentes momentos de la relación binacional que nace en 1830, causa de numerosos conflictos. No obstante ese conjunto de problemas, los dos países siempre han logrado abordar sus problemas a través de los diversos medios de solución pacífica de controversias.

Colombia y Venezuela acudieron a la negociación por largos períodos, y al arbitraje cuando la negociación no permitió resolver las diferencias sobre delimitación terrestre; suscribieron en 1939 uno de los tratados más completos dentro del ámbito hemisférico para la solución de controversias; pusieron fin a sus diferencias sobre la frontera terrestre a través del tratado de 1941, y escogieron el arreglo directo para buscar un acuerdo sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas, negociaciones que aún continúan, rodeadas de la discreción requerida en estas materias.

Durante prolongados períodos, el tema limítrofe ha sido hilo conductor de la relación bilateral, y en numerosas ocasiones causa de agudas controversias. Cuando se superan los momentos de tensión en cuestiones de límites, se observa una rápida mejoría en el resto de las relaciones bilaterales. Los convenios de 1842 y 1942 confirman esta aseveración. El primero sobre comercio y navegación, suscrito una vez acordadas nuevas negociaciones sobre límites. El segundo, celebrado en ejecución del tratado de límites de 1941, constituye un hito en la construcción de una agenda fronteriza binacional. Este Estatuto reguló materias tan importantes como las comerciales, migratorias, laborales, educativas y medioambientales, y se refirió aun a la cooperación en materia judicial y a la seguridad fronteriza.

No obstante algunas situaciones difíciles asociadas a problemas territoriales, como la crisis sobre Los Monjes, en 1952, y el surgimiento del tema de la delimitación de áreas marinas y submarinas, en los años sesenta, durante el período 1942-1969, la cooperación predominó en la relación binacional.

Aun cuando han sido muchas las décadas perdidas en la relación entre los dos países, los años setenta y ochenta se destacan por haber constituido un paréntesis, por no decir un retroceso frente al proceso puesto en marcha por el estatuto fronterizo de 1942. Esta situación resulta especialmente paradójica en los años setenta, cuando en el mundo se abrían paso las tesis de un nuevo orden económico internacional y se fortalecían las posiciones del Sur; cuando se daba inicio a una importante iniciativa integracionista con la creación del Pacto Andino, cuando se formaban fuertes asociaciones de productores, entre ellas las de países exportadores de petróleo; cuando se comenzaban a escribir nuevas normas internacionales sobre derecho del mar y del espacio exterior, que reivindicaban aspiraciones de los países en desarrollo. Sin duda, este desencuentro tiene particular relación con las vicisitudes vividas por el diferendo sobre delimitación de áreas marinas y submarinas entre los dos países, es decir, las negociaciones fallidas de los años setenta sobre este tema y las especulaciones derivadas del traumático proceso que concluyó con la llamada "Hipótesis de Caraballeda", dentro de un clima del cual no estaba ausente la influencia de la doctrina de seguridad y defensa nacional en la política de los Estados.

En contraste con las dos décadas anteriores, los años noventa han sido, en general, propicios para el desarrollo y fortalecimiento de una agenda fronteriza binacional. Esta nueva aproximación global a los asuntos de interés común se inició con la firma del Acuerdo de Caracas, en 1989, mediante el cual los dos gobiernos desbloquearon la discusión sobre temas que por décadas habían perturbado la relación y a los cuales cada

país daba prioridad diferente. Al constituirse una agenda con todos esos temas y establecerse los mecanismos y canales para su discusión, se dio, sin duda, un paso de enorme trascendencia. Se puso en marcha un procedimiento de negociación directa para la delimitación de espacios oceánicos y se comenzó a tratar, de manera conjunta, una serie de problemas comunes que habían venido surgiendo, sin que hasta ese momento ninguno de los gobiernos hubiese logrado iniciar un diálogo integral sobre ellos.

Las comisiones negociadoras, formadas por altos comisionados y dedicadas al estudio de los temas más sensibles, y las comisiones presidenciales para asuntos fronterizos o de vecindad, con participación de representantes del sector privado, han cumplido una importante tarea durante la última década, hasta tal punto que puede hablarse de un cambio evidente en el tratamiento de los problemas y de un inicio del proceso de integración.

Los proyectos identificados por las comisiones de asuntos fronterizos, como producto de varios años de fructífero trabajo, han servido de base para la preparación del programa de desarrollo integral fronterizo colombo-venezolano por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Andina de Fomento (CAF). Este Programa incluye los componentes de una agenda fronteriza binacional concreta, orientada a resolver problemas comunes, bajo un enfoque integral y multisectorial, cuyo éxito obviamente beneficiaría a ambos países. El programa BID-CAF contiene propuestas en seis subprogramas de infraestructura vial fronteriza, comercio, medio ambiente, educación, salud y sector productivo, lo que nos proporciona una idea de la variedad e importancia de los aspectos que aborda. La vecindad, sobre todo cuando existe una frontera viva, hace que las poblaciones de frontera desempeñen un papel activo en la relación bilateral, protagonismo que puede ser mayor cuando surgen o se agudizan los temas recurrentes de la relación bilateral. La presencia de estos actores y el compromiso político y económico de ambos

gobiernos son indispensables para que puedan tener éxito los programas de integración elaborados con la participación de estos organismos multilaterales.

I. MIRADA AL PORVENIR DE LAS FRONTERAS

El proceso de globalización que ha convertido el planeta en un espacio abierto para las múltiples actividades económicas y financieras de grandes transnacionales, por encima de las limitaciones que pudieran imaginar los Estados, genera grandes interrogantes sobre el papel que les corresponderá jugar a las fronteras en el futuro. Pero, también hay que decirlo, los procesos de integración económica de los países de América Latina, y en particular de la CAN, le proporcionan un impulso novedoso a la revisión del destino de las fronteras.

La dinámica de las relaciones internacionales y el proceso de globalización demandan la redefinición del papel de las fronteras, papel sin duda más complejo, si se mira dentro del marco de la integración en los distintos escenarios en los cuales ésta puede producirse: binacional, subregional, latinoamericano y caribeño. Se impone una nueva concepción que implica grandes modificaciones en las actividades económicas que hasta ahora se han venido desarrollando en las fronteras.

La frontera como sitio de transbordo, de depósito, de trámites aduaneros, de modos tradicionales de transporte, constituye un espacio que, concebido en los términos actuales, implica un considerable número de empleos tradicionales. Mirada en una perspectiva de integración, muchas de estas actividades pueden desaparecer. La conformación de grandes unidades económicas que abarcan territorios de distintos países, en donde los flujos de transporte casi en su totalidad tienen origen y destino en puntos diferentes de la frontera, y en donde se impone como condición indispensable el libre tránsito en toda la unidad, requiere la superación de situaciones que puedan significar mayor tiempo y costo en el re-

corrido, es decir, la desaparición de aquellas actividades económicas que representan un obstáculo a los flujos descritos.

Esta nueva realidad debe ser enfrentada mediante el establecimiento de equilibrios y compensaciones para los habitantes de frontera, a través de la promoción de otras actividades económicas que sustituyan a las anteriores. Para lograr este objetivo es necesario desarrollar políticas especiales, haciendo uso de los recursos provenientes de los beneficios de la integración. Si los gobiernos de ambos países están dispuestos a participar de lleno en el proceso de integración, están obligados a encarar estas circunstancias y a realizar los cambios necesarios, asumiendo los costos de la nueva situación, y preparando, al mismo tiempo, a las regiones fronterizas para superar las naturales dificultades que puedan derivarse de estos cambios.

Al mismo tiempo, asistimos a la expansión paralela de manifestaciones de la cultura que circulan por canales cuya extensión y penetración carecen de límites, excepto el acceso a tecnologías, cuyos efectos desdibujan no sólo las fronteras físicas, sino las distancias entre los pueblos, produciendo acercamientos a través de expresiones de la cultura de masas. Este fenómeno se acompaña, además, de la conformación de una cierta manera de vivir la frontera, una forma particular de reunir los elementos específicos de cada cultura para sentirlos y compartirlos como propios, la creación de una relación de convivencia que termina por hacer indispensables a los dos actores y sus paisajes.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La política de frontera debe ser, a la vez, parte fundamental de la estrategia de desarrollo de Colombia y Venezuela, y parte substancial de una política exterior dirigida a atender una unidad formada por territorios de los dos países, donde los procesos y relaciones trascienden los límites político-administrativos, porque responden a la condición de vecindad.

2. En las condiciones actuales, el desarrollo regional fronterizo debe fundamentarse en la planificación conjunta, las acciones comunes, la cooperación administrativa entre homólogos, la compatibilización y armonización de políticas y la distribución equitativa de los beneficios. El compromiso para desarrollar las zonas fronterizas tiene que ser compartido, e implica dar relevancia a la vecindad, entenderla y promoverla como una orientación explícita de los centros de dirección política.

3. La política y las acciones destinadas al desarrollo de las fronteras deben ser definidas en términos que correspondan al cambio de papel que se está operando en éstas como consecuencia del proceso de integración. Conviene entonces ponderar el desarrollo de estas regiones sobre la base de sus propias potencialidades, sin perder de vista que las fronteras son un primer eslabón en el proceso de integración entre los pueblos, tal como lo declarara, hace más de una década, el protocolo de Quito.

4. Las nuevas circunstancias demandan el establecimiento de regiones binacionales de desarrollo, de subregiones y de sistemas y subsistemas de ciudades igualmente binacionales. En nuestro caso, los ámbitos territoriales fronterizos que se han identificado resultan propicios para emprender el diseño de las mencionadas regiones binacionales.

5. Se deben establecer mecanismos que permitan agilizar la cooperación entre homólogos en la zona de frontera: gobernadores, alcaldes, corporaciones, y se hace necesario propiciar procedimientos que permitan el establecimiento de programas conjuntos en los niveles locales y regionales con mayor flexibilidad, sin menoscabo de las políticas generales trazadas por los gobiernos. Estas políticas deben tomar en cuenta las necesidades propias de las poblaciones de la región fronteriza.

6. Colombia y Venezuela deben definir estrategias conjuntas para el manejo de los recursos naturales compartidos, así como lineamientos de acción para las áreas sujetas a régimen especial que se han establecido a lo largo de la frontera.

Se debe brindar particular atención a los ejes fluviales, los cuales han de contribuir a la integración que se busca.

7. Tal como lo acordaron los presidentes de Colombia y Venezuela en noviembre de 1998 y lo refrendaron en la declaración del Táchira, suscrita el 4 de mayo de 1999, los gobiernos de los dos países deben dar pleno cumplimiento a los compromisos adquiridos para la ejecución del programa de integración fronteriza formulado por el BID y la CAF, que contiene proyectos específicos de gran importancia para fortalecer el proceso de integración, principalmente en las áreas de frontera viva. En este sentido, sería muy conveniente la promulgación de directivas presidenciales que agilicen la implementación de los compromisos.

8. Dentro de esta misma perspectiva, es necesario que ambos gobiernos reactiven, a la mayor brevedad, el funcionamiento de las comisiones presidenciales

de frontera o vecindad. Es preciso mantener el esquema de trabajo que busca avanzar simultáneamente en todos los procesos negociadores en curso entre Colombia y Venezuela, sin relegar ninguno a un segundo plano. La simultaneidad implica avances paralelos. Es posible que en unos se hagan progresos más rápidos que en otros, pero tanto los mecanismos como la voluntad política deberán mantenerse en pie, si es que en verdad se quiere avanzar.

9. La solución a los problemas inmediatos no puede postergarse. Es necesario dar prioridad a la resolución del problema existente en el transporte internacional de carga por carretera, particularmente en el ámbito fronterizo más dinámico: Táchira-Norte de Santander, en donde se presenta un conflicto muy grave, que tiene su origen en la manifiesta asimetría presente en esta materia entre los dos países.

