

INTEGRACIÓN FRONTERIZA

(presentado por el doctor José Luis Moreno Guerra)

1. Mandato

El Comité Jurídico Interamericano decidió por consenso en la sesión del 9 de marzo del 2012, correspondiente al 80° período ordinario de sesiones, incorporar el estudio de los lineamientos de la integración fronteriza al temario del siguiente período de sesiones, dentro de las atribuciones contempladas en el artículo 12, literal c), de su Estatuto, con miras a la posterior elaboración de un modelo de tratado binacional sobre la materia; en la misma sesión se designó al relator que someterá a la consideración del Comité Jurídico un primer documento para análisis y discusión.

2. Consideraciones preliminares

Se ha dicho y con razón que integrar es recuperar la unidad perdida.

La integración es el camino más corto y el mecanismo expedito para el crecimiento económico de los países que se asocian y que hace posible el desarrollo social de sus pueblos, en un marco de equidad e inclusión.

Debido al tradicional modelo de desarrollo centralista de los Estados, la acción gubernamental llega tenue a la periferia, casi imperceptible, generando zonas deprimidas, con el agravante de que se hallan al lado de zonas pauperizadas de la otra parte.

En la integración como en todo proceso de construcción se debe ir de menos a más, no al revés; por ende, la integración fronteriza es la primera, la más importante, la condicionante de todas las demás integraciones; la consolidación y ampliación paulatina de la integración fronteriza permitirá arribar a la integración binacional; el siguiente paso y mediante la incorporación de nuevos miembros próximos llevará a la integración sub regional; posteriormente será expedito y necesario llegar a la integración regional; finalmente estará asequible la meta de la integración continental.

Es imperativo admitir que en la frontera están los cuellos de botella y los nudos gordianos que demandan soluciones imaginativas e impostergables.

A diferencia de otros procesos integracionistas, la frontera cubre todo el arco iris de los requerimientos humanos, sin limitarse a lo comercial o arancelario y sin descuidar ninguno, haciendo de los habitantes de frontera no solo objeto preferente del accionar sino actores determinantes.

La integración fronteriza es aplicable no solo entre Estados de contigüidad terrestre, también lo es para los Estados isla con fronteras marinas.

En razón de las profundas implicaciones y reordenamientos, la integración fronteriza debe ser amplia y suficientemente consensuada por todos los potenciales actores y beneficiarios, a fin de evitar innecesarias y previsibles resistencias, particularmente de las instituciones oficiales

(aduana, fuerzas armadas, policía, migración, extranjería, entre otras), que han desarrollado su accionar sobre el esquema de la frontera cerrada, de la frontera cadena, de la frontera muralla, de la frontera intimidación y extorción.

De igual manera será imprescindible informar y persuadir de las obvias ventajas de la integración fronteriza a los gremios que se han beneficiado del enclaustramiento y han creado monopolios de hecho para su exclusivo favor, particularmente los del transporte de carga y de pasajeros por carretera.

Por cuanto no existen dos países vecinos con idéntico desarrollo económico, la eliminación de las diferencias o desniveles no puede convertirse en pre requisito para iniciar o insistir en la integración fronteriza.

Tampoco debe condicionarse la integración fronteriza a la previa integración doméstica; por el contrario, la integración internacional hace posible y expedita la integración interna de los Estados.

Finalmente debemos entender y aceptar que la frontera debe ser el punto de encuentro, facilitación, ayuda, apoyo, coordinación, asistencia, protección y colaboración, hasta cuando la integración global supere la crueldad de los cortes de los límites entre Estados.

3. Zona de integración fronteriza

Para la conformación de la “zona de integración fronteriza” los Estados vecinos designarían, de común acuerdo, las circunscripciones políticas de la línea limítrofe de contacto (provincias, departamentos, estados), en la cual puedan ejercitar la acción conjunta.

Conforme se consolide la integración fronteriza las partes añadirían nuevas circunscripciones políticas a la zona, hasta abarcar la totalidad del territorio de los dos países, dando lugar a la integración binacional.

4. Ficción jurídica

En la zona de integración fronteriza los habitantes tienen la posibilidad de desplazarse con libertad, facilidad y garantías, como si lo hicieran dentro del territorio nacional, a pesar de haber cruzado la línea limítrofe; la ficción jurídica permite que la jurisdicción de cada parte se extienda y avance hasta el borde externo de la zona, lo cual explica la yuxtaposición de gestiones y esfuerzos nacionales a favor de las regiones menos desarrolladas, a manera de compensación de años de abandono o desidia.

Gracias a esta ficción jurídica se eliminaría dentro de la zona de integración fronteriza los impuestos de salida, exigencias de pasaporte y de visa; pudiendo fijarse tarifas domésticas para el transporte transfronterizo terrestre, acuático y aéreo, igual para el servicio telefónico, postal, de internet y otros más.

5. Comisión de vecindad

Cada parte designaría a los miembros de la comisión nacional de vecindad que trabajaría en total coordinación con la comisión del país vecino; al conjunto de las dos comisiones se denomina “comisión de vecindad” que manejaría todo el proceso de la integración fronteriza, correspondiendo la presidencia al ministro de Relaciones Exteriores del país sede de la reunión.

En el campo doméstico, el ministro de Relaciones Exteriores es quien presidiría la comisión nacional y estaría asistido por un Consejo compuesto por un representante de la empresa privada, el secretario ejecutivo y un número paritario de representantes de instituciones

oficiales y de organizaciones sociales; el órgano ejecutor sería la secretaría con un secretario ejecutivo, un coordinador, consultores y jefes de proyectos.

La función de secretario ejecutivo correspondería a un funcionario de alto rango (embajador o ministro) del servicio exterior de cada país quien tendría la responsabilidad primordial de elaborar proyectos de tratados y reglamentos bilaterales, proponer planes, proyectos, acciones y hacer el seguimiento de todo lo acordado por la partes.

La comisión estaría facultada para crear comités técnicos para cada plan o proyecto binacional, con carácter permanente o circunscrito en el tiempo; igualmente podría establecer comités operativos para el manejo de planes técnicos especializados bajo la supervisión permanente de la secretaría.

La comisión de vecindad no está concebida como un ente burocrático, no necesitaría sede ni presupuesto propio, no tendría funcionarios de planta salvo los secretarios ejecutivos, coordinadores y jefes de proyecto; operaría como un mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento; la comisión no buscaría reemplazar a ninguna institución oficial ni pretendería hacer el trabajo de ellas.

Las comisiones de vecindad ya probaron su conveniencia, eficiencia y productividad en sud América en la década de los 90, lamentablemente no tuvieron continuidad al carecer de un marco jurídico y del apoyo de alguna de las organizaciones existentes en el continente, rol que bien pudiera cumplir la OEA.

6. Modalidad de trabajo

La comisión de vecindad, el consejo y los comités se reunirían en forma periódica y en sedes alternadas en uno y otro país; en cada reunión ordinaria o extraordinaria designarían un relator; al final de los encuentros se elaboraría el acta con las conclusiones y recomendaciones del caso.

El trabajo de la comisión y del secretario ejecutivo en particular tendría las características de una lanzadera en el telar para formar el tejido, en permanente movimiento de ida y vuelta y en contacto personal con autoridades de uno y otro lado, con personeros de gremios, empresas, organizaciones no gubernamentales, entre otros, para conocer de primera fuente inquietudes, prioridades, temores y aspiraciones, de frente a proyectos, planes, acciones e instrumentos bilaterales en negociación, evitando intencionalmente posturas escritas que luego cuestan trabajo modificarlas o retirarlas.

Convendría que cada parte depura las diversas posturas nacionales antes de llevarlas a los encuentros binacionales de vecindad, a fin de agilizar el proceso de adopción de decisiones comunes y evitar innecesarios estancamientos.

7. Obras binacionales

Las obras que se ejecuten en la zona de integración fronteriza revestirían el carácter de binacional, como una unidad jurídica, física, técnica, financiera y contractual; por lo tanto las obras binacionales no serían la suma de porciones domésticas; las responsabilidades estarían compartidas en forma alternada, esto es si una parte asume el diseño, a la otra le correspondería la licitación nacional e internacional, la primera tendría a su cargo la construcción y la segunda la fiscalización.

Por cuanto no es dable aplicar las leyes nacionales de las dos partes al mismo tiempo y sobre la misma obra binacional, la solución expedita en la práctica sería que la ley aplicable sea

la del país que asume la acción; por cuanto en cada obra binacional se pueden identificar claramente varias acciones autónomas, cada una de ellas se regiría por la ley nacional de una de las partes, en forma alternada, con prescindencia de la ubicación de la obra, de si está en la línea limítrofe o en el territorio del otro lado del límite.

También las obras binacionales que se acuerden construir en el territorio de una de las partes se sujetarían a la alternabilidad, esto quiere decir que si la primera obra se construyó en el territorio del país A, la siguiente correspondería hacerlo en el territorio del país B.

El financiamiento de obras binacionales es más expedito que el de obras domésticas, no solo porque son dos países los que concurren con sus presupuestos, sino que resulta del mayor interés para instituciones internacionales de crédito.

8. Temas

Dentro de la gama casi inagotable de acciones posibles en el campo de la integración fronteriza, mencionamos los siguientes temas, sin prioridad alguna, pudiendo aparecer nuevos que correspondan a las características específicas de la región o de las partes.

9. Ambiental

Las cuencas de los ríos internacionales limítrofes o de curso sucesivo podrían manejarse y monitorearse mediante un comité binacional responsable, de igual manera la zona marítima o lacustre compartida.

El tratamiento de los desechos sólidos de las poblaciones fronterizas de las partes sería más económico y técnicamente eficiente gracias a la gestión conjunta.

El manejo de parques naturales y reservas binacionales correspondería a un comité técnico creado por la Comisión con ese propósito.

El tema ambiental reviste gran importancia por la incidencia en los dos países vecinos con regulaciones distintas; todas las obras a ejecutarse en la zona de integración fronteriza deberían pasar el filtro del comité técnico binacional a fin de que analice la conveniencia, prioridad, ubicación, características, afectaciones y remediaciones.

10. Canasta familiar

Será de la mayor urgencia y utilidad la fijación del monto, valor y unidades de los bienes de libre comercio que puede adquirir un visitante y que los lleve consigo de retorno a su país, sin arancel alguno y sin límite de veces por día, a los que se denomina “canasta familiar”; una forma expedita de establecer el monto máximo sería relacionarla con un porcentaje del salario mínimo; la canasta comprendería básicamente alimentos, frutas, golosinas, prendas de vestir, calzado, artículos para el hogar, artesanías, libros, música, entre otros bienes.

11. Capacitación

Parte importante del éxito en el proceso integracionista es la capacitación de los servidores públicos de frontera en el nuevo enfoque y en nuevos roles a cumplir; así también la capacitación de trabajadores particulares para los nuevos nichos que se crearían y que se expandirán; la prioridad la tendrían los grupos dedicados a ocupaciones que desaparecerían con la integración fronteriza (en las fronteras donde no se permite el paso de taxis o autobuses, se han organizado grupos de cargadores de equipaje y carga); los profesores de la zona de integración deberían capacitarse mediante cursos indispensables sobre el pensum y textos binacionales a implantarse.

La comisión debiera preocuparse de la formación de instructores en cada institución que tenga funcionarios de frontera, a fin de que se habiliten en las nuevas responsabilidades y sean ellos quienes entrenen a los contingentes que van rotando periódicamente en los puestos de control.

12. Cebaf

En el pasado la idea inicial fue que cada país construyera un recinto en la frontera de cada eje vial donde se agruparían las instalaciones de las oficinas consulares, de migración, policía, aduana, cambio de moneda, telecomunicaciones, salud animal, inteligencia, información turística, seguros, servicios varios; a ese complejo se le identificó como “centro nacional de atención en frontera” -CENAF-.

Posteriormente se advirtió que era mejor levantar un solo centro con todos los servicios de las diversas dependencias de las dos partes, que de paso harían fácil la interconexión y se apoyarían mutuamente frente a intentos de soborno y otros actos de corrupción; a estas instalaciones se las denominó “centro binacional de atención en frontera” -CEBAF-.

13. Cooperación y asistencia

Las relaciones de vecindad obligan a una constante coordinación, cooperación y asistencia mutua en todos los órdenes; esta conducta no puede ser ocasional ni discrecional, debe ser permanente y obligatoria, particularmente en los temas de salud, pues las enfermedades y epidemias no saben de fronteras; igual en las catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

La cooperación en el campo judicial tiene que ver con el reconocimiento de sentencias, remisión de pruebas, repatriación de presos y sentenciados a fin de que purguen la pena en el país de origen y cerca de sus familiares, entre otras gestiones.

La cooperación técnica y científica parte de la constatación de que cada país tiene experiencias exitosas que mostrar y logros que puede compartir; es también campo propicio para las relaciones interinstitucionales públicas y privadas; gracias a la cooperación binacional será posible la localización y recuperación de vehículos sustraídos en territorio de la otra parte.

14. Economía

El comercio bilateral merece privilegiarse ofreciendo facilidades, eliminando trabas, abriendo nuevos pasos de frontera, dotando de infraestructura moderna, ampliando el horario del paso de personas, vehículos y carga, hasta volverlo ininterrumpido, simplificando los trámites y adoptando un solo formato de documentos.

Debería validarse el denominado “contrabando de hormiga”, que en nada incide en la economía de las partes, que genera ocupación y contribuye significativamente en la reducción del costo de vida de los habitantes de la zona; tema este que ha sido planteado en el numeral denominado “canasta familiar”.

La zona de integración fronteriza se activaría con la planificación de ferias o mercados populares en poblaciones de uno y otro lado de la frontera, de manera escalonada en los días de la semana, como centros de intercambio de productos y con libre circulación de las monedas de las partes.

El propiciar encuentros empresariales binacionales serviría para iniciar entendimientos, para fortalecerlos y diversificarlos mediante una adecuada coordinación con las exposiciones industriales, artesanales, alimenticias y de otros órdenes.

De innegable utilidad sería la creación de zonas francas y parques industriales binacionales, con reglas claras y estables, incentivos tributarios y apertura a trabajadores de las dos nacionalidades.

En el campo macro económico, lo que se decide soberanamente en un país afecta al vecino y viceversa, por ende y de manera inicial en el ámbito de la integración fronteriza las partes debieran armonizar posturas sobre política monetaria, cambiaria, financiera, fiscal, crediticia, laboral, energética, de inversiones y comercio exterior, para no citar más.

15. Educación, cultura y deportes

En el área de la educación el primer compromiso sería el reconocimiento de estudios en la zona, en todos los niveles, sin más requisito que la certificación de las calificaciones por la autoridad nacional competente del respectivo país; de igual manera operaría la equiparación de títulos y diplomas que habiliten para el ejercicio profesional o técnico en todo el territorio de la zona de integración fronteriza.

Un comité técnico sería el llamado a elaborar y presentar a consideración de la Comisión los textos de libros binacionales a ser utilizados en la zona y coordinaría el entrenamiento de los profesores bilingües, cuando sea el caso; se armonizarían los sílabos y el calendario de estudios.

Convendría declarar planteles binacionales a los existentes en la zona y construir nuevos en las regiones necesitadas, como obras binacionales; idéntica política se observaría con las universidades binacionales, procurando desconcentrar las especializaciones para ubicarlas en uno y otro lado y creando nuevas que respondan a los requerimientos actuales y previsibles.

El rescate y desarrollo de las diversas manifestaciones culturales de los distintos grupos étnicos de la zona merecen una gestión permanente; las partes convendrían un calendario anual de actividades, levantarían un inventario de la infraestructura existente y elaborarían el listado de las instalaciones indispensable a completarse o implantarse.

El fomento del deporte en la zona debiera ser herramienta expedita para el hermanamiento y convivencia armoniosa, vinculado a la educación y a la cultura de los habitantes fronterizos, pudiendo organizarse cada año olimpiadas regionales, competencias, campeonatos y presentaciones, con sedes alternadas.

16. Ejes viales

Nadie hace caminos que no lleven a ninguna parte; cuando un gobierno decida construir una carretera desde el interior hasta la frontera debería asegurarse de que empate con la existente al otro lado o en su lugar debiera ponerse de acuerdo para la ejecución del eje vial binacional, de idénticas características técnicas.

Los ejes viales binacionales son las puntadas que juntan las partes sueltas de una misma manta, ponen fin al enclaustramiento de pueblos, acortan distancias, dinamizan el comercio, generan ocupación, mejoran notablemente la calidad de vida; los ejes viales pueden y deben construirse bajo la modalidad de obra binacional.

17. Empresas binacionales

Las pequeñas y frágiles empresas nacionales que operan en la zona merecen estímulos arancelarios y de asistencia legal, técnica y financiera para asociarse y transformarse en empresas binacionales que puedan mejorar notoriamente el servicio, expandirse, modernizarse y acrecentar las utilidades, disipando los tradicionales celos del pasado de uno y otro lado.

Particular empeño debiera aplicarse en la formación de empresas binacionales para el transporte de pasajeros, de grupos turísticos y de carga, ya sea por carretera, agua o aire; la modalidad de empresas binacionales sería igualmente aplicable para el comercio, servicios, banca y mucho más; parte del estímulo sería la exoneración de impuestos por tiempo prudencial y la eliminación de la doble tributación.

18. Energía

El plan binacional para la zona debiera contemplar la provisión de la energía indispensable a fin de garantizar el confort de vida y el desarrollo industrial, procurando optimizar las fuentes del lugar, ya sea geotermia, eólica, termoeléctricas, hidroeléctricas o mediante la interconexión de los sistemas nacionales; las tarifas tendrían valores preferentes para estimular la instalación de centros fabriles y crear puestos de trabajo suficientes que desestimen la migración.

19. Ferias fronterizas

Las partes harían bien en preparar un calendario anual de ferias exposiciones múltiples o especializadas, con sedes alternadas en las ciudades de la zona, a donde acuden empresarios, industriales, importadores, exportadores, proveedores, inversionistas, productores, público general; estas ferias fronterizas ofrecerían la oportunidad esperada para la presentación de grupos folklóricos, artistas, músicos, cantantes, orquestas, obras de teatro y otras manifestaciones culturales de la zona y de fuera.

20. Interconexiones

Los sistemas nacionales de tendido eléctrico, telefonía, señales de televisión, internet, servicio postal y de encomiendas debieran interconectarse en la frontera, homologarse y establecerse tarifas domésticas; gracias a la interconexión nuevos centros poblados accederían a tan vitales servicios.

21. Migraciones

Dada la complejidad del tema y de sus implicaciones sugerimos que tenga un trato propio e independiente, que partiendo de la formulación de lineamientos generales conduzca a la propuesta de un modelo de tratado binacional y vaya enlazándose con otro y otros más, hasta unir en un solo trato a los habitantes de nuestro continente.

22. Obras públicas

La comisión establecería las prioridades de las obras pública binacionales requeridas en la zona, entre otras, puertos, aeropuertos, helipuertos, silos, puentes, caminos vecinales, dispensarios médicos y veterinarios, canchas deportivas, recintos para mercados populares, estaciones de bomberos, puestos de policía y vigilancia; estas obras se ejecutarían bajo la modalidad de binacional, observando el principio de la alternabilidad.

23. Pasos de frontera

Por cada paso de frontera habilitado hay decenas de los mal llamados “clandestinos”, construidos por los habitantes de la zona con sus propios recursos y asumiendo riesgos; los habitantes fronterizos han hecho integración desde siempre a pesar de las trabas y resistencias institucionales.

Los pasos habilitados debieran mejorarse, los puentes debieran ampliarse y reforzarse a fin de permitir el paso de camiones con mayor capacidad de carga; sobre todo, debieran habilitarse y modernizarse los pasos clandestinos, dotándoles de las seguridades indispensables.

24. Pueblos gemelos

Todo nuevo eje vial en la zona de integración fronteriza generará en las cabeceras asentamientos humanos espontáneos y caóticos; antes de iniciar la construcción de una carretera o puente en la frontera las partes podrían planificar la ubicación de lo que se ha dado en llamar “pueblos gemelos”, mediante oportunas expropiaciones de tierras para la urbanización, áreas de expansión futura y para los servicios básicos que demandarán, todo ello bajo la modalidad de “obra binacional”.

25. Salud

La pobreza de los marginados se manifiesta en forma agravada en la salud; todos los programas de saneamiento, prevención, de salud humana, animal y vegetal debieran ser binacionales, igual la instalación de puestos de salud fijos y ambulatorios, de centros populares de venta de medicamentos básicos, de campañas contra epidemias y pandemias, de atención especial a grupos vulnerables y de salud nutricional.

26. Seguridad social

Las partes podrían acordar entendimientos entre las dependencias responsables de la seguridad social a fin de intercambiar prestaciones cuando sus afiliados se desplacen al país vecino en forma temporal o definitiva y continúen aportando; serían útiles campañas informativas sobre los derechos y obligaciones de los asegurados y debieran empeñarse en la ampliación de la cobertura de la seguridad social a cuantos trabajen bajo dependencia o por cuenta propia.

27. Seguridad

Elemento determinante de la calidad de vida es la seguridad ciudadana; la integración fronteriza al tiempo que permite el flujo expedito de personas, carga, vehículos, naves y aeronaves, debe hacer el seguimiento de los delincuentes nacionales que intenten salir del país y de los delincuentes de la otra parte que eventualmente puedan cruzar la frontera, debiendo utilizar la herramienta de la información compartida, evitando de esa manera el tratar a los visitantes como si todos fueran indeseables o peligrosos.

De preferencia debiera organizarse patrullajes mixtos en los ríos fronterizos, en los pasos de frontera y en la franja marítima; debiera establecerse turnos a fin de que la frontera permanezca operativa las 24 horas de todos los días del año; convendría dismantelar los puestos fijos de control por inoperantes, porque entaban la movilidad y por ser fuente de abusos; convendría que los controles sean móviles y aleatorios.

La Comisión podría diseñar un plan binacional para hacer frente al crimen organizado, mafias, sicariato, narcotráfico, pandillas, paramilitares, terroristas, trata de blancas, tráfico de personas, bandas de secuestradores, lavadores de activos, contrabandistas, testaferros, entre otros.

28. Tránsito libre

A diferencia de otros procesos donde la libertad de tránsito es para el camión, carga, combustible, inversiones, tecnología, moneda, bienes y servicios, pero la persona no pasa, en la integración fronteriza el sujeto preferente es el individuo, que deberá portar el documento de identidad.

Las facilidades en la zona se darían en el tránsito de personas como peatones, jinetes, ciclistas, en vehículo particular, en transporte público, como grupo turístico en autobús, nave y aeronave.

El transporte de carga por carretera de un país a otro dentro de la zona se regularía con el mínimo de trámites y de documentos, en la modalidad que prefiera el usuario, ya sea en transporte directo, con cambio de cabezal o trasbordo.

Las tarifas de transporte dentro de la zona de integración, sea terrestre, acuática o aérea, tendrían el mismo valor de las domésticas.

Para mejorar y desarrollar el tránsito aéreo transfronterizo las partes podrían declarar como aeropuertos de alternativa a los existentes, esto es que puedan utilizar aeronaves de uno y otro lado, indistintamente y de acuerdo a necesidades o contingencias; tema de la mayor importancia será la planificación y construcción de aeropuertos binacionales.

29. Turismo

Las facilidades de tránsito en la zona de integración fronteriza incidirán en el incremento sostenido del turismo y su acción benéfica en la creación de nuevos puestos de trabajo, en el comercio, economía, inversión, infraestructura y servicios, pero sobre todo en la aproximación de sus habitantes, en la generación de lazos de amistad, en la valoración de las riquezas escénicas y en la apertura de nuevos espacios para el esparcimiento.

* * *