

INTRODUCCION A LA INTEGRACION FRONTERIZA Y EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

por

IVAN AUGER LABARCA

Investigador y Jefe de Trabajos de Derecho Constitucional y Ciencias Políticas del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Santiago de la Universidad de Chile; Director del Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana y Secretario de la Comisión de Economía y Comercio del Senado.

— I —

CONCEPTOS

En los países ya integrados, la integración fronteriza no tiene una problemática específica, debido a que todo el territorio de ellos está unido en un espacio multinacional. Por esta razón, en la Comunidad Económica Europea no se habla de integración fronteriza, sino sólo de desarrollo de zonas relativamente atrasadas respecto de las demás regiones de la Comunidad, sean estas fronteras o meramente nacionales.

En los países en vías de integrarse, en cambio, la integración fronteriza es uno de los caminos para llegar a la integración, especialmente cuando entre ellos existen diferencias profundas en su desarrollo político, cultural y económico, conjuntamente con territorios que no constituyen un mismo espacio económico. Este es el caso de América Latina.

El territorio de nuestros países es enorme: más de 19 millones de kilómetros cuadrados, dos veces superior al de los Estados Unidos y dieciseis veces al del Mercado Común Europeo, y sólo comparable con el de la Unión Soviética.

Dentro de dicho espacio existen sistemas políticos extraordinariamente diversos, especialmente en cuanto a madurez democrática; un precario sistema de comunicaciones; distintos grados de desarrollo económico y la coexistencia de sub-

sistemas altamente occidentalizados con otros manifiestamente primitivos.

Por lo dicho es prácticamente imposible que el proceso de integración de nuestros países se realice de una manera homogénea, y por ello, es indispensable aplicar lo que un Seminario interdisciplinario de INTAL ha llamado "estrategia de los polos de integración".

En este caso, entendemos por estrategia la adecuación de medios posibles para alcanzar fines posibles, y por polos de integración, la creación de centros diseminados por toda el área, que provoquen solidaridades de hecho entre los distintos grupos que actúan en América Latina, que se encuentran latentes o dispersas, y que sean capaces de irradiar y propagar un efecto de solidaridad con contenido integracionista. Para ello es necesario que las solidaridades latentes o dispersas se transformen en manifiestas y estructuradas, y creándose situaciones de hecho que obliguen a los pueblos a integrarse.

Esta estrategia, aunque parcialmente, fue aplicada en Europa. Primero se creó la Comunidad del Acero y del Carbón, motivada exclusivamente por razones políticas: impedir el nuevo crecimiento de la industria pesada alemana sin control o participación de los demás países de dicho continente. Este acuerdo, fundado en causas tan particulares, tuvo sin embargo un efecto multiplicador, ya que posteriormente nació el Mercado Común Europeo y el EURATOM, organismos que en la actualidad se han fusionado.

A su vez, el desarrollo de dicha Comunidad ha atraído a ella a diversas naciones, que en un principio fueron enemigas de la integración, como es el caso de Inglaterra.

En América Latina, también, tenemos el ejemplo del Mercado Común Centroamericano, que está atrayendo a diversos países de la zona del Caribe y que se inició con anterioridad a ALALC.

Asimismo, esta estrategia, en las zonas en que se aplique, permite, por una parte, el avance de las zonas económicamente atrasadas, por el desarrollo económico continuo que significa, y por otra, de creación de solidaridades que permiten sobrepasar los nacionalismos ciegos impulsados por los

gobiernos latinoamericanos generalmente por razones de política interna.

Los polos de integración que se han mencionado para América Latina son los siguientes:

- 1.—Las agrupaciones subregionales.
- 2.—Las integraciones sectoriales.
- 3.—El desarrollo integrado de zonas multinacionales.

Todos ellos tienen como elemento común la multinacionalidad.

El primer grupo indicado tiene como característica propia la integración más acelerada de países que tienen una mayor afinidad y solidaridad por sus características políticas, sociológicas y económicas.

El segundo, se realiza por medio de la integración de determinadas industrias específicas, cuya integración sea posible no sólo desde el aspecto económico, sino también político. Por esta segunda causa, parece imposible en nuestro Continente, en este momento, la integración de la industria siderúrgica, pero sí viable la del turismo.

El tercer grupo incluye dos categorías: la explotación racional de zonas geográficas multinacionales, tales como las hoyas hidrográficas internacionales y los lagos y golfos de condominio de dos o más países, y la integración de zonas fronterizas.

La primera categoría enunciada tiene un campo de acción muy superior a la segunda. En efecto, América Latina tiene enormes hoyas hidrográficas cuyo aprovechamiento racional y conjunto por los países que tienen intereses en ella llevaría, junto a la integración fronteriza, a la creación de verdaderos mercados subregionales. Así, por ejemplo, el área de la cuenca del Plata incluye el 32% del territorio de Argentina, el 19% del de Bolivia, el 17% del de Brasil, el 100% del de Paraguay y el 80% del de Uruguay.

En el caso de las cuencas hay que tener presente, además, factores políticos de importancia. Las obras que en ella realice un país afectan a los intereses de los otros y, en consecuencia, es imposible su desarrollo sin que exista la debida coordinación y armonía entre ellos.

Por último, tenemos la integración fronteriza que puede subdividirse en tres grupos.

El primero de ellos consiste en la realización conjunta de ciertas obras de infraestructura, tales como la construcción de puentes; unión de redes ferroviarias, de sistemas eléctricos y de caminos, entre un país y otro. Asimismo, dentro de esta categoría deben incluirse las obras nacionales que permitan utilizar a aquellas de carácter internacional.

El segundo consiste en la utilización común de un recurso natural de condominio de dos o más países, como por ejemplo, fuentes de energía, la explotación de minerales ubicados en la frontera, el aprovechamiento de aguas ubicadas en la misma zona, la explotación de recursos pesqueros situados en las zonas adyacentes a las fronteras, etc.

Por último, tenemos la integración fronteriza propiamente tal, que consiste en la formulación y aplicación de un plan de desarrollo armónico y complementario de una zona fronteriza, incluyéndose dentro de él empresas multinacionales, armonización del sistema tributario, coordinación del desarrollo, etc., y en la legislación de situaciones de hecho, prohibidas por las leyes, tales como el contrabando y el ingreso ilegal de nacionales de un país a otro.

En consecuencia, una integración fronteriza puede tener diversas formas, progresivamente más perfectas, pudiendo llegar a la creación o aprovechamiento de centros de consumo o puertos de salida de la producción regional, con flujo reglamentado de mano de obra de carácter permanente o estacionario, con las disponibilidades de una mejor infraestructura común, etc.

Por lo demás, cada paso que se dé en este sentido crea todo un conjunto de relaciones, que obliga a los Estados interesados a dar el siguiente.

Los diversos polos propuestos no se excluyen unos a otros y, en consecuencia, pueden usarse entre dos o más países latinoamericano separada o conjuntamente y, por ende, un país puede formar parte de un mercado subregional e integrar su zona fronteriza con una nación que no forme parte del primer sistema, porque lo que se pretende es la integración de toda

el área y no la formación de bloques de intereses contrapuestos entre nuestros países.

El nivel más alto se puede alcanzar por etapas, incluso en los casos en que no exista, en el momento de iniciarse el plan, economías complementarias, pues si ello sucede, aquel debe orientarse hacia la diversificación creciente de las actividades productivas, con vista a lograr mayor coordinación de las dos zonas, estimulándose la explotación conjunta de recursos naturales y armonizándose progresivamente la legislación social y tributaria.

En el caso recién planteado, la formulación de planes de desarrollo y de infraestructura comunes, como también las legalizaciones de situaciones de hecho, traen como consecuencia una disminución del gasto que debe efectuar cada país para el desarrollo de su zona respectiva y la derogación de la legislación que prohíbe ciertos actos que las autoridades administrativas toleran.

Ya hemos señalado que la característica común de los diversos polos de integración es la multinacionalidad.

Creemos que a esa característica común debe agregársele el carácter exclusivamente latinoamericano que ellos deben tener.

Nuestro proceso de integración es precisamente un camino para salir del subdesarrollo y en consecuencia sólo debe beneficiar a nuestros países.

Se trata de nuestro desarrollo y por ello debemos ser extraordinariamente cuidadosos para impedir que este proceso sea dirigido, y favorezca, a intereses ajenos al continente, ya que ello mantendría nuestro actual estado económico.

Así, por ejemplo, las integraciones sectoriales deben ser de industrias latinoamericanas y no de las grandes empresas internacionales que por su capital y tecnología pueden destruir nuestra incipiente industria.

— II —

DELIMITACION DEL ESPACIO FRONTERIZO

Ahora nos corresponde determinar qué se entiende por

espacio fronterizo, es decir, en qué territorios se pueden aplicar los sistemas descritos.

Al respecto existen dos criterios. El primero de ellos determina dicho espacio por las divisiones político-administrativas de los países fronterizos, sistema que han seguido los dos casos de integración fronteriza más desarrollados de América Latina: Colombo-Ecuatoriano y Colombo-Venezolano.

El segundo ha sido desarrollado por el Instituto de Ciencias Económicas Aplicadas de la Universidad de París y se funda en tres conceptos: región homogénea, región polarizada y región plan.

La región homogénea es el espacio continuo constituido por unidades que presentan características físicas, económicas y sociales semejantes.

Esta homogeneidad no significa autosuficiencia, y una parte de la región puede estar sometida a otra en un elevado grado de dependencia, debido a que le suministra una serie de mercaderías y de servicios más elaborados y porque a su vez constituye el mercado natural de la producción regional. En este caso nos encontramos frente a la región polarizada.

Por último, una zona constituye una región plan cuando está vinculada a la consecución de ciertos objetivos comunes y a la aplicación de ciertos instrumentos.

Las dos primeras nociones son descriptivas y la última operativa, y pueden yuxtaponerse o excluirse.

En América Latina lo común es que las zonas fronterizas sean regiones homogéneas; normalmente no constituyen regiones polarizadas, por la falta de comunicaciones, y hasta hace muy poco no existían regiones planes. En la actualidad, las fronteras colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana pueden ser consideradas como tales.

A nuestro juicio, para determinar las zonas fronterizas de manera racional, debemos yuxtaponer las cuatro nociones descritas, que no son excluyentes.

En consecuencia, los países interesados fundándose en la división política y administrativa y en los conceptos descriptivos de región homogénea y región polarizada deben determinar, en cada caso, la región plana.

La delimitación de la zona de integración fronteriza, cualquiera sea el sistema utilizado, implica también determinar la segunda frontera o frontera secundaria en cada país.

Es decir, los Gobiernos interesados deben adoptar las medidas necesarias para evitar que la zona de integración fronteriza se desvirtúe, distorsionando el sistema de precios y reduciendo el monto de los ingresos públicos del país respectivo, como también, que desaparezca el fin perseguido: las inversiones localizadas que implica un programa de este tipo, transformándose la mencionada región en un simple lugar de paso de mercaderías producidas fuera del área, sea en los países interesados o en otros.

— III —

CONDICIONES QUE FACILITAN Y PERJUDICAN LA INTEGRACION FRONTERIZA

Las fronteras son el resultado de procesos políticos e históricos. En nuestro continente ellas no delimitan culturas, razas, religiones o regiones geo-económicas. Por el contrario, en las zonas fronterizas existen evidentes similitudes entre sus poblaciones y en sus características geo-económicas.

Por otra parte, se encuentran alejadas de los centros económicos de los respectivos países, por lo cual o carecen de desarrollo, o si lo tienen, éste ha sido motivado por razones políticas de los Estados, generalmente a alto costo, constituyendo polos de desintegración, debido a que el desarrollo de la zona fronteriza de un país trae como consecuencia la creación en el otro, también, de un polo de desarrollo, pero éste es competitivo y, en consecuencia, opuesto al de la zona del país vecino.

Cuando existe desnivel en el desarrollo y condiciones económicas de las zonas fronterizas se intensifica el intercambio de mercaderías y el tránsito de personas, aumentando el grado de complementariedad económica de ambas zonas.

Cuando su desarrollo es competitivo, si bien hay intercambio, éste consiste básicamente en productos que no vienen

de las zonas respectivas, pero al mismo tiempo se acentúa la identidad de los problemas y la comunidad de intereses de los grupos sociales que viven a ambos lados de la frontera.

Lo expuesto permite demostrar que la frontera tiene siempre un carácter integrador, aun cuando los Estados no deseen integrarse.

Pero todavía más, como ha sostenido Raúl Rey Alvarez, el hombre de la frontera es un producto de hibridación y, por excelencia, un agente de la integración.

Prueba de ello es que en todas las fronteras del mundo existe intercambio, aunque éste no sea legal.

El traslado de productos, ya sea burlando el real espíritu de las legislaciones aduaneras vigentes, o simplemente la comisión de actos expresamente prohibidos por los ordenamientos jurídicos, como es el contrabando, es imposible de controlar. El ejemplo más típico es el de los vascos franceses y españoles, que ni las tropas de Hitler ni el régimen dictatorial de Franco pudieron detener.

Otro agente de la integración en esta zona es el llamado "trabajador trashumante", que se traslada de un país a otro, sin cumplir normalmente con las leyes internas de cada país, y que va siguiendo el trabajo de pueblo en pueblo, sin preocuparse en qué nación se encuentra.

Este movimiento de la mano de obra, sin regulación alguna perjudica a los trabajadores, porque el extranjero ilegalmente ingresado al país carece de protección legal y contribuye, por tanto, a la reducción de los niveles de salarios de los dependientes nacionales.

Esta realidad trae como consecuencia, además, la constitución, legal o ilegal, de innumerables grupos familiares entre personas de diferentes países.

Por último, si queremos llegar a la integración total del continente, es indispensable terminar con las desconfianzas y resentimientos mutuos, situación que se presente con mayor intensidad en las zonas fronterizas.

La constatación de este elemento significa reconocer un obstáculo a la integración fronteriza. Pero al mismo tiempo es una ventaja, porque sólo ella puede evitar dichos proble-

mas y, en consecuencia, la integración fronteriza se transforma en una herramienta para la integración total.

— IV —

LA INTEGRACION FRONTERIZA Y LA ALALC

En la regulación económica del comercio internacional no existen inconvenientes para la integración fronteriza. En efecto, el GATT ha establecido que las disposiciones que rigen el comercio internacional no deben interpretarse en el sentido de obstaculizar las ventajas concedidas por una parte contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo.

La situación es distinta respecto de ALALC, porque si bien el artículo 19 del Tratado de Montevideo establece que quedan exceptuadas del tratamiento de la nación más favorecida las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre partes contratantes o entre partes contratantes y terceros países a fin de facilitar el tráfico fronterizo, la resolución N° 10 que lo interpretó limitó excesivamente esta posibilidad.

En efecto, dicha resolución estableció que será considerado como tráfico fronterizo el que se realice entre países limítrofes, siempre que reúna las siguientes características:

a) Que se efectúe entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que por su situación geográfica, a lo menos una de ellas, tengan dificultades para ser abastecidas regularmente desde su propio territorio;

b) Que consistan en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico en las poblaciones antes señaladas, quedando en consecuencia excluido el tráfico que tenga por objeto la internación de las mercaderías al resto del territorio del país;

c) Que consistan en operaciones de valor y volumen reducido y que el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales.

Por la norma transcrita las integraciones fronterizas vigentes están esencialmente limitadas a la primera etapa ya antes señalada: construcción de obras de infraestructura.

Sin embargo, la integración de las fronteras colombianas con las de Ecuador y Venezuela también incluyen el desarrollo armónico de las zonas fronterizas de los países respectivos.

Estos acuerdos, que han sido aprobados por ALALC, traerán como consecuencia la integración real de las zonas, ya que la creación de una infraestructura común y el desarrollo coordinado de zonas pertenecientes a distintos países, implica naturalmente un estatuto especial para dichas regiones por la intercomunicación económica y social que dichas políticas e inversiones producen.

Por lo tanto, aunque los acuerdos ya suscritos no contienen disposiciones arancelarias ni franquicias comerciales y cambiarias, ni establecen regímenes legales de carácter tributario o social, que harían procedente invocar a otros países la cláusula de la nación más favorecida, es obvio que ALALC tendrá que modificar los actuales conceptos de tráfico fronterizo o crear un concepto nuevo: la integración fronteriza, para poder adaptarse a situaciones de hecho.

Por otra parte hay que tener además presente que por la ubicación de las zonas fronterizas es improbable que terceros países miembros de ALALC puedan participar en los beneficios correspondientes. En Chile tenemos una prueba de ello. La ley sobre zona franca alimenticia de las provincias del norte establece un régimen especial para el ingreso de ciertas mercaderías en dicho territorio y aunque la ley vigente no establece limitación alguna respecto del país que puede gozar de la franquicia, éstas sólo se aplican a la Argentina, porque únicamente dicho país está en condiciones competitivas para actuar según sus preceptos.

En todo caso y dentro de la situación actual, la integración fronteriza debe limitarse a proyectos específicos, cuidadosamente planificados, para evitar que se desvirtúe su sentido, creándose situaciones de hecho que obliguen a ALALC a modificar la resolución N° 10.

— V —

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y JURIDICA DE LA INTEGRACION FRONTERIZA

Las fuentes jurídicas de la integración fronteriza son las normas internas de los estados interesados y el tratado convencional.

No es posible introducir en este caso los nuevos conceptos de derecho comunitario o supranacional, ya que sería absurdo pretender que zonas limitadas de dos o más países estuvieran sometidas a normas superiores a la de los Estados contratantes, ya que ello llevaría en la práctica a la creación de un nuevo Estado.

La conclusión anterior también es aplicable a los órganos institucionales de este tipo de integración, los cuales deben estar sometidos a las autoridades nacionales respectivas y coordinados con los órganos de planificación interna.

Si no se aplica este procedimiento corremos el riesgo de que la zona fronteriza, en vez de ser polo de integración, pase a ser de desintegración, al crearse en ellas solidaridades entre los grupos que la forman en contraposición a la solidaridad de la región respectiva con el país correspondiente.

Además, según las experiencias ya iniciadas, dichos órganos deben ser de tres clases: de decisión, de aplicación y de financiamiento, con el debido respaldo de una secretaría técnica.

Es indispensable, por razones obvias, que las instituciones respectivas sean netamente latinoamericanas, y en el caso específico de esta clase de integración, de los países afectados.

Larga ha sido ya la lucha porque el mercado común latinoamericano sea organizado, dirigido y aplicado por organismos propios de nuestro continente, como lo son ALALC y el Mercado Común Centroamericano.

Por lo demás una conclusión diversa permitiría a naciones ajenas a nuestros intereses específicos a actuar en nuestros territorios.

Por lo dicho, creemos que los organismos internacionales en que participan países no latinoamericanos deben estar excluidos de las decisiones y de la aplicación de la integración fronteriza, aunque pueden obviamente participar en ellas por medio de la asesoría técnica, cuando sean requeridos, o a través del financiamiento de programas específicos. Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo de Preinversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.

— VI —

EXPERIENCIAS DE INTEGRACIONES FRONTERIZAS EN AMERICA LATINA

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas han efectuado, conjuntamente con los organismos estatales de los países interesados, dos estudios de integración fronteriza: colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana. En ambos casos existía latente un proceso integracionista por el flujo continuo de bienes y personas.

Los mencionados estudios fueron efectuados por misiones especiales que recorrieron la zona y que tuvieron contacto directo con la población afectada. En ambos casos había un aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales; insuficiencia de comunicaciones; existencia de un gran volumen de comercio no registrado, y frecuentes movimientos migratorios ilegales. O sea, las características propias de la frontera que ya hemos señalado en párrafos anteriores.

Las Misiones propusieron una serie de programas, de los cuales aproximadamente la mitad son de infraestructura y la otra de desarrollo coordinado agrícola e industrial.

En el caso colombo-venezolano se propuso la creación de un grupo mixto de integración con representantes de los dos países y un delegado del BID. Este grupo se instaló en Cúcuta el 3 de abril de 1965.

Posteriormente se firmó el Acta del Arauca, el 18 de febrero de 1966, por los Presidentes de ambos países.

En dicha acta, entre otras cosas, Venezuela y Colombia se comprometieron a acelerar la integración de la frontera mediante la construcción de puentes y la mejoría de las comunicaciones entre ambas naciones.

En el mes de febrero del presente año se celebró la primera conferencia de Gobernadores e Intendentes de la zona, que constituye el primer eslabón del mecanismo institucional.

Como consecuencia de esta integración fronteriza se ha creado una empresa común para explotar la riqueza ganadera colombiana de la zona oriental; se ha inaugurado una fundición de repuestos para maquinaria pesada; las centrales azucareras venezolanas han empezado a moler caña colombiana, a menor costo que la venezolana que está a mayor distancia, lo que ha evitado a Colombia construir costosas centrales propias, etc.

En la reunión de Gobernadores e Intendentes se estableció un grupo mixto de trabajo de carácter permanente para que continúe la búsqueda de proyectos de desarrollo regional integrado.

En la integración colombo-ecuatoriana existe el Consejo de Integración Fronteriza, que es el órgano de decisión, la Secretaría Mixta Técnico Administrativa, y Subcomisiones Mixtas de Integración Económica colombo-ecuatoriana, que formulan la política general de integración, coordinan el nivel fronterizo con el nacional y ejercen otras funciones relacionadas con la integración en general.

El acta de Rumichaca, del 12 de marzo de 1966, creó el aparato institucional descrito y formuló un programa de integración fronteriza, con obras mixtas y otras en cada uno de los países interesados.

Se dio prioridad a los siguientes programas en actual ejecución: interconexión de los sistemas eléctricos y de los servicios de comunicaciones, construcción de nuevos puentes y caminos, etc.

Además de los casos enunciados, según el informe de CEPAL de mayo de 1967, existen diversos proyectos multinacionales de carácter fronterizo en muy diversos niveles de estudio.

En realización, la explotación por Argentina y Uruguay de la energía eléctrica de Salto Grande e interconexión de los sistemas eléctricos de los dos países, y la construcción de la Central Acaray I en Paraguay.

En estudio, el aprovechamiento de los Saltos de Apipé, en el río Paraná, de condominio argentino-paraguayo.

En la etapa de estudios preliminares, el aprovechamiento de la fuerza eléctrica del Salto de Sete Quedas.

En el mencionado informe de CEPAL se agrega entre los proyectos posibles, aunque no estudiados, el aprovechamiento de las aguas del Lago Titicaca y el desarrollo coordinado de la zona fronteriza de Chile, Bolivia y Perú.

De lo expuesto podemos concluir que fuera de las dos integraciones descritas, los demás casos se refieren a proyectos específicos de aprovechamiento de recursos naturales y que los estudios realizados en esta materia son hasta ahora notoriamente insuficientes.

Asimismo, que los casos en ejecución han sido el resultado de trabajos de misiones del BID aunque los programas fueron enunciados con anterioridad por CEPAL, con diversas enmiendas que les introdujeron los países latinoamericanos.

Creemos, como ya lo hemos dicho, que nuestra integración es un proceso que interesa a nuestros países exclusivamente.

Por ello, consideramos las jornadas celebradas en Arica, a nivel Universitario, entre Bolivia, Perú y Chile, un gran paso en el proceso general de integración, porque por primera vez discutimos sólo latinoamericanos y con nuestros escasos medios la creación de un polo de integración.