

# CONDICIONES PARA UNA INTEGRACION FRONTERIZA MULTINACIONAL

por

GERMAN URZUA VALENZUELA

Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas e Investigador del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas.

## CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DE UNA INTEGRACION FRONTERIZA

Uno de los temas que más preocupa a los dirigentes políticos y sociales de esta época es el de la integración, y por esa misma razón se promueven insistentemente diversos eventos y reuniones cuyo tema central es la búsqueda de soluciones y métodos que hagan operante esta idea.

Estas jornadas de integración fronteriza entre Chile, Perú y Bolivia es una de tales iniciativas que, no obstante ser una manifestación más de esta acusada preocupación, ofrece la particularidad de referirse a una zona muy especial —por lo neurálgica—, dentro del marco geográfico de América Latina.

Es necesario dejar establecido, en primer lugar, que estas Jornadas no han planteado directamente la tarea de una integración o complementación entre unidades sociales completas, sino, por el contrario, entre zonas limítrofes pertenecientes a tres Estados diferentes.

Es decir, con este tema se rompe la visualización general del problema, ya que siempre se ha partido de la base de que toda integración exige unidad o entendimiento de sociedades distintas representadas por sus respectivos gobiernos y pretendiéndose que los efectos sean generales, es decir, que afecten uniformemente a cada una de la sociedades englobadas y comprometidas en el proceso de integración, y no exclusivamente a una parte de ellas, como en apariencia sucede en este caso.

Cabría preguntarse, entonces, frente a esta circunstancia tan especial, cuál ha sido la motivación inspiradora de estas jornadas de integración.

Ciertamente, —podrá contestarse—, que procurar la unificación de esfuerzos teniendo en vista una adecuada y racional utilización de las posibilidades sociales de determinadas regiones.

Parece ser, siguiendo esta respuesta, que hubiese una suerte de escepticismo en este modo de plantear los límites y las perspectivas de la integración. En otras palabras, pareciera inspirar a estas jornadas un espíritu escéptico frente al proceso amplio de la integración continental. Más concretamente todavía, de esta iniciativa se podría inferir el desco de olvidar el proceso general, para abocarse a uno más limitado, aunque más concreto y real. Es como si se estuviera diciendo que la discusión y análisis y ulterior convenio de los gobiernos es dudoso, por lo que se debe intentar otra vía de acceso a la integración.

Por eso mismo surge, en nuestro concepto, y derivada de esta primera impresión, una cuestión que es importante y necesaria, por tanto, su dilucidación. Es la que se refiere a determinar qué es más factible: ¿iniciar la integración a través de iniciativas limitadas, que abarquen áreas o sectores territoriales pequeños, o intentar, en cambio, el proceso de la integración comprensivo de unidades nacionales globales?

En lo que sigue trataremos de contestar, ante todo, esta cuestión por la importancia que le damos en presencia de esta idea de integración fronteriza.

En todo caso, podríamos decir que muchos, sin mayor examen, sienten tentación por aceptar la primera alternativa. Es lo que presumiblemente podría pensar, por ejemplo, un intelectual o artista que quisiese iniciar un proceso de integración en su actividad con nacionales de países vecinos.

No obstante, el problema es diferente cuando la cooperación se intenta realizar entre organismos que se comprometen más allá de sus fronteras y, con ello, comprometen en parte aquello que se acostumbra a denominar “soberanía” y en particular “soberanía nacional”.

Y no cabe duda que dos o más sociedades comerciales, de distinta nacionalidad, al fusionar sus esfuerzos están regulándose por determinadas normas estatutarias; y por eso, están "rozando" este concepto. Es decir, que desde este punto de vista, la postulación a una integración fronteriza nos coloca frente a hechos y casos concretos, revestidos todos ellos en mayor o en menor grado de cierta significación política insoslayable. Conviene que apuntemos ahora a este hecho —que nadie deja de reconocer al final—, pero que es previo y determinante de todo proceso integrador de unidades "soberranas".

Aunque se pretexe que la complementación económica (la formación de una sociedad comercial multinacional por ejemplo), a lo más exigiría una cierta regulación jurídica especial, precisamente ésta, recalamos, es una manifestación evidente y concreta de voluntad y decisión política. Por eso, y desde que estamos jugando con la realidad jurídica y política en su esencia similar en todos los países, las relaciones que se establezcan, más íntimas y comunitarias, deben necesariamente consultar esta esencia social.

Creemos por eso que, así analizado y visto, este intento merece la pena de ser considerado, ya que topa con idénticos problemas y circunstancias que el proceso general de la integración a que siempre se alude como referencia; pero, en él se advierte, al menos, un descendimiento a cosas, hechos y soluciones concretos que la tornan una cuestión más viva y, tal vez, más problemática.

Siempre, en efecto, la integración social, en su más amplio sentido, no ha trascendido de formulaciones muy generales sobre las cuales todos dicen coincidir, ya que implican declaraciones programáticas que se difunden con el decurso de algunos años y aún con el mero cambio formal de ciertos regímenes.

En cambio, la postulación a una integración nos coloca frente a situaciones muy concretas.

Para plantearnos estas situaciones y correspondientes e hipotéticas soluciones, tal vez sea conveniente partir de una

situación distinta, aun cuando en sus líneas formales semejante.

Es común que dentro de un país surjan iniciativas destinadas a unificar esfuerzos dispersos y orientados a un mismo fin y objetivo. Por ejemplo, en las comunas encontramos el esfuerzo de diferentes grupos que presionan sobre las autoridades respectivas para que se realice una determinada labor que les compete y que redundará en un beneficio general.

Vencidas las resistencias iniciales de las autoridades, derivadas de múltiples razones y circunstancias, son éstas las que se encuentran frente a problemas provocados por: a) razones económicas, b) sociales, c) legales, d) o provenientes, por último, de los límites de jurisdicción de cada autoridad.

Pensemos en un caso usual, como es el que surge cuando ciertos grupos vecinales desean abovedar un canal que corre a destajo y atraviesa los límites de varios territorios comunales. Existe indudablemente conveniencia de cerrarlo por razones de salubridad, de seguridad y aun de ornato. Sin embargo, para hacerlo hay que vencer, entre otros, inconvenientes de financiamiento por tratarse de una obra material de envergadura. Incuestionablemente son muchas las soluciones teóricas que pueden darse —que efectivamente se dan—, pero de todas la que resulta a veces más real es la integración de los fondos y de los esfuerzos de que dispone para tal efecto cada una de las autoridades comunales.

Pero nótese que la integración no puede quedar limitada a la reunión de capitales dispersos. Esa no sería realmente una idea operativa, si al mismo tiempo no se produjese acuerdo sobre múltiples aspectos conexos, relativos a la planificación coherente y total de la empresa que se intenta realizar. Si cada cual hiciese el tramo correspondiente de acuerdo a sus ideas y a sus proyectos particulares, evidentemente que se produciría una dispersión de esfuerzos, más que un ejemplo de integración.

En consecuencia, aún en este caso doméstico o nacional, la idea de integración implica siempre coordinación de esfuerzos individuales de los que pudiera surgir un roce o distanciamiento entre quienes han sumado o pretenden sumar sus

aspiraciones y deseos. En otras palabras, siempre la integración denota una misma cosa, por lo que debe entenderse siempre de la misma manera. En otras palabras, definirla de modo diferente según cada caso, es introducir el oportunismo al ensayo social y destruir desde su inicio el intento mismo de acumular esfuerzos solidarios para un propósito que identifica seres o unidades sociales con personalidad propia.

Esto significa que la integración, como proceso social, se produce también dentro de una comunidad nacional y, en principio, se desenvuelve y logra sobre supuestos similares a los de la integración internacional. En ésta última se postula a injertar múltiples iniciativas y esfuerzos en un mismo árbol para acentuar el desarrollo.

En el caso de la integración a nivel comunal y, en consecuencia, nacional también, no surgen, problemas jurídicos arduos o difíciles y en todo caso, ellos son solucionados conforme a un marco jurídico único, que no es otro que el de la ley positiva nacional. Como todas las comunas se rigen por una misma normación jurídica, el entendimiento es plenamente operante en un lapso breve.

Por supuesto que estamos planteando un ejemplo sin problemas legislativos, ya que la ejecución de la obra material propuesta bien pudiera significar una especie de atentado contra algún derecho adquirido y, en consecuencia, legitimado y defendido por la ley y la propia Constitución. En tal caso, todo el proceso integrador estará supeditado a una modificación del estatuto jurídico vigente, el que consultará, sin duda, una indemnización al daño inferido. Pero no nos detengamos en esta situación, porque, junto con significar un caso distante de nuestro ejemplo inicial, la recordaremos más adelante al referirnos a la integración fronteriza internacional.

Limitándonos entonces al ejemplo propuesto, debemos insistir en que todas las comunas que se unen en este esfuerzo material, se rigen por una semejante normación jurídica. Por ello el acuerdo es operante en breve lapso y, como decimos, no implica necesarias modificaciones de las normas reglamentarias y legales vigentes. La autonomía comunal se manifiesta además, en su capacidad de compromiso financiero o pa-

trimonial, de tal manera que aún desde este punto de vista tampoco podría plantearse problema alguno. Ni siquiera podría argumentarse que hay renuncia de autonomía o soberanía comunales, como que estamos sólo en presencia de un acuerdo que involucra obligaciones materiales o económicas, más que morales o políticas. Sin embargo, como que hay varias comunas comprendidas en el esfuerzo, y como que cada una de ellas tiene una esfera o jurisdicción territorial previamente delimitada, es evidente que debe existir un acuerdo de colaboración, una clara manifestación de voluntad de compromiso expresada en algún documento.

El ejemplo propuesto permite, a nuestro juicio, establecer las características de una integración fronteriza como la que ha sido planteada en esta ocasión. Más de alguien dirá, sin esperar un mayor análisis, que no es posible establecer ningún paralelo, ya que se trata de situaciones muy diferentes. Ciertamente, y por eso mismo, es que podríamos inferir de su comparación las circunstancias propias de una integración de semejante índole.

Pero podemos, a pesar de lo dicho, llegar a la conclusión de que en ambos casos nos encontramos en presencia de esfuerzos aislados que no llegan a ningún punto y que, teóricamente, al integrarse son útiles y provechosos para el desarrollo social. Y en lo que nos preocupa podría agregarse que el intento de aunación de esfuerzos es, además, en razón de existir cierta identidad derivada de las características ecológicas de las regiones colindantes.

En efecto, las zonas que se pretende integrar corresponden a un paño geográfico que, por encima de líneas limítrofes, tienen semejantes características físicas y económicas. Y, al mismo tiempo, todas ellas se encuentran alejadas en mayor o menor medida de los centros políticos respectivos y padecen los efectos propios del aislacionismo o de la invertebración. Más aún, podríamos decir que constituyen áreas de desarrollo atrasadas en comparación al resto de los respectivos países.

No obstante, a pesar de ello, son zonas de energía económica y social potenciales no aprovechadas racionalmente por

ninguno de los países colindantes. La cuestión que plantea esta observación es, precisamente, la indagación de las circunstancias que han hecho posible esta desintegración. No cabe duda que al plantearla, ella debe ser resuelta con un enfoque político, si es que ha sido planteada seriamente la idea de una integración regional.

En el ejemplo propuesto anteriormente, vale decir, el de la colaboración intercomunal, puede haber también fricciones y rivalidades, pero en definitiva el problema se puede zanjar por la presión de múltiples grupos comunitarios, o por la del poder central que termina por planificar desde lo alto el proceso de integración con miras a este objetivo general.

En el caso que nos interesa, en cambio, los grupos no parecieran tener tan descollante actuación, al menos formalmente. En efecto, cualquiera que sea la forma de integración caracteriza a que se postula, estará siempre tocándose la vida política de la nacionalidad y del Estado. Más claro: lo anterior no es lo mismo que dos comunas resuelvan crear un organismo que aúne sus esfuerzos teniendo en vista un objetivo central y común y que es beneficioso para ambas. En todo caso el organismo creado se ciñe estrictamente a las normas jurídicas nacionales. En cambio, si se pretende, por ejemplo, fundar una empresa multinacional, que representa la suma de esfuerzos, intereses y capitales de varias regiones de distinta nacionalidad, implica prácticamente enfrentarse a dos o tres posibilidades.

a) Formación de la empresa con abstracción de los principios generales existentes en cada Estado a que pertenecen las diferentes regiones pactantes;

b) Acuerdo sobre el principio de respeto de cada una de las legislaciones nacionales; y

c) Uniformación de las legislaciones nacionales.

Ahora bien, si partimos del primer supuesto nos encontraremos por lo común frente a otro complejo de posibilidades:

1. Que el acuerdo ni viola ni trasgrede ninguna ley nacional, y, en consecuencia, sea perfectamente lícita la organización o empresa proyectada par el desarrollo regional;

2. Que lesione las normas de una legislación nacional, y
3. Que las lesione a todas.

El primer supuesto franquea amplias posibilidades para una integración, puesto que supone ausencia de impedimentos legales provenientes de las respectivas legislaciones nacionales en juego. En consecuencia, la integración se traduce por una parte en un problema técnico, de capacidad de planificación adecuada y equitativa de las partes intervinientes, y, por la otra, se eleva a una altura en que lo importante es la decisión de las autoridades correspondientes.

En este caso no podría pensarse más que en una decisión política, puesto que las relativas a la planificación misma de la empresa son solucionadas y satisfechas a un nivel inferior. Supongamos, por ejemplo, que las autoridades comunales limítrofes de los tres países están de acuerdo y satisfechas con la idea de integrar sus esfuerzos a los de los restantes. Que, además, están de acuerdo con los estudios técnicos elaborados por una comisión tripartita representativa de las tres regiones. Que, también, un grupo financiero mixto ha llegado a un acuerdo sobre los aspectos económicos y básicamente presupuestarios del proyecto, así como del porcentaje de aporte que corresponderá a cada cual, y asimismo a la proporción en que se distribuirá el beneficio o utilidad. Falta, y por encima de todas estas resoluciones parciales, una decisión final sin la cual todas las restantes no se plasman ni concretan nunca. ¿Cuántos proyectos no han quedado precisamente en esta etapa de la simple enunciación por faltar la voluntad ejecutiva y decisora? La voluntad que ordena y que tiene, por ende, imperio es indudablemente de naturaleza política.

No insistamos mayormente por ahora en esta primera posibilidad, y refirámonos a las otras, que se refieren al hecho de que el acuerdo de integración pueda lesionar a una o más legislaciones de los grupos involucrados en el mismo. Ciertamente que en este caso la integración no tiene tan favorables perspectivas de progreso como en el primero, pues resulta necesario buscar un procedimiento que concilie los intereses contrapuestos. Este análisis nos obliga a decir que tales posibilidades pueden darse para reformar la ley que impi-

de o contraríe el proyecto mismo de integración, o bien para modificar este último sujetándose a las condiciones especiales de esa legislación nacional.

No cabe duda que si se contase con una opinión pública generalizada favorable a la integración, entendida como una necesidad urgente, imperiosa y de máxima utilidad para todos los pueblos, habría grandes posibilidades de reforma de la legislación nacional que impide el proceso. Pero, seamos realistas, ¿tienen conciencia los gobernantes de la urgencia del proceso integrador? Más aún, ¿tienen conciencia los pueblos de esta urgencia?

Es posible y lógico, a nuestro juicio, aplaudir la iniciativa de integrar en un todo coherente lo que se halla invertido y sin conciencia de su circunstancia tan dramática y negativa. Pero, al mismo tiempo, es necesario ponderar los caminos y los pasos que pudieran darse, pues ambos bien pudieran ser equívocos y significar cuando menos una pérdida de tiempo precioso si se considera desde el punto de vista económico y político.

Es innegable, por otra parte, que un esfuerzo que tienda a conciliar propósitos de esta índole, si no va aparejado de consecuencias negativas y desintegradoras, —porque indudablemente ello puede suceder—, es valioso y útil para el propósito general buscado.

Sin embargo, hasta qué punto una integración fronteriza tiende a favorecer el proceso general de integración, es bastante difícil de precisar. Si la respuesta correcta consiste en negar los supuestos efectos positivos que puede tener una integración fronteriza en la integración general de América Latina, no cabe duda que debe descartarse a pesar de favorecer a una o varias regiones limítrofes.

Puede sostenerse, por ejemplo, que una integración fronteriza es aconsejable en la medida que se trata de vincular zonas aisladas dentro de sus respectivas unidades políticas. Sin embargo, esta misma razón obliga a rechazarla en la medida que introduce un elemento de disociación dentro de la unificación social extranacional que se pretende en último término.

Dejemos este punto, por su importancia, para el término de estas consideraciones y continuemos con el análisis de las posibilidades preanotadas.

Remitiéndonos a ellas, es preciso decir que las últimas señaladas, al menos en teoría, introducen motivos o circunstancias de fricción y de discordia, antes que de integración.

En efecto, es evidente que aún cuando las distintas regiones estén de acuerdo sobre el plan general de desarrollo fronterizo, como que se hace evidente también un divorcio o quiebra de la unidad jurídica del o de los Estados y sus consiguientes soberanías, el plan mismo no va a poder prosperar y, en consecuencia, todo esfuerzo así concebido deberá ser estimado como: a) meramente desintegrador y paralizante; o b) como escisionista, pese a su propósito declarado.

Hablamos de quiebra de la unidad jurídica de los Estados y sus consiguientes soberanías. Es necesario aclarar esta afirmación, porque puede parecer sospechosa o inaceptable. Sin embargo, si nos colocamos estrictamente dentro de la idea de integración fronteriza y, consecuentemente entonces, regional, nuestra observación resulta razonable. Si la integración queda limitada a ciertas regiones vinculadas por su proximidad geográfica, no cabe duda que al trasladarse al terreno jurídico y aun legislativo (en el supuesto de que contase con la aprobación de las autoridades políticas centrales), las normas y estatutos que se acuerden tenderán a establecer un status de excepción o de diferenciación con respecto a las demás zonas de las respectivas sociedades nacionales. A contrario, si se modificaran las normas legales de tal manera que sus efectos jurídicos se hicieran extensivos a todos los habitantes y a todas las relaciones jurídicas, prácticamente contractuales, provenientes de cualquiera zona o región de las respectivas sociedades nacionales vinculadas a la idea misma de la integración fronteriza, es indudable que tal integración sería nacional, y no regional. Es decir, dejaríamos ipso facto de hablar y de plantearnos las cuestiones en una área tan limitada y constreñida como es la frontera.

Tal vez convenga recordar aquí la opinión de Catalano, tratadista que ha puntualizado el problema derivado de la di-

versidad de sistemas legislativos en el caso especial de la constitución de un mercado común. Y aun cuando éste no es el caso preciso, bien pudiera ser o una forma específica de mercado común, o un ensayo que, en definitiva, suponga la concurrencia de los mismos factores y problemas que afectan a aquél.

Este autor señala que "la diversidad de los sistemas legislativos, en lo que concierne especialmente al dominio fiscal y social, puede afectar, sin embargo, más o menos acen- tuadamente, el funcionamiento correcto del mercado común. Las condiciones de competencia serán indudablemente, si no falseadas, a lo menos perturbadas si el peso de la legislación fiscal en uno de los países miembros es en su conjunto más gravoso que en los otros y si las cargas sociales son en él más pesadas. La diversidad de los sistemas legislativos puede constituir por sí misma un grave y delicado problema, y afectar profundamente el funcionamiento del mercado común. El problema es más complicado todavía si se toma en cuenta que la diversidad de las cargas fiscales y sociales, en su incidencia global o media, ya acompañada de una diferencia acusadísima en los sistemas de distribución de dichas cargas. Por un conjunto de motivos históricos, contingentes o sociales, una determinada producción puede estar proporcionalmente más recargada de gravámenes en un país miembro que en otro; las cargas sociales pueden gravitar exclusivamente sobre los productores o sobre la generalidad de los ciudadanos, o hallarse también repartida en una medida mayor o menor entre ellos. La comparación entre las tasas no es determinante por sí misma, ya que hay que tomar en cuenta también los sistemas de constatación, las posibilidades de evasión, etc. De ello se sigue que, si se quisieran armonizar completamente las legislaciones fiscales y sociales de los estados miembros, habría que llegar a una uniformación absoluta (prácticamente, a la adopción de sistemas idénticos en todos los Estados miembros)".

Por otra parte, hay que tener presente que la modificación de las legislaciones nacionales para fomentar el desarrollo regional, supone introducir un elemento peligroso dentro de la respectiva legislación nacional. Si, por ejemplo, los es-

pecialistas estiman necesario e indispensable rodear a las empresas multinacionales que se vayan a establecer de un tratamiento especial, que las exima del pago de derechos y tarifas aduaneras, uniformando al menos esta legislación en lo que dice relación con los artículos, productos y aun personas nacionales de cada uno de los estados limítrofes pactantes, es indudable que junto con avanzarse en el proceso de integración fronteriza, se crea un elemento de diferenciación dentro de cada nación. En otras palabras, se estaría estableciendo dentro de ésta, una zona podríamos decir privilegiada, como que tiene normas legales que hacen excepción a los regímenes económico-sociales vigentes en el resto de ese territorio.

Es innegable, entonces, que tales normas legales de excepción, de obtenerse, pueden franquear una adecuada complementación económica y social de cada una de las regiones fronterizas entre sí; pero, al mismo tiempo, son elementos perturbadores para cada nación en particular y en este sentido es que podemos hablar de un elemento de desintegración nacional, pese a propender a la integración fronteriza. No cabe duda que una legislación excepcional destinada a fomentar el desarrollo de una región despierta profundas resistencias nacionales de las demás regiones que se estiman, por ello, relegadas a segundo término e injustamente tratadas. Tal sería el caso de una legislación que tienda, por una parte, a desarrollar la región fronteriza chilena, de Perú o de Bolivia. Es decir, que desde este punto de vista, tal legislación es a la vez integradora y desintegradora, y nos asiste la duda sobre cuáles serían más importantes de sus efectos: aquellos que tenderían a producir una especie de clima integracionista regional, o aquéllos que afectarían la unidad nacional ya lograda.

Repítamos, una observación que ya hemos hecho. Insistimos en que el desarrollo regional confluyente a un proceso de integración fronteriza necesariamente exige la dictación de normas legales y administrativas de excepción para esas zonas. Si tales normas se hicieran extensivas a todas las naciones comprendidas en el proceso, no hablaríamos de integración sólo fronteriza.

Es preciso recordar, por otra parte, que, aquello que se ha denominado la "aproximación de legislaciones nacionales" en el caso de una integración parcial y fronteriza, es incompleta en la medida en que ésta es sólo una etapa para la integración total. En otras palabras, y por lo expresado anteriormente, partimos del supuesto de que quienes postulan a una integración fronteriza, están pensando en esta circunstancia: una forma inicial que debe desembocar en la unificación social de las respectivas sociedades.

Aun en formas más desarrolladas de integración, la aproximación legislativa supone limitaciones. De ahí que en los tratados respectivos se pretenda consagrar normas que tiendan, no a la unicidad, sino a la mera aproximación legislativa, reglamentaria y administrativa en aquellas áreas que tengan que ver precisamente con la complementación o la integración.

Las últimas dos alternativas que nos hemos planteado, vale decir las que previenen la posibilidad de una oposición entre el pacto de integración y la legislación nacional, nos coloca también frente a otro problema interesante, que se refiere a lo que se ha denominado "distorsiones" del proceso integrador.

Se ha señalado al respecto que, las diferencias entre los sistemas internos respectivos, puede exigir o hacer aconsejable cierta armonización, ya que las divergencias pueden provocar tales distorsiones. "La noción de distorsión debe distinguirse netamente de la noción de discriminación, aunque en ciertos casos no se puede negar que una distorsión económica sea provocada por una discriminación". A pesar de ser en muchos casos difícil decir si se trata de un caso de distorsión o de discriminación, se expresa que la primera se refiere a "una situación de hecho contraria al mercado común, al paso que la discriminación alude a una situación de derecho en la cual el elemento intencional, sin ser por sí mismo determinante, puede constituir un elemento característico. Un derecho de aduana es ciertamente discriminatorio, aunque su finalidad sea puramente fiscal, por el hecho mismo de aplicarse a los productos importados y no a los productos nacionales. En

cambio, ciertas normas internas, principalmente de naturaleza fiscal o social, aunque no tengan una finalidad de discriminación o de protección, pueden producir distorsiones capaces de perturbar el funcionamiento correcto del mercado común”.

Resulta coincidente con lo expresado la afirmación de un economista que sostiene que el intercambio económico entre las naciones resulta afectado por las políticas económicas nacionales y por las medidas sociales, fiscales y monetarias. Así, la integración económica nacional da nacimiento a discriminaciones entre unidades económicas de países independientes, y contribuye con ello a la desintegración en el escenario internacional.

Es conveniente insistir una vez más en que cualquiera que sea la forma que adopte, la integración busca una comunidad de intereses, para cuya satisfacción se fijan objetivos y medios.

El problema que se plantea en este caso es de si una integración fronteriza contribuye eficazmente a la difusión de una comunidad de intereses latinoamericanos. Con ello surge de nuevo el planteamiento inicial cuando queríamos comparar este caso con el de una integración realizada a nivel comunal y dentro de una determinada nación. De todo lo dicho se infiere que la naturaleza diferente de ambas situaciones deriva de integraciones realizadas, la primera, internamente, respetando la soberanía nacional y en procura de la misma, mientras la segunda implica un acondicionamiento de la soberanía recíprocamente a otro u otras similares.

Si ello es así, pareciera no ser aconsejable el camino de una integración fronteriza para alcanzar la complementación económica y social, puesto que la idea esencial de ésta se estaría violentando al introducir en el seno de las sociedades nacionales un elemento de desunión.

Porque no cabe duda que al proponernos la idea de una integración fronteriza, es decir, de regiones nacionales identificadas por hitos reales o imaginarios de separación, estamos planteando ante todo la posibilidad de acentuar o acelerar el proceso de integración latinoamericano general, a través de

aquellas regiones que, por la comunidad básica de sus economías, pueden complementarse primero. Sin embargo, hay que advertir que esto no ocurriría si las regiones por sí solas, y amparándose en su autonomía local, pero inmersa en una estructura nacional y estatal precisa, pretendieran afirmar aquélla y olvidaran o subestimaran en definitiva a esta última.

Es verdad que en teoría puede sostenerse que la planificación económica destinada a provocar el desarrollo y la complementación de los recursos económicos de las zonas limítrofes, debe hacerse con prescindencia de las razones sociales o meramente políticas que puedan existir.

Por ejemplo, y siguiendo este aserto —que como veremos es sólo teórico y por tanto susceptible de ponerse en duda y discutirse en el hecho—, no cabe duda alguna que los territorios fronterizos de Chile, Bolivia y Perú suponen y son en el hecho áreas de atracción comercial para los respectivos mercados de los países limítrofes. Tal es el caso de Chile con respecto a Bolivia y a Perú, especialmente en lo que dice relación con el aprovisionamiento alimenticio de la población del Norte Grande. Esta región es un mercado permanentemente abierto para los productos derivados de la agricultura y la ganadería, de fomentarse éstos en los suelos agrícolas bolivianos y peruanos a una escala exportable. En otras palabras, que dichos países tendrían un mercado permanente y seguro en esa zona nacional, ya que junto con asegurar la alimentación adecuada de tales especies comestibles, significaría un mercado comprador para los productos exportables de Bolivia y de Perú.

Es indudable que las regiones del norte chileno que constituyen zonas desérticas e inapropiadas para toda clase de producción agropecuaria, a excepción de algunos valles pequeños, deben ser provistas de casi todos los productos agrícolas desde algunas zonas limítrofes, particularmente desde Salta, en Argentina, o desde Tacna en el Perú, y aún desde zonas excesivamente alejadas como son las del centro y sur del país.

Pero, si bien es cierto que esta complementación puede tener una base importante en la producción agropecuaria, no

significa de manera alguna que no puede extenderse a otras esferas de la actividad económica. Más aún, podríamos convenir en que puede extenderse, y debe extenderse a todos aquellos artículos o productos que esa zona requiere mediante una planificación regional que implique una racional distribución del desarrollo zonal, asignándole áreas típicas y adecuadas de producción económica a fin de evitar una competencia inútil que, lejos de unir, provoque a la postre una desunión y separación; en otras palabras, el fenómeno descrito de la distorsión y de la discriminación.

Toda complementación supone, por esencia, un desarrollo armónico y planificado de los distintos sectores mancomunados. Casi está demás decirlo. En consecuencia, cuando se piensa en una planificación internacional, como es por ejemplo una integración fronteriza, se piensa casi en una evasión de las posibles discrepancias políticas que puedan existir. Es decir, que puede haber complementación económica, pese a que sería imposible o utópico, por el momento, hablar de integración social y política.

Las posibilidades concebidas aquí sin duda que podrían ser intentadas, porque tal vez contribuirían a un desarrollo económico y social de tales zonas y, al mismo tiempo, fortalecerían una suerte de clima de comprensión y unidad vitales: acercamiento, confianza, mutuo estímulo a la colaboración e intercambio recíproco y permanente.

Sin embargo, el problema no es tan simple como parece a primera vista desligado de su medio, es decir, del complejo de relaciones sociales que lo configuran. No es que queramos insinuar que nada puede hacerse sin la vivencia política, aunque, por otra parte, el hecho político no puede separarse de los hombres y sus instituciones. La idea de que la técnica puede solucionar y aún suavizar las contiendas y los conflictos puede ser válida en otras condiciones, pero tal vez no en ésta.

Hemos dicho al comienzo que este tema tiene gran poder de atracción. Y lo tiene, precisamente porque las cuestiones políticas son más agudas y dramáticas en esta zona que en ninguna otra. Es decir, el hecho político tiene aquí una estatura que no se puede discutir porque está presente en todo.

Nadie duda que de una integración fronteriza se obtendrían resultados halagüeños para cada zona limítrofe, con lo que sería un ejemplo interesante de ensayo social regional. De esta manera, no es la idea la irrelevante, sino su oportunidad.

Es decir, tal como se plantea se nos antoja que sólo podría prosperar haciéndose caso omiso de las autoridades nacionales respectivas, de las legislaciones y reglamentaciones particulares que en cada materia existen; forzando entonces eso que se denomina soberanía nacional. Ello implicaría lo que ya hemos comentado, un proceso de escisión nacional, más que de integración, con lo que los males serían mayores que los bienes obtenidos con ella.

En otras palabras, y procurando ser positivos, ¿cómo podría producirse o impulsarse una integración limítrofe? Por el único camino institucional vigente, jurídicamente en los tres estados limítrofes mencionados: el del Estado nacional. En este caso, el proceso integrador, por muy limitado que sea, no puede sino nacer (con imperio y fuerza) desde el órgano ejecutivo nacional correspondiente, y al expresarlo así estamos insistiendo en que la determinación debe surgir al nivel político, sin el cual no producen efectos los planes y las ideas más optimistas sobre la materia.

Pero, hay circunstancias que no pueden preterirse en este análisis. Podríamos decir que ellas admiten ser clasificadas en cuestiones de política interna y en cuestiones de política internacional, aún cuando la trabazón entre ambas es demasiado evidente.

Nadie puede dejar de recordar en el análisis de esta iniciativa, los problemas que una idea semejante supone dentro de la vida nacional de cada país limítrofe. Son demasiado grandes y abultados como para no tropezarse con ellos de inmediato cualquier intento directo de integración, aun cuando ésta se limite a ciertas regiones específicas.

Como testimonio de la importancia que tiene lo político sobre lo económico bastaría recordar el intento realizado en 1950, por el cual se planteaba una cooperación económica entre Bolivia, Chile y Perú. Esta cooperación, tendía a procurar

el aprovechamiento de la energía eléctrica que se obtendría con la utilización de las aguas del lago Titicaca, con un beneficio general cuantitativo para los tres países. La iniciativa, desde un punto de vista técnico, ha sido criticada, por ejemplo, como antieconómica. Pero, en todo caso fue una iniciativa y que, evidentemente, suponía lo que hoy se postula, pero en una proyección material realmente importante para los tres Estados y sus correspondientes estructuras económicas. Hay que recordar que la mera noticia, al divulgarse, fue explotada con espíritu nacionalista, desconociéndose su valor económico y social para darle sólo una proyección negativa. El gobierno chileno debió desmentir la noticia y el Presidente en declaración de marzo de 1951 declaró que la idea relativa al aprovechamiento industrial de las referidas aguas no había pasado de ser simple sugestión.

Este ejemplo nos permite apreciar cómo las razones o circunstancias políticas están formando el desarrollo social y, en consecuencia, de ellas surge esta negativa de colaboración y complementación fronteriza tan interesante. Es, ciertamente, una negativa suicida, puesto que la urgencia de desarrollo social es más apremiante y la solución que da la integración se posterga por indecisiones y por intereses.

Es por eso que podemos hacer notar que, en las actuales condiciones, una integración impulsada y aceptada integralmente por el nivel político no parece posible. Es lo que queda de manifiesto, al menos, a raíz de la reunión de Cancilleres en Asunción a fines del mes de agosto de 1967.

Es decir, que lo que se requiere en América Latina y consecuentemente en esta zona, —una solución doble de contenido económico y político a la vez para la complementación de las estructuras sociales latinoamericanas—, no es viable en estos momentos. Recalquemos, sin embargo, que las medidas económicas, aun cuando aisladas, bien pudieran significar un progreso cierto en el camino que lleva al entendimiento deseado, aun cuando ellas no vayan a desembocar en una fuerte integración del nivel más alto.

Es importante recordar a este respecto el llamado Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviano, de 1957,

que declaraba que “los gobiernos de Chile y de Bolivia, animados por el ideal americanista de la integración económica continental, han resuelto mancomunar sus esfuerzos para desarrollar una acción coordinada con objeto de lograr, en etapas sucesivas, la complementación de sus economías y contribuir al afianzamiento de la independencia económica de sus pueblos”.

Entre las normas que al efecto señalaba este Tratado se destacan seis importantísimas que, prácticamente, cubren todas las fases de una integración sectorial como la planteada. Hagamos notar que este tratado no fue perfeccionado por los respectivos gobiernos, de modo que constituye un documento de gran valor de análisis y de comprensión de los problemas económicos relativos a una integración regional.

Los puntos comprendidos en él son los siguientes:

- a) Concierto de planes económicos destinados a llevar a la mayor amplitud un intercambio comercial equilibrado; la coordinación de sus respectivas producciones; el aumento de los saldos exportables de las mismas; el desarrollo de la industrialización en ambos países mediante el aporte recíproco de capitales y todo otro medio al alcance de los gobiernos;
- b) Revisión de derechos aduaneros, impuestos, tasas excesivas, y toda medida que grave o restrinja la importación entre ambos países;
- c) La coordinación de los regímenes existentes sobre movimiento de fondos, tipos y permisos de cambio para alcanzar el más alto nivel y mayor fluidez en el intercambio;
- d) Concertación de arreglos especiales para suministro recíproco de los principales productos nacionales sobre bases estables, que aseguren el abastecimiento de ambos países;
- e) Facilitar el tránsito de personas entre uno y otro país, lo mismo que el turismo en todas sus formas, mediante la celebración de nuevos convenios especiales; y
- f) Adopción de las medidas necesarias para favorecer la recíproca inversión de capitales destinados al desarrollo de la producción en gran escala, de artículos alimenticios con destino al aprovisionamiento del otro país.

De la lectura de estas pautas normativas tendientes a

realizar la integración entre dos países, es posible inferir que se trata, ante todo, de un esfuerzo llevado a cabo entre Estados, no entre regiones distintas, ni entre empresarios particulares. Todas las pautas, además, tienden a conciliar intereses nacionales diferentes, a aunarlos en un esfuerzo común, borrando incluso las diferencias discriminatorias existentes en cada Estado respecto del otro.

Es, podríamos concluir, lo mismo que intentaron hacer los distintos gobiernos latinoamericanos a la fecha de su emancipación política de España. Al respecto, es importante recordar el tenor de las disposiciones fundamentales del Tratado de Amistad y Alianza que celebraran Chile y Perú en 1823.

Uno de sus artículos declaraba que... "los originarios de Chile y el Perú gozarán de los derechos y prerrogativas que corresponden a los nacidos en ambos territorios, es decir, que los chilenos serán tenidos en el Perú por peruanos y éstos en Chile por chilenos, sin perjuicio de las ampliaciones o restricciones que el Poder Legislativo de uno y otro Estado haya hecho o tuviese a bien hacer, con respecto a las calidades que se requieren para ejercer las primeras magistraturas. Mas, para estar en el goce de los demás derechos activos y pasivos de ciudadanos, bastará que hayan establecido su domicilio en el Estado a que quieran pertenecer".

Otra disposición igualmente importante declaraba:

"Los súbditos de uno y otro Estado tendrán libre entrada y salida en sus puertos y territorios y gozarán allí de todos los derechos civiles y privilegios de tráfico y comercio, sujetándose únicamente a los derechos, impuestos y restricciones a que lo estuviesen los súbditos y ciudadanos de cada una de las partes contratantes".

Si bien se mira son los mismos objetivos que persigue la integración, cualquiera que sea su alcance y naturaleza. Pero tal vez, las declaraciones de este Tratado, que no es el único ciertamente suscrito entonces entre los países del Continente, sean más precisas y claras. En consecuencia, todos los derechos reconocidos en tales acuerdos tienden a establecer también un tratamiento igualitario para los habitantes de las

diferentes regiones con lo que extienden, en cierto sentido, la idea de soberanía. No es que la soberanía nacional se repliegue o ceda su paso a otro concepto político y jurídico, sino simplemente se le da una extensión mayor por una parte y, además, se le asigna un atributo distinto al que tiene en la teoría clásica.

No es que se pretenda con la integración el desaparecimiento de las nacionalidades, ni de las soberanías estatales vigentes. Sólo se quiere incorporarlas dentro de un cuerpo más amplio, del cual todas formarían parte, coherentemente, sin perder autonomía, salvo en aquello que sea necesario para el cuerpo general. Una integración supone inexorablemente el desarrollo de una mentalidad federativa en la que, precisamente, ninguna soberanía desaparece, salvo aquella porción que se desplaza al organismo comprensivo.

Si pretendemos integrar regiones fronterizas, en alguna medida tendremos que admitir que un sector de las decisiones vaya a desplazarse y radicarse en un organismo representativo de todas.

Si se dice que no es necesario tal proceso para producir la integración fronteriza, tenemos que plantearnos las otras posibles soluciones. ¿Cómo podríamos imaginar los medios para producir una integración sin crear un organismo o un procedimiento que incorpore permanentemente a cada región en tal integración?

Podría decirse que la integración fronteriza se puede hacer derogando las restricciones aduaneras que afecten a los nacionales de la región colindante. En este caso, como se puede comprender, caemos de nuevo en el problema de la decisión a nivel político nacional. También podía sostenerse que la integración fronteriza se puede realizar fomentando el turismo interregional, a través de un plan combinado y general. En este caso penetramos en la esfera de la creación de un organismo representativo de las regiones comprometidas en el plan de turismo y, en consecuencia, habría una suerte de desplazamiento de soberanías.

Si se quiere, por otra parte, impulsar el desarrollo agropecuario de una región para que favorezca a aquélla que le es

colindante, necesariamente tendrán que acordarse ciertas conversaciones limitativas que garanticen a la vez una adecuada reciprocidad en las obligaciones así como en las ventajas y beneficios que del acuerdo integrador se deriven.

Y también aquí tocamos el problema planteado anteriormente, de la limitación de las soberanías en procura de un acuerdo que concilie los intereses de los intervinientes.

Como se ve, no se puede eludir en una forma integradora, general o restringida, la idea fundamental del "acercamiento legislativo" y de anulación de los núcleos de distorsión legales.

En cualquiera empresa comercial, o, en general, económica que intente realizar la integración fronteriza, tendrá que afrontar necesariamente una forma acentuada o leve de aproximación legislativa. Por ejemplo, surgirá el problema relativo a las diferencias legislativas en materia laboral, ya que es evidente que hay diferencias notables entre la de un país y el otro. Así sucede en el caso específico del régimen de feriados otorgados a los trabajadores, que es diferente, y sustancialmente diferente, en el caso concreto de la legislación peruana y la chilena. Aunque estemos hablando de una simple integración fronteriza, no cabe duda que una aproximación legislativa general debe ser intentada en este aspecto. De otra manera, nos encontraríamos en presencia de un caso grave de discriminación legal que lejos de acentuar la integración, la haría ilusoria.

Ahora bien, ¿cuáles son los caminos que puede seguir una integración fronteriza? Podríamos decir que ella puede ser impulsada o, por la autoridad central, o por las autoridades locales respectivas.

Una integración fronteriza intentada por la autoridad central tiene el gran mérito de suponer voluntad política de integración. Si existe la necesidad de cambiar la legislación, por oponerse a la iniciativa integracionista, podría patrocinarla y aun imponerla.

En cambio, el proceso de acercamiento legislativo, si se trata de una integración patrocinada sólo por las autoridades locales es muy engorroso y lento. En este caso además hay

que tener presente los múltiples intereses económicos y regionales que pueden enfrentarse —y se enfrentan en el hecho—, y mover opinión contraria para evitar la dictación de una legislación favorable a la integración fronteriza.

Para nadie es ignorada la existencia de múltiples grupos regionales que actúan en tales casos por sentir amagados sus intereses económicos, su desarrollo social, siendo capaces entonces de mover y de concitar opinión pública que rechaza la idea misma de una integración de tal especie, aunque sea incorporada efectivamente al proceso interno nacional. Hay que recordar, por otra parte, que fuertes intereses políticos, aliados a los económicos están deteniendo en América Latina, los esfuerzos dirigidos a la integración continental. De tal manera que no pueden dejarse de considerar ambas fuerzas negativas en un análisis que se refiere a las condiciones mismas de una integración regional.

Hay ciertamente grupos que apoyan resueltamente una modalidad como ésta, por mejorar sus expectativas económicas tronchadas o disminuidas por el énfasis que se le ha dado a cierta producción o a ciertos sectores; así, tenemos que considerar ambas fuerzas que lejos de acelerar el proceso, muchas veces tienden a paralizarlo o a encauzarlo en sentidos muy distantes del propósito general de una integración continental.

¿Cuáles son, en definitiva, las áreas económicas que miraría principalmente una integración fronteriza y regional? Indudablemente creemos que aquéllas que aparecen contempladas en la enumeración del Tratado mencionado de 1957, vale decir: a) el desarrollo de industrias, preferentemente alimenticias; b) el incremento del turismo; c) el incremento de actividades industriales y comerciales típicas.

Llama la atención que en todas las referencias que se ha hecho sobre la integración, regional —como ésta— o continental, no se aluda mayormente al problema mismo del transporte, siendo que es, tal vez, el problema de mayor importancia y significación para un proceso de desarrollo interregional o internacional.

Un destacado dirigente, de otro continente, expresaba lo que para nosotros es también una verdad evidente. Decía: "Una parte esencial de lo que hoy se denomina infraestructura del desarrollo son las comunicaciones".

Es decir, que en gran medida el éxito de los planes de desarrollo social, y, consecuentemente, de integración, aún cuando ésta esté localizada en áreas breves como las regiones fronterizas, dependen del desarrollo mismo del transporte.

Ahora bien, es innegable que entre los medios de transporte, el que ha adquirido mayor importancia es el aéreo, tanto para pasajeros como para carga.

Es un hecho cierto también que el capital que exige hoy en día el transporte aéreo sólo puede acumularse con el empleo de los recursos provenientes de varias naciones latino-americanas, y aún del continente.

Este aserto ha sido sostenido ya hace varios años. Por ejemplo, en 1959, Jules Dekock, observador de la CEPAL, expresaba una opinión que hoy parecen compartir todos los ejecutivos de empresas de aeronavegación en América Latina... "decía, de no alcanzarse una mayor integración entre las empresas aéreas de los países de América Latina, cabe poca duda, en nuestra opinión, que la aviación civil internacional de estos países desaparecería paulatinamente del tráfico internacional, o, a lo mejor, quedaría reducida a un papel subalterno".

Y continuaba: "No podemos pensar que los países de América Latina quedarían a la zaga cuando aún empresas poderosas de los países del mercado común europeo, están empeñadas en un esfuerzo y en planes para una mayor integración, y una mejor economicidad de sus servicios. Y ahí está también, desde años, el ejemplo del consorcio o de la asociación SAS, de los tres pequeños estados escandinavos, que ha llegado a constituir una de las empresas de mayor prestigio en la aviación mundial. Lo que han hecho estos países también lo pueden y deben hacerlo los países de América Latina".

Lo que resulta todavía más evidente para nosotros, después de los años transcurridos desde que pronunciara estas

palabras, es su opinión de que "la evolución técnica actual ha creado y continúa creando fuerzas y elementos c y o dinámico ya no es compatible con la estrechez de las fronteras nacionales. Si ello ya es un hecho incontrovertible en el caso de muchas actividades industriales, que tratan de desarrollar los países de América Latina, más aun lo es en el caso de una rama tan dinámica y de tan vastos alcances geográficos como la aviación civil, máxime en la nueva era del "jet".

Para llegar a la creación de una flota latinoamericana, o más modestamente de una flota aérea entre algunos países del continente, debe formarse un organismo que represente a todos los países, el cual debe ser originado en un Convenio Internacional multilateral con lo que se cumpliría el doble objetivo de comprometer a los países participantes al aporte de fondos que deban efectuar para formar la entidad y su nacimiento legal, como para obviar las dificultades que puedan presentar las leyes nacionales de cada país las que quedarían supeditadas al carácter y a la fuerza de ley del tratado ratificado y sancionado debidamente.

Hay que hacer presente que una flota de esta especie, no puede tener, a diferencia de lo que se ha sostenido en muchas ocasiones por tratadistas y aun en conferencias sobre la materia, el carácter de sociedad privada; es decir, que un acuerdo de esta especie supone una integración a nivel de los respectivos Estados, no de simples empresas privadas. Precisamente la oposición para crear una flota aérea latinoamericana ha surgido siempre en el sector privado, que con esta idea de integración aérea ve amagados sus intereses.

Evidentemente, en algunos sectores que pudieran interesar a la integración económica, no es necesario el acuerdo a nivel de autoridades, sino que se requiere uno entre empresas privadas de cada zona. Tal no es el caso, como acabamos de expresar, de una integración de empresas de transporte, y particularmente de empresas aéreas.

Hay un punto, sin embargo, en que necesariamente tenemos que volver a una idea expuesta: el relativo a obtener para tales empresas e iniciativas un tratamiento especial y a la vez igual en cada región, de tal manera que los

productos puedan competir en un mercado favorable y con expectativas de un consumo relativamente seguro. Estas condiciones, en cambio, escapan de las atribuciones propias de una empresa privada, y pertenecen por lo mismo al sector público, diríamos más todavía, sólo a la autoridad central.

Siendo ese el problema final, resulta que aun en casos en que aparentemente se requiere un acuerdo de empresarios privados, la determinación última del proceso de integración, a cualquier nivel, llega y parte de la autoridad central. Con ello volvemos, como se ve, al problema de la índole, alcance y posibilidades de una integración fronteriza. El ejemplo sobre las diferentes disposiciones de la legislación del trabajo es realmente significativo. Al integrarse empresas, en cualquiera magnitud económica, tendrán que plantearse el problema de igualar los derechos que las legislaciones reconocen a los trabajadores, surgiendo de ello motivos de conflicto y de divergencia casi insolubles, al menos para los empresarios. Por ejemplo, los empleados en el Perú tienen derecho a 30 días de vacaciones pagadas, contra 15 de los de Chile. ¿Cómo, y hacia dónde intentar la aproximación legislativa?

Como vemos la integración fronteriza parece tener más problemas —lo que no es poco decir— que la integración a nivel nacional. No basta, entonces, el acuerdo a diferentes niveles, si falta la decisión política que, a su vez, implica un cambio al menos en la proyección clásica de la soberanía.

Si planteamos la necesidad, ineludible por lo demás, de modificar las diferentes legislaciones nacionales a fin de acercarlas o aproximarlas, con el propósito de que los diferentes grupos e intereses nacionales puedan competir en igualdad en el área nacional que se integra, necesariamente tenemos que admitir un cambio en la idea misma de soberanía nacional sustentada hasta ahora.

Los esfuerzos de una integración en el nivel de una integración fronteriza o regional tendría la ventaja y el mérito de coadyuvar al proceso de acercamiento y preparación de esta nueva realidad jurídica y política. Una soberanía general o comprensiva de varias soberanías nacionales afianzadas entre sí recíprocamente, para obtener el desarrollo social de los

respectivos territorios. Esta suma, repetimos, no termina con la soberanía misma: la supera en cuanto la hace más eficaz en un mundo internacional que rechaza las sociedades atomizadas y pequeñas.

El intento de acuerdo regional fronterizo entre Bolivia, Perú y Chile sería realmente elocuente por ser una zona crítica, y sería aconsejable intentarlo si sirve para suavizar el clima de aislamiento, desinteligencia e incomunicación por que atraviesan nuestras relaciones. De otro modo, una integración que no se trace concretamente áreas de acuerdo y desarrollo interregional, no vale la pena intentarla, pues el esfuerzo total debe ser encauzado, a nuestro juicio, hacia las integraciones nacionales, ya que los elementos de distorsión y discriminación y de oposición a tal iniciativa se encuentran especialmente en el plano nacional, afectando por supuesto a las diferentes regiones de cada país.