

ANTECEDENTES PARA UNA INTEGRACION FRONTERIZA CHILENO - PERUANO - BOLIVIANA

por
PATRICIO CHELLEW SCHROEDERS
Abogado, Instituto de Administración del Desarrollo,
Escuela de Derecho, Universidad Católica de
Chile.

I.—EXPERIENCIAS SOBRE INTEGRACION FRONTE- RIZA EN AMERICA LATINA

1.—*Integración Fronteriza Colombo-Venezolana.*

En abril de 1964, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, dio a publicidad el documento "Posibilidades de Integración en las Zonas Fronterizas Colombo-Venezolanas", (1) producto del trabajo de una Misión organizada y dirigida por el Banco, a solicitud de los Gobiernos de ambos países. En esta misión colaboraron técnicos de Colombia y Venezuela, y se estudiaron las posibilidades de integración de las Zonas fronterizas.

Este informe incluyó una serie de recomendaciones que fueron aprobadas en principio por los Gobiernos de ambos países, los que a través de sus organismos pertinentes firmaron acuerdos para la realización de los Proyectos de interés común en la integración de sus áreas fronterizas.

Entre estos Proyectos se destacan los siguientes:

1. 1.—La interconexión de sistemas eléctricos.
1. 2.—El desarrollo de los medios de comunicación, específicamente de carreteras y puentes y de las comunicaciones telefónicas, telegráficas y postales.
1. 3.—Adelantos coordinados en programas de salud y educación.
1. 4.—En aspectos de desarrollo económico, se incluyen proyectos que fomentan la industrialización, el desenvolvimiento agrícola y el de programas de riego.
1. 5.—Solución del problema de las personas indocumentadas.
1. 6.—Coordinación de sistemas de transporte.

1. 7.—Preparación de Estudios de factibilidad de Proyectos ya existentes, preparación de otros nuevos y obtención de los financiamientos que requieren unos y otros.

Algunos de estos Proyectos fueron acordados directamente por los señores Presidentes de Colombia y Venezuela, en reunión celebrada sobre el río internacional de Arauca.

La Misión recomendó, además, la creación de un mecanismo institucional permanente que continuara los estudios, pusiera en marcha los programas, controlara y dirigiera su ejecución.

Conforme a esta medida de carácter institucional, se creó el Grupo Mixto de Integración Fronteriza Colombo-Venezolano, constituido por representantes de los organismos nacionales de planificación de ambos países y por un coordinador designado por el BID (2).

Este Grupo se instaló oficialmente en la frontera, con sede en Cúcuta durante una primera etapa, en abril de 1965, vale decir, sólo un año después de presentado el Informe de la Misión.

Por otra parte, y como otra forma de institucionalizar la voluntad de lograr una integración en la Zona de sus fronteras, en junio de 1965 se firmó el Consorcio Colombo-Venezolano entre la Corporación Financiera Colombiana y la Compañía Venezolana de Desarrollo para promover el estudio de planes de desarrollo industrial, con participación posible de la industria privada.

2.—*Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana.*

Con el éxito de la Misión anterior, el BID, con la colaboración del Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social, ILPES, y de los países interesados, realizó un estudio similar en las zonas fronterizas de Colombia y Ecuador, que comprendió un diagnóstico socio-económico de la región y un programa de acción.

El informe de la Misión fue dado a conocer en julio de 1965 y los Gobiernos de los países le dieron un total respaldo, que aparece manifestado en el Acta de Ruminchaca firmada por los Jefes de Estado de Colombia y Ecuador en marzo de 1966, en la que adoptan el Informe del BID, "como base de

una nueva política económica y social" en favor de las zonas fronterizas y, además, resuelven incorporar el Programa y los Proyectos propuestos por la Misión a los Planes de Desarrollo de ambos países garantizando por recíprocos esfuerzos "la pronta y cabal ejecución de dichos programas y proyectos".

En la misma Acta de Ruminchaca se incluyó la lista de Proyectos de interés común y su distribución más conveniente en las áreas de cada país.

Entre estos proyectos se destacan:

2. 1.—Electrificación.
2. 2.—Comunicaciones, incluyendo carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones.
2. 3.—Inversiones en Infraestructura tales como agua potable y alcantarillado, salud y educación (con énfasis en lo tecnológico).
2. 4.—Desarrollo Económico a través de programas en agricultura, ganadería e industrialización.
2. 5.—Recursos Preinversionales destinados a la investigación de los recursos naturales y para la preparación de proyectos específicos.

Finalmente, se consideró que "el Exito del Programa estaba indisolublemente asociado a la creación de un mecanismo institucional que incluyera órganos de coordinación de políticas al nivel del sector público y de promoción de las actividades del sector privado, siempre dentro de una perspectiva de desarrollo integrado" (3).

De este modo, se acordó establecer los siguientes organismos:

a) La Secretaría Mixta Técnico-Administrativa, que tiene por obligación primordial velar por el desarrollo fronterizo, examinar, además, el intercambio en el área y proponer un régimen dinámico que contemple procedimientos aduaneros y de comprobación de precios, y que tienda a ordenar e incrementar el comercio en las regiones fronterizas, formulando una política general fronteriza.

La Secretaría está constituida por un personal directivo integrado por un representante por cada país, asesorado por

un Consultor Técnico del BID. Uno de ellos, en forma alternativa, es el Secretario Ejecutivo de la Secretaría. Complementa las labores un equipo de personal profesional y administrativo.

b) El Consejo de Integración Fronteriza. Está constituido por representantes del Gobierno de cada país y de sus respectivos organismos de planificación nacional y por funcionarios públicos locales y representantes del Sector Privado de las Zonas Colombiana y Ecuatoriana.

Este organismo colegiado funciona bimestralmente y supervisa la ejecución y adelanto del programa de integración fronteriza, celebra convenios y propone a los Gobiernos fórmulas de intercambio de productos de la región.

c) Las Subcomisiones Mixtas de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana.

Estas subcomisiones son de carácter nacional y funcionan en las capitales de ambos países, pero son interesantes desde nuestro punto de vista, ya que cuentan con atribuciones que les permiten enlazar a nivel nacional y de Gobierno Central las labores que en la Región desempeñan los organismos de integración fronteriza.

Debe indicarse, además, que desde 1962 existe entre ambos países una Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, que ha orientado la labor de los nuevos organismos.

El informe de la Misión del BID recomendó también el establecimiento de una institución que actúe como entidad de fomento captando abonos, proveyendo asistencia técnica y distribuyendo sus recursos en forma de préstamos para el desarrollo de actividades productivas o sociales.

II.—ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS DE DESARROLLO REGIONAL EN LA ZONA FRONTERIZA CHILENO - PERUANA

Es importante tener presente que tanto en Chile como en Perú existen antecedentes y experiencias de desarrollo regional debidamente institucionalizadas.

1.—En octubre de 1958 se dictó la ley N° 13.039, que creó la Junta de Adelanto de Arica, una persona jurídica de Derecho Público encargada de fomentar la producción y en general el progreso del Departamento de Arica. Para ello fue facultada para estudiar, coordinar, disponer y realizar todas las obras que sean necesarias para el adelanto rural y urbano del Departamento; para fomentar sus fuentes de producción; incrementar su comercio y para el bienestar general de sus habitantes.

Además, la ley otorgó una serie de franquicias, liberaciones de derechos y exoneraciones de impuestos durante 15 años (1° de enero de 1959 a 1974), con el fin de interesar y fomentar la inversión en el Departamento.

2.—Por su parte, el Gobierno del Perú promulgó la Ley N° 13.502 del 25 de enero de 1961, que creó la “Corporación de Fomento y Desarrollo Económico del Departamento de Tacna”, como persona jurídica de derecho público interno, con el objeto de fomentar el progreso y desarrollo social y económico del Departamento de Tacna.

Con posterioridad se promulgó la ley de Promoción Industrial del Perú, N° 13.270, que estableció franquicias, liberaciones de derechos y exoneración de impuestos que beneficiaban al Departamento de Tacna, como a otros del Perú.

3.—Además, las Oficinas Nacionales de Planificación de ambos países se han preocupado de integrar estas áreas en los Planes Nacionales.

Así, la Oficina de Planificación Nacional de Chile, ODEPLAN, está en vías de celebrar un Convenio con la Junta de Adelanto de Arica por el cual “ODEPLAN participaría directamente en la formación de un equipo de planificación de la Junta que se encargará de elaborar un plan de desarrollo para todo el Departamento” (4).

Por su parte, la Presidencia de la República del Perú constituyó la Oficina Regional de Desarrollo del Sur del Perú, integrada dentro del Sistema Nacional de Planificación, por Decreto Supremo N° 19 - INP de 1° de abril de 1966.

Dentro de la jurisdicción de esta Oficina Regional está el Departamento de Tacna y su vinculación con la Corpora-

ción de Fomento y Desarrollo será, por supuesto, muy específica.

III.-ANTECEDENTES JURIDICOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA EN UN ESTATUTO FRONTERIZO CHILENO - PERUANO - BOLIVIANO

Otros antecedentes importantes que debe tenerse presente en un Estatuto fronterizo en las regiones correspondientes de Chile, Perú y Bolivia, son dos tratados celebrados por Chile con Perú y con Bolivia.

1.—El Tratado de Comercio entre Chile y Perú, suscrito en Santiago el 17 de octubre de 1941 y en Lima el 30 de junio de 1940, y que fue ratificado oportunamente.

Tiene por objeto propender a un intercambio de recíproco beneficio que tienda a equilibrar la balanza comercial entre ambas naciones y a incrementar cada vez más la vinculaciones económicas.

Para nuestro propósito es interesante destacar que en su artículo 17 se establece un régimen especial para el comercio fronterizo de ciertos y determinados productos, eximiéndolos de restricciones en algunos casos o liberándolos de derechos aduaneros en otros.

2.—El Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviana, suscrito en Arica el 31 de enero de 1955 y en La Paz el 14 de octubre de 1955, y que también fue ratificado oportunamente.

Tiene por fin desarrollar una acción coordinada con el objeto de lograr, en etapas sucesivas, la complementación de sus economías y contribuir al afianzamiento de la independencia económica de sus pueblos.

Son de particular interés las disposiciones del artículo 3º y siguientes, por las cuales se acuerda crear en cada país un organismo permanente que se denominará Comisión Nacional de la Complementación Económica Chileno - Boliviana. Las Comisiones Naciones reunidas formarán la Comisión Mixta de la Complementación Económica Chileno - Boliviana. Esta última Comisión podría tener importante participación

futura en la activación de un Programa de Integración Fronteriza, como ha sucedido en el caso Colombo-Ecuatoriano ya expuesto.

3.—Finalmente, es conveniente, además, tener presente las disposiciones del “tráfico fronterizo” establecidas en el Tratado de Montevideo.

El estudio del Profesor José María Aragao de INTAL (5) hace presente la situación que puede ocurrir por la inexistencia de una reglamentación lo suficientemente clara y dinámica del “tráfico fronterizo”.

Así, se expone en el estudio mencionado:

“El Tratado de Montevideo, en su artículo 19, excluye de la incidencia de la cláusula de nación más favorecida “las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieran en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo”. La Resolución 10, de la Primera Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC, definió como “tráfico fronterizo”, a los fines previstos en el Tratado, los siguientes tipos de tráfico:

a) el que se efectúe entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que, por su situación geográfica, a lo menos una de ellas tenga dificultad para ser abastecida regularmente desde su propio territorio;

b) que consista en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico en las poblaciones indicadas en el punto “a”, quedando en consecuencia excluido el tráfico que tenga por objeto la internación de las mercaderías al resto del territorio del país;

c) que consista en operaciones de valor y volumen reducidos y que el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales”.

Este concepto pareció muy limitativo para convertirse en factor dinámico del desarrollo de zonas fronterizas. Ello fue considerado por la misma Conferencia, que en la Resolución 13 reconoce que “existen regiones limítrofes”, “cuyas especiales características permiten o hacen necesario un tipo singular de comercio que tiene o puede tener importancia

para el desarrollo económico de dichas regiones", por lo que recomendó al Comité Ejecutivo Permanente la realización de estudios relativos al comercio regional entre zonas limítrofes, los cuales serán elevados posteriormente a la consideración de la Conferencia.

IV.—ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS

De los diferentes antecedentes recopilados y expuestos, especialmente en lo que se refiere a las experiencias de integración fronteriza logradas entre Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela pueden lograrse algunas conclusiones tentativas que puedan incluirse en una estrategia de integración fronteriza.

1.—La recomendación de un estudio que permita delimitar claramente la Región Fronteriza Chileno-Peruano-Boliviana y que incluya un reconocimiento y diagnóstico socio-económico del área, básicos para proponer un Plan de Desarrollo para la Región Fronteriza, que impulse adecuadamente la integración en esa zona.

2.—Promover la idea en los niveles decisorios de los Gobiernos respectivos y sus organismos regionales, a fin de lograr un permanente apoyo político que como las experiencias conocidas lo señalan, es indispensable para avanzar en un Programa de Integración Fronteriza.

3.—Buscar desde ya la coordinación entre los organismos de desarrollo de tipo regional, como la Junta de Adelanto de Arica y la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico del Departamento de Tacna, creados con afanes competitivos, para que aúnen sus voluntades y esfuerzos en la causa de la integración como una herramienta eficaz del desarrollo económico y social de sus territorios.

4.—De fructificar el ejemplo anterior, él será de gran utilidad para apoyar un movimiento integracionista en las empresas de los Sectores Público y Privado, especialmente de estas últimas, que serán las directamente beneficiadas con la ampliación del mercado y el desarrollo del área.

No es difícil pensar que con los primeros resultados po-

drán estudiarse fórmulas de coproducción en las que las empresas multinacionales podrán tener una respuesta a la problemática que la integración fronteriza plantea.

5.—Una campaña de difusión de todos estos esfuerzos y sus resultados hará llegar a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación de masas, una conciencia clara y objetiva de lo que la integración fronteriza significa para la zona y para su futuro, de tal modo que se cuente con el respaldo ciudadano en todas estas gestiones, haciendo al pueblo partícipe de la situación y de las decisiones que se tomen.

6.—Finalmente, la organización institucional es fundamental para el éxito de la integración. El énfasis puesto a este respecto en los Informes del BID es muy claro y los resultados que pueden ya apreciarse en las experiencias conocidas se deben en buena parte a la adecuada organización institucional, debidamente vinculada a organismos de los Gobiernos Centrales e instituciones regionales con sede en la misma región e integrada por hombres de frontera, respaldados permanentemente por la voluntad de sus Gobiernos de ir aceleradamente al desarrollo regional a través de una adecuada y justa integración fronteriza.

-
- (1) Ver "El Banco Interamericano de Desarrollo y la Integración Económica de América Latina". Publicación del BID, 1966. Anexo N° 4.
 - (2) Ver obra citada, pág. 18.
 - (3) La Integración fronteriza como campo de cooperación entre el sector público y el sector empresarial. Documento del INTAL preparado por José M. Aragao, 1966.
 - (4) Boletín de ODEPLAN N° 2 de mayo, 1967.
 - (5) Ver obra citada Nota 3, págs. 49 y 50.