

# APARATO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTACION JURIDICA PARA UNA INTEGRACION FRONTERIZA

Por

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA  
Director del Instituto de Ciencias Políticas y Ad-  
ministrativas de la Universidad de Chile.

## S U M A R I O

1.—Generalidades. 2.—Papel del derecho y de los juristas en el proceso de integración. 3.—Instrumentación jurídica para una integración fronteriza. 4.—Aparato institucional para una integración fronteriza.

### 1.—GENERALIDADES

Debemos tener presente que la integración fronteriza es una de las formas más primarias dentro del proceso de la integración; en consecuencia, su tratamiento desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista institucional debe responder a esta circunstancia.

Es conveniente definir los fines que se persiguen con una integración fronteriza, para adecuar la instrumentación jurídica y el aparato institucional indispensables para cumplir esos fines. En términos generales, podemos definir la integración fronteriza como un esfuerzo de países limítrofes en la ejecución de un programa de desarrollo integrado para la zona considerada como área de influencia de la frontera. El primer objeto de la integración fronteriza es, por ende, un programa de desarrollo integrado en el área fronteriza. En lo posible ese programa de desarrollo integrado debe estar constituido por planes específicos. Nos parece que la integración de la zona fronteriza en todos los aspectos es de muy difícil realización. En todo caso una etapa muy importante, primaria, sería el acuerdo entre los países limítrofes respecto de planes específicos de desarrollo.

La integración fronteriza tiene, también, una finalidad más amplia: sirve de núcleo estratégico, de polo de integra-

ción para una futura integración regional e integración de los países; es el germen, es la palanca indispensable para iniciar un proceso de integración de etapas más desarrolladas.

Por último, también la integración fronteriza puede perseguir como finalidad desarrollar algunas zonas de la frontera que se encuentren abandonadas, derivado este abandono del proceso de centralización política y administrativa de los países. Estos son a nuestro juicio los principales fines que se persiguen a través de una integración fronteriza. Reitero que todo el aparato jurídico institucional ha de responder a estas finalidades.

Por último, además algunos autores, con bastante propiedad, agregan otra finalidad a la integración fronteriza, cual es la de servir de centro de unificación nacional en la zona correspondiente; aunque parezca un contrasentido la integración fronteriza permite en países en que no existe una gran definición de nacionalidades en la zona limítrofe, que se produzca una rápida determinación por el proceso de integración.

## 2.—PAPEL DEL DERECHO Y DE LOS JURISTAS EN EL PROCESO DE INTEGRACION

Cuando se analiza el problema de la integración normalmente los autores tienen la tendencia a realizar este estudio desde los puntos de vista económico y sociológico, sin que haya un tratamiento acucioso del aspecto jurídico, ni menos del papel que les corresponde a los juristas, sobre todo a los juristas universitarios, en este proceso tan importante.

Desde luego, el primer aporte del Derecho al proceso de integración consiste en la regulación jurídica de dicho proceso, en el que, manteniendo una conveniente flexibilidad de las instituciones se cumple, también, con los principios de justicia y seguridad jurídica. Evidentemente que el papel del Derecho en el proceso de integración es diferente si se trata de una integración fronteriza que de otros tipos más perfeccionados de integración. En el Mercado Común, por ejemplo, el Derecho constituye una de las más importantes herramien-

tas dentro del proceso de integración, ya que no sólo genera derecho el tratado cuadro o tratado constitucional, sino que también los organismos comunitarios o supranacionales establecidos por esos tratados son fuente de un derecho nuevo. En la integración fronteriza el papel del Derecho es más limitado, a nuestro juicio, puesto que, como lo veremos más adelante, no se requiere el establecimiento de un Derecho comunitario, supranacional ni la institución de órganos con facultades supranacionales; basta simplemente que un tratado tradicional regule el proceso de integración fronteriza, en especial, si consideramos que este proceso debe verificarse fundamentalmente a través de planes específicos.

También a los juristas cabe un papel importante en el proceso de integración, puesto que ellos son los que están en condiciones adecuadas por su formación para ir creando y nutriendo una conciencia integracionista. Esta conciencia integracionista es fundamental para el desarrollo de cualquier proceso de integración, cualquiera que sea su magnitud. A los juristas, principalmente universitarios, les corresponde un papel relevante en la formación de esta conciencia, ya que ellos por su cultura están en condiciones de superar diferencias creadas muchas veces a través de mitos o por pesimistas opiniones, que lo único que persiguen es mantener los status existentes e impedir que los países de Latinoamérica puedan conseguir su verdadera liberación económico social por el camino de la integración.

### 3.—INSTRUMENTACION JURIDICA PARA UNA INTEGRACION FRONTERIZA

Es conveniente hacer un análisis de la situación actual de los estatutos que regulan las zonas fronterizas de los países que van a participar en la integración. En el caso específico, tendríamos que analizar la legislación de Perú, Bolivia y Chile. ¿Qué nos indica esta legislación? La legislación de la zona fronteriza entre Perú y Chile es incuestionablemente una legislación que no tuvo en consideración la idea de la integración; es una legislación competitiva destinada a produ-

cir un desarrollo rápido en cada una de las zonas fronterizas. No obedece a ningún principio de integración, puesto que no se tuvo en consideración este fenómeno. Por el contrario, a nuestro juicio, es categórico que la legislación de la zona fronteriza Peruano-Chilena es un escollo, un obstáculo, para la integración fronteriza.

Junto a los estatus legales de la zona fronteriza hay que considerar, además, que en Perú y Chile existen leyes en protección de los nacionales e incluso algunas que establecen un régimen especial para los extranjeros en relación con la tenencia y dominio de los bienes.

Respecto a Bolivia no existe una legislación especial para la zona fronteriza, pero de las normas generales aplicables en el país y en especial algunas leyes relativas a la tenencia y dominio de bienes en zona fronteriza, podemos concluir que también existe un fuerte escollo en esta legislación para la integración de la zona fronteriza Peruano-Boliviano-Chilena.

El tráfico fronterizo entre los países y su comercio regional tanto de Chile, Perú como de Bolivia, está regido por la legislación general y por tratados especiales. Conviene, como antecedente de estudio, tener presente un informe sobre tráfico fronterizo de la Conferencia de las Partes Contratantes del segundo período de sesiones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, de 27 de agosto de 1962. En este documento se encuentran mencionadas todas las normas que regulan el tráfico fronterizo en las zonas de los distintos países latinoamericanos y por supuesto de Chile, Perú y Bolivia.

Los problemas jurídicos que presenta la integración fronteriza a nuestro juicio son básicamente tres: a) delimitación del espacio fronterizo; b) regulación de la segunda frontera o frontera secundaria, y c) regulación de la integración.

En relación con el primer problema, la delimitación del espacio fronterizo, desde el punto de vista estrictamente del Derecho, él no presenta mayores dificultades, puesto que será materia del tratado tradicional que regule la integración fijar los límites del espacio fronterizo, o de los acuerdos a que lleguen los Gobiernos en relación con la materia. Sin embar-

go, el jurista para adoptar una norma debe tener en consideración este problema y buscar sus soluciones. A nuestro juicio existirían dos soluciones para delimitar el espacio fronterizo: 1º) Atenerse a las divisiones administrativas o políticas de los países, y 2º) Atenerse a algunos aspectos de orden técnico, como por ejemplo la homogeneidad de la región, la polarización de los centros de decisión en la región o la planificación de la zona fronteriza.

La primera solución no satisface desde el punto de vista técnico, porque tanto las divisiones limítrofes entre los países cuanto las divisiones interiores de los departamentos, provincias, comunas, etc., obedece a factores muchas veces artificiales. Son muy pocas las separaciones de tipo natural que existen entre los países o entre las divisiones administrativas y políticas. Por esto, a veces un mismo departamento está constituido desde el punto de vista geoeconómico por regiones totalmente diferentes, o bien, un deslinde internacional atraviesa zonas también de aspectos diferentes.

Nos inclinamos por la segunda de las teorías, la teoría llamada "la programación regional" planteada por el Profesor Francois Perroux y su equipo del Instituto de Ciencias Económicas Aplicadas en la Universidad de París. El Profesor Perroux distingue la región homogénea, la región polarizada y la región plan. La región homogénea comprende el espacio continuo constituido por unidades que presentan caracteres relativamente semejantes, esto es, características físicas: suelo, clima, hidrografía; características económicas; estructura de la propiedad y de la producción, ingreso por habitante, estructura demográfica, etc. La primera norma, entonces, que debemos tener presente para regular el espacio fronterizo objeto de la integración debe ser la homogeneidad de la zona, iguales condiciones geoeconómicas, ecológicas, etc. La segunda región es la llamada región polarizada, esto significa que hay que tener en consideración que existe un conjunto de localidades cuyo intercambio se da fundamentalmente con determinado polo, que actúa como centro de integración del espacio. Hay que, en consecuencia, considerar como segunda

norma estos centros o polos del cual dependen económica, demográfica y políticamente otras partes de la región y que se proveen de mercaderías y de servicios más elaborados y que a su vez este polo constituye el mercado natural de la producción regional. Por último, la delimitación de la zona fronteriza debe estar también establecida sobre la base de los objetivos que se persigan con la integración fronteriza y con los planes de desarrollo.

El segundo problema jurídico importante es el que se ha llamado la delimitación de la segunda frontera o frontera secundaria, es decir, el límite que separa a la zona fronteriza del resto de los países interesados. A nuestro juicio este problema es sencillo y debe ser resuelto por el Derecho nacional. Consiste simplemente en el traslado de la legislación de la zona fronteriza al límite de la región integrada. En consecuencia, es un problema netamente del dominio del Derecho nacional. Esta legislación deberá tomar los resguardos necesarios para evitar las distorsiones de tipo económico que puedan producirse entre la zona integrada y el resto del territorio.

Sin duda el problema más importante es el relativo a la regulación de la integración misma. La primera pregunta que uno se plantea es ¿existe una necesidad de un Derecho comunitario o supranacional para regular la integración fronteriza?; o basta con un simple tratado tradicional o un acuerdo entre los Gobiernos que aprueben planes específicos.

A nuestro juicio el Derecho comunitario o supranacional es aquel en que sus normas rigen tanto para los Estados que forman parte de la integración como para los ciudadanos, inmediatamente de ser dictados o dentro de los plazos de vigencia que los organismos comunitarios han señalado. El Derecho comunitario entonces no requiere para su vigencia de ratificación o aprobación o puesta en vigor por la legislación interna o por los órganos internos de los países.

La intensidad de la integración fronteriza y su propio éxito creo se oponen al establecimiento de un Derecho comunitario o supranacional o de órganos supranacionales. Nos

parece que su establecimiento no es necesario, porque entrar en ello significaría no un estímulo para la integración fronteriza, sino que traería aparejado todos los problemas de tipo constitucional, político y jurídico que lleva consigo la integración sobre la base de un derecho comunitario. Para la integración fronteriza basta con un simple tratado tradicional que regule en sus aspectos más fundamentales el proceso de integración.

Desde el punto de vista jurídico me parece más importante que el problema del tratado mismo, otro que creo que sí reviste importancia singular: me refiero a la necesidad de la aproximación y armonización legislativas, en relación con la zona fronteriza. Hemos señalado precedentemente que la legislación de los países es indiferente a la idea de integración, aún cuando puede constituir un escollo para ella, si es competitiva, si contiene normas en protección de los nacionales, o rigurosas disposiciones respecto de la tenencia o dominio de los bienes. Sin embargo, es incuestionable que para que una integración fronteriza tenga éxito debe armonizarse la legislación, suprimiendo los escollos que en ella se contienen y eliminando la competencia, ya que no va haber intereses contradictorios entre las distintas zonas fronterizas, sino por el contrario un interés concordante en el desarrollo económico y social de ellas. La aproximación y armonización legislativa son a nuestro juicio fundamentales en la zona fronteriza. Esta aproximación y armonización legislativa tampoco es indispensable que se realice en todos los campos del Derecho, puesto que de por sí muchos de ellos quedan excluidos. A mi juicio, sólo es conveniente efectuar la armonización o aproximación legislativa en materias que afecten inmediata y directamente a la integración, como son por ejemplo: problemas monetarios, problemas de tránsito de personas, tráfico de mercaderías, normas que regulen el establecimiento y funcionamiento de industrias, legislación laboral y de seguridad social, normas aduaneras, etc.

Como primera conclusión de estas Jornadas creo conveniente, como se propone en el trabajo sobre "El Derecho Com-

parado y la aproximación legislativa al servicio de una integración fronteriza", de la Investigadora del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas, señora Adriana Kohan Fernández, el establecimiento de un Instituto de Derecho Comparado Peruano-Chileno-Boliviano y Argentino en que se analicen exclusivamente el Derecho en relación con la integración fronteriza, vale decir, que se circunscriba bien el campo del análisis del Derecho Comparado y la finalidad que se persigue con él, pero que puedan proponer las armonizaciones y aproximaciones indispensables para el funcionamiento de la integración. La sola aprobación de la constitución de un Instituto de esta especie, sea que se forme con carácter supranacional o dentro de cada uno de los países, es un aporte importantísimo para el desarrollo de la integración fronteriza y de la integración en general.

Es útil tener presente algunas experiencias que existen en relación con la integración fronteriza. Hemos tenido a mano para analizar estas experiencias la integración Colombo-Ecuatoriana, la integración Colombo-Venezolana, el desarrollo regional del golfo de Fonseca entre El Salvador, Honduras y Nicaragua y el de la Cuenca del Plata, en que intervienen Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estas experiencias nos demuestran que no es indispensable para la integración fronteriza la existencia de un Derecho supranacional, basta la aprobación de acuerdos o tratados sobre la base del Derecho tradicional; nos indican también que fundamentalmente la integración fronteriza debe desarrollarse sobre la base de planes específicos. Así, hay muchos ejemplos en las integraciones que hemos mencionado. Respecto a la integración Colombo-Ecuatoriana, en el Acta de Rumichaca se acordaron proyectos específicos comunes sobre: electrificación, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, salud, educación, agricultura y ganadería, industrialización y bosques. En la integración Colombo-Venezolana también hay proyectos específicos, por ejemplo sobre intercomunicación vial, de ordenamiento y desarrollo de las cuencas de regadío y asentamiento

de indígenas en la Guajira, de desarrollo industrial, de colonización y reforma agraria, etc. En relación con la integración del golfo de Fonseca, lo que se persigue, fundamentalmente, es la expansión de la zona desde el punto de vista pesquero, agrícola, industrial y turístico, que se ve gravemente afectada por la exagerada dispersión de la población, por la sequía, la desforestación y la reducción del espacio económico impuesto por la frontera. Este último es un problema muy importante desde el punto de vista económico, ya que permite aprovechar el espacio fronterizo básicamente con fines de desarrollo agrícola. La integración de la cuenca del Plata, tal vez la más importante, pues abarca un territorio de cerca de 4 millones de kms<sup>2</sup>. con una población superior a 80 millones de habitantes, contempla igualmente planes específicos, por ejemplo, entre Brasil y Uruguay el desarrollo de la región tributaria de la laguna Miril; entre Argentina y Uruguay el aprovechamiento conjunto del potencial hidroeléctrico de Salto Grande; entre Argentina y Bolivia el aprovechamiento de los minerales de hierro de Mutum; entre Argentina y Paraguay el aprovechamiento conjunto de recursos sobre todo del sector hidroeléctrico; entre Argentina, Paraguay y Brasil el aprovechamiento del salto del río Acaray en territorio paraguayo para la construcción de una central hidroeléctrica; entre Brasil y Paraguay el aprovechamiento de la Cuenca del Paraná, etc. Como puede observarse se trata siempre de integraciones fronterizas sobre la base de planes específicos.

Así las cosas, desde el punto de vista del aparato jurídico de la integración fronteriza proponemos: 1º) declarar que basta un simple acuerdo o tratado celebrado en conformidad con las normas tradicionales del derecho internacional para regular el proceso; que es conveniente que ese tratado delimite el espacio fronterizo sobre la base de aspectos de tipo técnico, considerando los elementos de la región homogénea, de región polarizada y de región plan; 2º) que el problema jurídico de la regulación de la segunda frontera o frontera secundaria debe ser entregado al dominio del Derecho na-

cional; 3º) que es fundamental la aproximación y armonización legislativa en la zona fronteriza y, desde el punto de vista de las Jornadas, la recomendación de que se cree una institución destinada al estudio del Derecho Comparado relacionado estrictamente con la integración fronteriza para Argentina, Perú, Bolivia y Chile.

#### 4.—ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACION FRONTERIZA

Teniendo en consideración las finalidades que hemos señalado que debe perseguir la integración fronteriza, los organismos o instituciones destinadas a llevarla a cabo deben tener también una estructura simple, sencilla, ágil y flexible. Creo que estos organismos no deben ser más de tres. El primero, un organismo de planificación y decisión cuya función sea la de estudiar los aspectos de la integración fronteriza, planificarla y resolver sobre la base, como se ha dicho, de programas específicos. Este organismo de planificación y decisión, a mi juicio, debe estar integrado por representantes de los países, representantes que deben provenir de los organismos nacionales de planificación, con el fin de que exista una completa armonía entre la planificación nacional de los países y la planificación de las diferentes zonas fronterizas.

El segundo organismo o institución que creo indispensable, es un organismo de ejecución de los planes, dentro de los respectivos países. En principio, este organismo de ejecución debe estar formado por nacionales del país, a menos que haya una obra conjunta en la zona fronteriza que requiera de decisión e intervención de representantes de los países que formen la integración. Por ejemplo, en el caso de empresas múltiples multinacionales o en el caso de obras hidroeléctricas situadas en la frontera. Solamente en estas circunstancias se justificaría un organismo de ejecución con intervención de representantes de los distintos países. En general pienso que la ejecución de los planes específicos de desarrollo debe estar encargada a cada uno de los países participantes. Desde lue-

go, en estos organismos de ejecución deben estar representadas las autoridades del sector público de la zona fronteriza, pero también debe incorporarse a él la comunidad, a través de sus distintas organizaciones, para que esa comunidad sea responsable dentro del proceso de integración fronteriza y al mismo tiempo tenga ingerencia en él quien recibe los beneficios directos del proceso. No creo que sea conveniente la integración del sector privado u otras organizaciones en la institución de planificación y decisión, porque sería, a mi juicio, introducir un elemento de discordia de posiciones en la planificación de la integración fronteriza que deben realizar conjuntamente los diferentes países. Si además de los intereses de cada país contratante, muy legítimos, que deben armonizarse, agregamos una discusión de posiciones de los particulares de cada Estado, crearíamos un organismo inoperante. Pero sí en el de ejecución estimamos indispensable la representatividad del sector privado y de otras organizaciones de tipo económico-social.

Por último, me parece necesario la existencia de un tercer organismo: una institución de tipo financiero, un Banco, destinado a regular el financiamiento de la integración fronteriza. Nada se obtiene con planes y buenas intenciones si, al mismo tiempo, no se proporciona la debida asistencia económica. El Banco puede formarse con la participación de los distintos países que se integran, más el crédito internacional indispensable.

No es conveniente establecer otro tipo de organismos, la frondosa burocracia podría hacer perder la finalidad y el objetivo de la integración fronteriza. Hay algunas personas que opinan que debe agregarse un organismo jurisdiccional, para resolver los conflictos entre los países contratantes. Me parece que esta materia debe quedar sometida a las normas que regulan el tratado tradicional. Si es indispensable podría establecerse en el Tratado una cláusula compromisaria o el nombramiento de un árbitro.

La experiencia que existe en relación con la integración fronteriza y sus instituciones la podemos ver reflejada en la

organización propuesta para la integración fronteriza Colombo-Ecuatoriana. En ella se señalan tres organismos, uno denominado Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana, que fue creada por el acuerdo general de cooperación técnica, económica e industrial suscrita por los Gobiernos de Colombia y de Ecuador el año 1962. Esta comisión está integrada por representantes de los organismos nacionales de planificación y otras entidades gubernamentales. Sus atribuciones incluyen principalmente aspectos de la integración económica de ambos países y el estudio del desarrollo económico de las regiones fronterizas. Después contempla un Consejo de Integración Fronteriza, que será un organismo donde se canalizarán las aspiraciones mayores de la región fronteriza. Este estará integrado por representantes de la Comisión Permanente, de los organismos nacionales de planificación. Es, también, una organización que comprende a todos los países. Por último, un organismo financiero destinado a actuar como entidad de fomento, captando ahorro, proveyendo asistencia técnica y distribuyendo préstamos, estimado fundamental para el éxito del programa de desarrollo integrado de la región.

En relación con la integración Colombo-Venezolana el organismo de ejecución es mucho más sencillo, se trata simplemente de un Grupo Mixto de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, formado por representantes de cada uno de los organismos nacionales de planificación de los países y un delegado del Banco Interamericano de Desarrollo. Este grupo está trabajando en la frontera desde el año 1965.

En conclusión, respecto a los aspectos institucionales, nosotros pensamos que las instituciones deben ser: un organismo de planificación y decisión integrado por representantes de todos los países, relacionados con la planificación nacional de cada uno de ellos; un organismo de ejecución formado por las autoridades fronterizas, los elementos de la comunidad nacional de cada uno de los países y en cada uno de los países. Este organismo debe ser fuertemente descentralizador y si el país no permite una descentralización, por razones de tipo constitucional, y han de depender de los servi-

cios centrales, por lo menos debe estar dotado de una desconcentración que le permita resolver en la zona. Si nosotros perseguimos con la integración suplir las deficiencias de la centralización y abandono que ocurre en algunas zonas fronterizas, debemos partir de la base de que el organismo de ejecución debe ser fuertemente descentralizado o desconcentrado. Sólo pensamos que debe integrarse el organismo de ejecución por representantes de todos los países en el caso en que el programa no puede desarrollarse sin esa intervención, como es el caso de las empresas multinacionales o de las obras de desarrollo común en la zona misma fronteriza, y, por último, un organismo de tipo financiero en los términos que se ha descrito.

