

ESTATUTO LEGAL DE LAS ZONAS FRONTERIZAS.  
CONDICIONES PARA UNA INTEGRACION  
FRONTERIZA MULTINACIONAL

Por

ARTURO ALYWIN AZOCAR

Profesor de Derecho Administrativo y Director del  
Instituto de Administración del Desarrollo, Escuela  
de Derecho, Universidad Católica de Chile.

I.—PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Cuando se habla del proceso de integración es necesario precisar claramente cuáles son su ámbito de acción y las modalidades que puede revestir y, de acuerdo con ello, extraer las conclusiones que procedan.

A nuestro juicio podríamos señalar 5 tipos distintos de integración, los que no son de modo alguno excluyentes:

1. La integración global;
2. Las agrupaciones subregionales;
3. Las integraciones sectoriales;
4. Las integraciones fronterizas, y
5. Los proyectos o programas multinacionales específicos.

El nivel más alto de integración es el del primer tipo y que, por ende, supone el cumplimiento de condiciones o requisitos más rigurosos, sean en el orden político, económico, administrativo o social.

En cambio, la integración fronteriza opera exclusivamente dentro de un sector determinado, que incluye áreas colindantes de dos o más países, y que, por ser más modesta en sus pretensiones y alcance, exige requisitos de menor trascendencia y que inciden fundamentalmente con la realidad del sector.

Sin embargo, es preciso advertir que ordinariamente este proceso de integración localizada no actúa independientemente del proceso global o subregional de integración, sino

que, al contrario, recibe su influencia y, más aún, sirve de estímulo a éstos. Asimismo, constituye un factor dinámico de creación de nuevas facetas de integración fronteriza, cuando los pueblos interesados perciben sus beneficios. Esto ocurre por el espíritu de imitación que es inseparable de la naturaleza humana.

No cabe duda alguna de que el proceso de integración de Latinoamérica es siempre complejo y lleno de dificultades y riesgos, sobre todo en países en vías de desarrollo y con muchos desniveles como son los nuestros, cualquiera que sea el ámbito o modalidad que presente, pero ésto no puede constituirse en una excusa para asumir una actitud pasiva o de rechazo. A nuestro juicio dicha actitud sería simplemente suicida, por cuanto el proceso de desarrollo de Latinoamérica está íntimamente ligada a la integración; es decir, el desarrollo debe lograrse por la vía de esta integración.

Por lo demás, la integración ya está en marcha y es simplemente irreversible. Se trata, pues, de fomentarla y encauzarla inteligentemente, en forma gradual y sostenida, y adoptando todas las medidas adecuadas para evitar distorsiones perjudiciales a nuestros países.

Si concebimos la integración en esta forma, debemos necesariamente llegar a la conclusión de que los hombres de Derecho de Latinoamérica tienen una gran responsabilidad, pues son ellos los que deben orientar toda la transformación del régimen jurídico e institucional, que permita llevar dicha integración por el camino que mejor responda a los intereses ya citados.

Claro está que es necesario antes que nada hacer un examen del actual régimen jurídico frente a la idea de la integración y concebir las distintas medidas, sistemas y condiciones que sean las más adecuadas para responder a los distintos tipos y alternativas, principalmente en el tiempo, de dicho proceso.

Siendo así, al referirnos particularmente a la integración fronteriza, tenemos que hacer este estudio considerando todas sus particularidades, sin olvidar, por cierto, el proceso integrador global, que es la gran meta.

Planteado el problema en esos términos y considerando el objetivo del presente torneo, cabe referirse a dos situaciones que en el hecho podrían confundirse en lo substancial: a) La integración fronteriza latinoamericana o chilena con sus vecinos en sectores territoriales ideales, no materializados aún, y b) La integración fronteriza en el sector concreto de Arica y las áreas peruanas y bolivianas colindantes.

## II.—EXAMEN DEL ESTATUTO LEGAL VIGENTE

Un examen objetivo de las legislaciones peruana, boliviana y chilena, demuestra, a nuestro juicio, tres hechos fundamentales:

1.—Por regla general nuestras legislaciones son indiferentes e ignoran el proceso de integración y, consecuentemente, las integraciones fronterizas; por lo tanto, no las fomentan, pero tampoco existe un repudio insalvable.

2.—Las leyes generalmente están inspiradas en ideas nacionalistas, pero son cautas en sus disposiciones, de tal manera que no hay rechazo sistemático a los vecinos.

Lo anterior no impide que nuestros regímenes obedecen a un franco espíritu de competencia; más aún, son instrumentos para fomentar una lucha competitiva en todos los niveles, especialmente en el orden económico, y

3.—Existen en todo caso normas especiales que se apartan de las líneas antedichas, ya tendientes a exacerbar los nacionalismos, repudiando de un modo franco toda idea de integración fronteriza, ya en el sentido inverso, favoreciéndola decididamente. Las primeras se refieren principalmente al dominio y uso del suelo y propiedad de las empresas; las segundas están contenidas en diversos convenios internacionales, en los cuales se cuentan los relativos al funcionamiento de ALALC.

La situación del área Norte, de Chile, Sur del Perú y Poniente de Bolivia, que pudiera ser susceptible de la integración fronteriza que se pretende, demuestra en forma inequívoca que se mantienen fundamentalmente las líneas generales ya expuestas.

En efecto, existen los siguientes hechos que así lo demuestran:

- a) La legislación general boliviana, que es la vigente en toda su plenitud en el área susceptible de integración fronteriza, desconoce el fenómeno integracionista. Otro tanto ocurre, ordinariamente, con las legislaciones generales y especiales peruanas y chilenas que rigen en el sector.
- b) Las leyes peruanas N.os 13.502 de 1961, que creó la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico de Tacna, y N° 13.270, sobre Promoción Industrial, y la ley chilena N° 13.039, que creó la Junta de Adelanto de Arica, están inspiradas de nacionalismo, pero no repugnan francamente la integración. Ello no quita que coloquen a secciones territoriales en un plano de competencia. La Corporación de Fomento y Desarrollo Económico de Tacna es casi idéntica a la Junta de Adelanto de Arica, en cuanto a sus funciones y metas, y ambas actúan como organismos o entidades competitivas.
- c) Las leyes generales y especiales antes referidas no ponen trabas importantes al tránsito de personas, a las relaciones comerciales y a las comunicaciones, lo que constituye un aspecto muy positivo. Eso sí, establecen limitaciones repulsivas a la integración en materia de dominio de inmuebles y de empresas;
- d) Además del Tratado de Montevideo y de todos los acuerdos adoptados en conformidad con el incipiente régimen de Zona de Libre Comercio que allí se establece, y que han tenido influencia en el área, existen algunos convenios bilaterales que estimulan decididamente la integración fronteriza. Entre ellos pueden citarse los siguientes:
  - El Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviana, celebrado en el año 1955 y promulgado por decreto N° 368, de 1957, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, y ratificado, asimismo, por Bolivia, considera la puntualidad de integrarse económicamente, especialmente sobre la base de planes de industrialización comunes, y de acuerdos sobre libre tránsito, comunicaciones, inversiones de capitales, etc. Aún más, dicho Tratado

contempla una Comisión Nacional de Complementación Económica Chileno Boliviana y una Comisión Mixta, destinadas principalmente a estudiar los planes y proyectos tendientes a ponerlo en ejecución.

- El Tratado de Comercio entre Chile y Perú del año 1934 fijó pautas para la complementación comercial de ambos países. Además, por decreto N° 870 bis, de 1948, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Chile, se puso en vigencia el Tratado de Comercio de la 4ª Ponencia de la Comisión Mixta Comercial Chileno-Peruana, que había sido establecida en el Tratado de 1943. Allí se proponen acuerdos concernientes a distribución y mercado de nuevas industrias y se imparten normas sobre comercialización de diversas mercaderías;
- e) Las Administraciones Públicas locales de los tres países afectados están constreñidas legalmente a actuar en la línea del nacionalismo y competencia, aun cuando muchas veces la realidad de los hechos determina un procedimiento más conciliador y menos riguroso, que resulta favorable a la integración.

### III.—CONDICIONES PARA LA INTEGRACION FRONTERIZA

Cabe preguntar: ¿cuáles son las condiciones del orden institucional y jurídico que deben concurrir para que un proceso de integración fronteriza logre resultados?

Sin embargo, ante esta pregunta surge una cuestión previa que se puede plantear en otra pregunta: ¿cuál es la integración fronteriza que se pretende?

Porque este tipo de integración puede abarcar muchas materias y adquirir muchos grados de expresión, pues el campo susceptible de aquélla es de gran complejidad.

Al respecto no hay que olvidar que las organizaciones e instituciones jurídicas de todo orden, especialmente las administrativas, no son sino instrumentos de ejecución. Por eso es que primeramente corresponde definir la integración que se desea, delinear sus distintas etapas y establecer los

aspectos en que resulta factible acometer esta tarea. Sobre esta base, corresponde idear, en seguida, los regímenes, sistemas y organizaciones adecuadas para ello.

Dicho de otro modo, es imprescindible estudiar, desde los diferentes ángulos, la realidad del sector, delimitar su área, formular un verdadero programa de desarrollo común y, después, adecuar el régimen institucional y jurídico.

En resumen, la integración fronteriza no es sino un esfuerzo programado de desarrollo de un área determinada, sea en su integridad o sólo limitado a ciertas materias.

Entendida así la integración fronteriza, varias son las condiciones que a nuestro parecer deben concurrir para que ella prospere:

- 1.—Determinación clara del sector fronterizo que se trata de integrar y sus zonas de influencia directa. Esto requiere investigaciones y estudios multinacionales de personal técnico especializado.
- 2.—Condiciones inherentes a la naturaleza física de las áreas que comprenden el sector, en especial a sus posibilidades de desarrollo agrícola, minero e industrial.
- 3.—Una planificación común o concertada. Esto implica la elaboración de planes factibles de desarrollo, globales y sectoriales, a corto, mediano y largo plazo, con sus respectivos programas y proyectos específicos.
- 4.—El establecimiento de organismos administrativos en el sector, dotados de facultades decisorias, que puedan intervenir activamente en el proceso de integración y que actúen en "la línea de la integración".
- 5.—Una legislación que, aunque no llegue a formar un Decreto Comunitario, sea suficientemente flexible para facilitar el proceso acelerado de integración. Tiene importancia especial el régimen de las empresas y servicios multinacionales.
- 6.—Imponer un régimen jurisdiccional definido, capaz de solucionar los conflictos que puedan suscitarse.
- 7.—Asistencia técnica y formación de personal capaz de actuar y entender el contenido e importancia de la integra-

ción y encauzar la conciencia de solidaridad de los pueblos favorecidos con ésta, y

- 8.—Además de la coordinación con los organismos y sistemas subregionales de integración, es necesario que ella exista también con las respectivas Administraciones Nacionales y con las planificaciones internas y zonales correspondientes de cada país.

Consideramos que todo proyecto de integración fronteriza que no se ajuste a estas bases está condenado al fracaso o dará resultados muy pobres.

#### IV.—LINEAS DE ACCION PARA EL PROCESO DE INTEGRACION FRONTERIZA PERUANO-CHILENO-BOLIVIANA

Al aplicar los principios enumerados con anterioridad respecto del área fronteriza peruano-chileno-boliviana susceptible de integración, corresponde simplificar dentro de lo posible el mecanismo de operación. Para este efecto nada mejor que aprovechar al máximo los sistemas, organismos e instrumentos actualmente en vigencia, de modo que en definitiva el proceso integrador sea susceptible de realizarlo en general dentro del régimen existente.

En este orden de ideas, y sin perjuicio de las medidas de orden general que corresponda, conforme a lo manifestado en el título anterior, parece aconsejable el procedimiento siguiente:

- 1.—La Junta de Adelanto de Arica y la Corporación de Fomento y Desarrollo Económico de Tacna contemplarán dentro de sus planes y programas, recursos y medios suficientes para intervenir en forma activa en la elaboración y ejecución de un programa de integración fronteriza. Debe producirse una adecuación orgánica, legal y presupuestaria de dichas instituciones para el cumplimiento de esta nueva tarea.

Así ocurriría—que organismos que nacieron al margen de todo proceso integracionador pueden ser encauzados en dicho sentido, con toda la fuerza que ellos tienen.

- 2.—Los estudios técnicos para definir el área de integración y para elaborar el o los planes comunes de desarrollo fronterizo, deben ser hechos en forma coordinada o mixta por agentes responsables de los tres países y representativos de dicha área, además de los funcionarios de las respectivas Oficinas Regionales de Planificación o de Desarrollo.
- 3.—Corresponderá establecer organismos coordinadores internacionales, con arraigo y facultades ejercitables directamente en el área de integración y, dentro de lo posible, con poderes ejecutivos suficientes.
- 4.—Es preciso adecuar la organización administrativa boliviana a un proceso de esta especie, particularmente encaminada a facilitar el desarrollo planificado dentro de su sector.
- 5.—Los tratados vigentes, especialmente el celebrado entre Bolivia y Chile en el año 1955, pueden servir de base para iniciar un programa de desarrollo común en este sector. Es necesario concretar los planes e incorporar a las tres naciones en su elaboración y cumplimiento.  
Todo esto debe hacerse teniendo a la vista la necesidad de que las tres naciones aprovechen los recursos humanos y materiales disponibles en la forma más racional posible y conforme a un mecanismo que asegure el equilibrio en los beneficios.
- 6.—Paralelamente, parece indispensable que una Comisión Mixta de Juristas estudie las bases para uniformar las legislaciones y, sobre todo, para adecuarlas al programa de desarrollo común.
- 7.—La planificación del área de integración no puede ser ajena a los programas de desarrollo subregional, sino que, por el contrario, es preciso mantener rigurosamente una conducta que importe concordancia y complementación. Por ello es que los organismos que tienen a su cargo este plan más amplio de integración deben estar representados en los órganos locales de integración fronteriza y, por cierto, deben tener también sobre estas últimas, fa-



cultades de supervigilancia para evitar desviaciones perjudiciales.

En este punto, a la Corporación de Fomento Andino, que se encuentra en vías de organizarse, corresponderá un papel muy importante, y

- 8.—Es todo punto de vista conveniente aprovecha los recursos y asesoría técnica de organismos internacionales tales como el BID, INTAL y otros.

## V.—CONCIENCIA PUBLICA SOBRE EL VALOR DE LA INTEGRACION

La integración latinoamericana, en todos sus niveles y con todas sus vicisitudes, constituye un desafío para los hombres de nuestros países.

Podemos hablar de muchos planes, de sistemas, organizaciones y normas, pero todo conducirá al fracaso si no hay una respuesta viril a ese gran desafío. Dicha respuesta se hará sentir con toda su fuerza en cuanto se forme una verdadera conciencia pública sobre el significado y las proyecciones de la integración.

Este es el aspecto más vital del problema, y en el cual a las Universidades de nuestros países corresponde un decisivo papel.

