

## LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE INTEGRACION FRONTERIZA

### 1. ESPACIO Y SISTEMA

La noción de espacio adquiere individualidad conceptual de mano de la geopolítica. La Ciencia del Estado y de sus relaciones exteriores, había sido hasta entonces, y fundamentalmente el estudio de la teoría de los sistemas de una comunidad soberana en su forma más representativa. El «condicionamiento» de una política por factores geográficos y la explicación de las «determinantes históricas de un Estado por sus coordenadas geográficas, viene a revolucionar desde sus primeros atisbos a la aséptica formulación doctrinaria del Estado, otorgando al territorio en el que se asienta un peso desconocido y una gravitación cultural y científica preponderante<sup>1</sup>.

Como resultado de las dos corrientes empeñadas en la construcción de la nueva ciencia geopolítica, el espacio se introduce al análisis de la realidad política, como uno de sus determinantes fundamentales. Ulteriores desarrollos conceden, a esta dimensión fáctica, preponderancias insospechadas<sup>2</sup>.

A esta primera señalización del «espacio», como factor físico imprescindible a una visión sistemática del Estado, corresponden posteriormente especificaciones «cualitativas» que importa consignar. Es en primer término la noción de «espacio natural». Se constituye fun-

---

<sup>1</sup> Vid. un excelente resumen de la importancia de la escuela geopolítica alemana y su influencia en CORDERO TORRES, JOSÉ MARÍA: *Fronteras Hispánicas (Geografía e Historia, diplomacia y administración)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1969, p. 38, nota 24.

<sup>2</sup> La escuela francesa, nace de las premisas de RITTER, «la geografía entendida como ciencia de la determinación de las causas generales de la actividad humana y está representada por los hermanos RECLUS («La Tierra y los hombres», edición española de 1907), y continuada por BRUHNS, DEMAGEON, VALLAUX y ANCEL, que utilizan la expresión de geografía humana a una serie de estudios y disciplinas yuxtapuestos, con pretensiones de cohesión pero sin lograr perfilar nitidamente los alcances definitivos de la nueva ciencia política. La vertiente alemana sigue otros derroteros. Discípulos de RITTER, muy especialmente KAPP, KOHL y KRIEGER continúan los lineamientos del fundador y preparan la obra de FRIEDRICH RATZEK que rotula «Geografía política» su monumental obra aparecida en 1897. ALEX. SUPAN SCHONSE, HASSENT y DIX, siguen el criterio de construir una ciencia predeterminada tan política como geográfica. Acaba por imponerse un único rótulo que HAUSHOFER eleva a la categoría de fundamental «Geopolítica».

damentalmente por las variantes suelo-clima, y conforman el *hábitat* originario de nuestro planeta en un punto determinado y en momento de la historia humana. Su conocida traslación política posterior referidas al pueblo como sujeto político y principal protagonista del estado, incorpora otra cualidad como la de las «etnias», y establecen una nueva pareja conceptual—territorio-colectividad—, facilitando el estudio de la extensión de la comunidad política, hasta sus límites naturales. Por tales se entienden los extremos en las localizaciones de una determinada comunidad a lo largo de una época histórica, teoría grata a los déspotas del Estado y de sus reivindicaciones pan-políticas<sup>3</sup>.

En segundo término, es el *espacio voluntario*. Nos acercamos a la consideración del espacio creado por el hombre o más bien transformado por la aplicación del trabajo a una determinada área geográfica. Una ciudad como ejemplo típico será la muestra más visible de esta categoría.

El ámbito del señorío estatal en el espacio, y su delimitación, constituyen temas importantes del derecho estatal e internacional, siempre renovados por virtud de las recientes técnicas de alcance superior instrumentadas por el hombre de nuestro tiempo<sup>4</sup>.

A la noción de «espacio contractual» llegamos por otro camino. Supone la del espacio voluntario en su dimensión política y la del sistema político en su dimensión conceptual. Si, por una parte, la noción de espacio contractual implica el más acabado concepto que explica la relación dialéctica espacio-grupo humano, por la otra, el ensamblaje relacional y las zonas de desarrollo, intercambio y relación, nos llevan a la interpenetración de los espacios políticos, y más propiamente de la totalidad de todos los elementos que en él confluyen, del sistema político<sup>5</sup>. La interpenetración es en tal caso de los sistemas o establecida a nivel de sistemas. Aun cuando en el origen de tal resultado convengamos en reconocer, un acuerdo válido para el derecho internacional, la consecuencia supera en profundidad y

<sup>3</sup> El juego estaría dado por la contraposición del «espacio natural», encuadramiento físico en el que se materializa la acción del Estado, y la noción de «espacio vital», tan publicitada, expresión debida a Federico Listz y retomada como imperativo de una política de expansión, conquista y anexión de territorios próximos. «La doctrina del espacio vital como señala BIDART CAMPOS, GERMÁN (*Derecho Político*, Aguilar, 1962, pp. 335 y ss.), ha sido esgrimida como el de la justificación para un Estado comprimido territorialmente para desplegar su potencialidad y salir de la clausura geográfica.»

<sup>4</sup> Y en sentido sustantivo la consolidación de un *derecho del espacio*, que toma forma y contextura a partir del tratado del espacio de 27 de enero de 1967. Y Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas especialmente 1721 (XVI), 1962 (XVIII), 1963 (XVIII), 2130 (XX), 222 (XXI), 2223 (XXI), 2260 (XXII) y 2345 (XXII).

<sup>5</sup> Cf. LABASE, JEAN: *L'organisation de l'espace, elements de geographie volontaire*, París, Herman, 1965, pp. 57 y ss.

alcances todas las fórmulas conocidas. Los ejemplos que pueden aducirse, modifican la propia realidad jurídica configurada como la de un sistema penetrado por el otro sistema paralelo, dando nacimiento a una nueva figura internacional, la de la frontera institucional y a una nueva categoría espacial, la del espacio contractual<sup>6</sup>.

A este contenido real de la noción de «sistema» se incorporan tres propiedades principales: 1. la permanencia, o la persistencia o la capacidad de resistencia; 2. la auto-regulación, también entendida como autotransformación, y 3. la apertura. Si retomamos esta última nota, la del sistema abierto, trataremos de averiguar la utilidad de su aplicación a una región fronteriza. A los espacios políticos delimitados por una frontera política, corresponden sistemas sociales, culturales, económicos, que desde el punto de vista de la soberanía nacional, tienden cada uno por su lado o al menos ensayan tender hacia la unidad de una y otra parte de la frontera. Esta última, y en último término, tiene un papel contradictorio. De una parte, la de la unificación del sistema en el seno del mismo país de una misma región nacional. De la otra, división de sistemas en un espacio ocupado por esa línea divisoria entre dos o más naciones. Sin duda, y por esta característica, se hace necesario entrever para la frontera un rol «intersistemático», es decir, de unión de sistemas diferentes, ya que permitiendo a dos comunidades desenvolverse física, económica y socialmente, la frontera favorece también el diálogo, la concertación sobre un cierto pie de igualdad, que no se reduce al mero dominio de lo económico y tiende además a presentar a la región como un fenómeno social total.

De una y otra parte de la frontera, las colectividades, los centros de polarización, tomarán contacto y realizarán contratos como lo señaláramos anteriormente. Partir de la noción de *sistema abierto* nos llevaría a la puesta sobre pie durable de regiones fronterizas viables. La noción teórica de «sistema abierto», unida a la de «espacio contractual», desemboca en la noción de «región contractual o de socios».

La aguda observación de Lapradelle, de las fluencias fronterizas, a través de la línea demarcatoria, y la señalización de una zona fronteriza—hoy presente en casi todas las legislaciones—, era el anticipo

<sup>6</sup> Para la formulación del concepto de frontera institucional me remito a mis trabajos: «La frontera institucional», en *Criterio*, de Buenos Aires, año XLVI, 14 de junio de 1973; «La Integración de fronteras y el concepto de frontera institucional», publicado en la *Revista de la Integración*, del BID-INTAL, vol. VII, núm. 15, enero de 1974, pp. 127-163; «Las comunidades pastoriles en la frontera pirenaica», *Boletín del Instituto Americano de Estudios Vascos*, año XIX, vol. XIX, núm. 93, abril-mayo-junio de 1973. Mas recientemente me he referido al tema en *Revista de Política Internacional*, núm. 138, marzo-abril de 1975, bajo el título «La nueva política de fronteras en Iberoamérica».

obligado al acercamiento y a la fluencia o fluencias sistemáticas de los propios regímenes políticos. Ese fenómeno contractual fronterizo, constituye hoy en día, uno de los hechos más característicos y menos estudiados de la integración del continente americano<sup>7</sup>. Esta nueva categoría del «espacio contractual», nos permite avanzar en el conocimiento con respecto a una presentación original, de la ciencia política. Si la ciencia política ha sido tradicionalmente el estudio referido o la «teoría de los sistemas» sobre organización del Estado, la variante espacial que la geopolítica introduce en su estudio, permite ubicar los contactos fronterizos al nivel superior comunitario. En tal caso son los propios sistemas quienes se acercan enfrentados. Y aquí radica precisamente la novedad para el logro de un punto de vista que puede ayudar a entender mejor, todo el aparato estructural montado en base a las relaciones entre los derechos o las normas de integración y los derechos nacionales, como también de las interpenetraciones a nivel paralelo entre los dos sistemas normativos presentes a ambos lados de una frontera política. Estas fluencias en una región fronteriza permiten cambios más o menos intensos, más o menos complejos, y pueden inclusive estar falseados o bloqueados, pero en cualquier supuesto es posible delimitar un sistema general abierto que se descompone en subsistemas: jurídicos, económicos y otros. Este sistema general, abierto en el límite, entraña la idea de la integración regional.

Nosotros hemos denominado a esta frontera «frontera institucional» y la hemos ubicado como la tercera de las fases de la frontera jurídica en su perfeccionamiento conceptual<sup>8</sup>.

## 2. TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE INTEGRACIÓN ESPACIAL FRONTERIZA

En una terminología, todavía inconsistente, y que deberá ser evaluada, es posible establecer diversos tipos de acuerdos fronterizos. La clasificación propuesta, tiene en cuenta los distintos tipos de frontera jurídica a cuya sistematización hemos dedicado un trabajo anterior publicado por INTAL<sup>9</sup>. Vale la pena tener en cuenta por ello aquella

---

<sup>7</sup> Su fundamental trabajo de 1928: *La Frontière*, es un clásico en esta materia. Pueden consultarse con provecho del mismo maestro del Derecho internacional, *Theorie des frontières* (Repertoire de Droit International, vol. VIII, 1930, y el curso dictado en la «Academia de Droit International» de La Haya, *Les frontières de l'air*, tomo 86, 1954-II, pp. 117 y ss.).

<sup>8</sup> Cf. GREÑO VELASCO: «La integración de fronteras y el concepto de frontera institucional», en *Revista de la Integración*, BID-INTAL, núm. 15, enero de 1974, pp. 127-163.

<sup>9</sup> Citado *ut supra*.

clasificación y de acuerdo a la misma diferenciar los siguientes tipos fundamentales:

## 2.1 *Acuerdos de límites*

Corresponden a los convenios que tienen por objeto la fijación del ámbito espacial de la soberanía territorial. En la doctrina internacional son considerados como tratados especiales correspondiendo a las Comisiones designadas concretar los detalles correspondientes a las mediciones topográficas, colocación de mojones, o de puntos fijos que permitan construir visualmente la continuidad de la frontera trazada. Se discute si únicamente pueden establecerse las fronteras por vía convencional<sup>10</sup>. Los modos válidos en tales casos y las normas aplicables se incluyen en el estudio correspondiente al espacio en que se ejerce la acción soberana de cada estado. Siendo los más antiguos en el tiempo, los convenios relativos a los límites en el sentido horizontal —tierra, mar—, continúan figurando en el primer plano de la atención general, debido a los adelantos tecnológicos, que amplían las posibilidades de dominio real y a la necesidad de incorporar los espacios de las aguas marítimas de modo especial. La extensión en sentido superficial del dominio marítimo, podría resultar desmesurado para un especialista del Derecho internacional, hace tan sólo unas décadas. En este mismo apartado deberán incluirse los tratados internacionales relativos al espacio aéreo de dominio regular<sup>11</sup>.

## 2.2 *Acuerdos fronterizos*

### 2.2.1 *De orden general*

En los acuerdos fronterizos se sobrentiende la noción de límite. Precisamente lo que se negocia, concede u otorga, tiene sentido en razón de la existencia de una línea de frontera separadora de dos jurisdicciones soberanas. Hay un eje divisor de influencias políticas, con

<sup>10</sup> El documento internacional más antiguo de que se tenga noticia parece ser el tratado de límites entre los reyes Lagassch y de Umma, en el cuarto milenio antes de Cristo (Cfr. WEGNER, A.: *Gegishte des Völkerrechts*, Stuttgart, 1936, pp. 2 y ss.). En España hay que esperar hasta el siglo XI, para encontrar «el acta de deslinde de los Reinos de Castilla y de Navarra», otorgada por los reyes Sancho III, el Mayor de Navarra y Sancho el Penúltimo, Conde de Castilla. (Cfr. IRUJO, MANUEL: *Instituciones Jurídicas Vascas*, Ekin, Buenos Aires, 1945, pp. 39 y ss.)

<sup>11</sup> Y los problemas derivados de la utilización de satélites artificiales, telecomunicaciones, intercambio cultural, por medio de comunicaciones especiales, que integran el nudo temático del derecho propiamente espacial.

relieves en lo administrativo y en el control de bienes y personas, por consecuencia obligada de su distinta pertenencia soberana. Los acuerdos de frontera vienen a establecer ciertas compensaciones no permitidas en un régimen austero de separación política. Lo normal en un Estado soberano, sería la interdicción absoluta de salir o entrar a su territorio. La excepción sería, por consiguiente, la de permitir el tránsito o la permanencia a determinadas personas, y en determinados supuestos. Este sería el caso de los acuerdos fronterizos (libre tránsito en un espacio determinado, libre permanencia condicionada).

Las pautas serían las mismas en el caso de las mercaderías. Existen una serie de facilidades de suministro, y de compra por parte de las autoridades de la frontera, concedidas a los habitantes residentes en la frontera del país vecino. Los tratados o la costumbre determinarían el *quántum* de ese tope, los pasos de frontera admitidos y las condiciones de salida y de entrada para las personas y las mercaderías adquiridas.

Igualmente estas consideraciones se hacen extensivas a los servicios, tanto de orden sanitario, como religioso o educativo, en los cuales por necesidad o por carencia—temporal o permanente—, en cualesquiera de los dos territorios fronterizos, se admite la prestación sin reservas en la otra.<sup>12</sup>

### 2.2.2 *De orden particular*

Más importantes son, sin duda, los acuerdos referidos a espacios limitados. En tal caso, los acuerdos surgen como protocolos adicionales a determinados tratados de paz o generales de límites. El comercio zonal fronterizo tiene una caracterización muy preciso para el continente americano, en donde son frecuentes la continuidad de una misma ciudad urbana a través de una frontera política, o la existencia de ciudades paralelas a uno y otro lado de la frontera política o a las orillas de un río internacional<sup>13</sup>.

Como especie típica en esta materia debemos referirnos a las comunidades pastoriles en la zona pirenaica. Los pactos y costumbres existentes se remontan al año 628 de la fundación de Roma. Esta

<sup>12</sup> Los países iberoamericanos constituyen ejemplos muy característicos, pero no únicos para este tipo de acuerdos.

<sup>13</sup> Así la Comisión Austro-Húngara designada a tal efecto establecido para el Valle de Pinka, 22 protocolos que completan el estudio de los distintos aspectos del régimen de tierras, de las personas, y de los derechos de tráfico, permanencia y asistencia en la frontera común, antes territorio único del imperio de Francisco José (cf. ANCEL: *Les frontières, études de géographie politique*, «Cours de l'Académie de Droit International», tomo 65, París, 1936, pp. 205 y ss.).

«facería internacional», que se ejercita de modo cierto y comprobado desde la sentencia de Anso, de 1375, consiste en síntesis de acuerdo al contenido descrito por un especialista en la materia en el disfrute de los ganados de ambos países—Francia y España—, de sol a sol de los pastos de la nación vecina durante determinados días del año. Dado que resulta cierta desigualdad en el disfrute los habitantes de los siete pueblos del Baretous entregan cada año a los del Valle del Roncal el 13 de julio y con arreglo a un curioso y antiquísimo ceremonial un llamado tributo de las tres vacas. Tal importancia se da a esta facería que fue expresamente hecha constar en el Tratado franco-español de 2 de diciembre de 1956—artículo 13—y se le dedicó íntegramente el anexo III de dicho tratado de 28 de diciembre de 1858<sup>14</sup>.

### 2.3 *Acuerdos de complementación fronteriza*

Constituyen una nueva categoría dentro de los acuerdos referidos a la frontera y que engloba tanto a los acuerdos de complementación económica, como a los acuerdos de complementación física.

#### 2.3.1 *Acuerdos de complementación económica*

Constituyen, en su inicio, proyectos globales de colaboración a nivel nacional, y válidos en su formulación para toda la zona fronteriza entre dos países o para zonas determinadas de extensas regiones limítrofes. Las áreas del noroeste argentino y suboriente boliviano, con un estudio pendiente de ejecución sería un típico ejemplo para los acuerdos de complementación. Se trata en todos los casos considerados de regiones colindantes con evidentes necesidades de establecer vinculaciones sólidas, intrazonales, sin dependencias de los respectivos centros políticos y en relación de profundidad de fronteras, con un impulso generador que parte del mismo programa general para todas las zonas fronterizas. En particulares circunstancias estos avances estarían condicionados a los impulsos de las Comisiones Centrales establecidas con carácter mixto, y sujetas por lo tanto a los vaivenes políticos de las relaciones gubernamentales a nivel de estados<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Cf. FAIRÉN GUILLÉN, V.: *La alera foral*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 1951, páginas 11 y ss.

<sup>15</sup> El estudio aparece publicado por el Consejo Nacional de Desarrollo de Argentina, el Ministerio de Planificación de Bolivia y el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo el título: *Estudios de posibilidades de complementación en las áreas del noroeste argentino y suboriente boliviano*, Buenos Aires, julio de 1970. Pueden consultarse igualmente: INTAL: *Pro-*

### 2.3.2 *Acuerdos de complementación física*

El punto determinante de estos convenios deriva de la conjunción de dos elementos indispensables: a) la multinacionalidad, y b) la existencia de una obra común a realizar. La participación de dos o más países supone una participación múltiple en el orden de los sujetos internacionales en el proyecto común.

De todos los problemas planteados en un proyecto de explotación conjunto, tales como: elaboración de criterios de evaluación económica, de alternativas de inversión, obtención de financiamiento externo adicional, distribución de costos y beneficios entre los países participantes en el proyecto, fórmulas jurídico-administrativas para institucionalizar la cooperación multinacional derivada de cada proyecto, el más inmediato a nuestro estudio se centraría en torno a la consideración de este último tema. El INTAL ha dedicado a su consideración un minucioso trabajo que abarca la descripción y análisis de proyectos ya realizados en América Latina, y otros fuera de la región<sup>16</sup>.

### 2.3.3 *Acuerdos de integración fronteriza*

Llegamos al último de los tipos descritos como acuerdos de integración fronteriza. Cuatro elementos caracterizan esta clase de convenios: 1. Fijación de una zona a ambos lados de la frontera política, por referencia a las unidades administrativas nacionales-provincias, departamentos..., a los que se aplica la nueva política económica; 2. Un programa de desarrollo fronterizo constituido por proyectos propios—a desarrollarse en cada nación—, y proyectos conjuntos, financiados mediante el aporte de recursos locales y la ayuda financiera exterior; 3. Un régimen institucional propio, con diferentes grados de autonomía y estructura; 4. Un régimen de tráfico fronterizo, aplicable al tránsito de personas, al intercambio de productos, y al tráfico de vehículos<sup>17</sup>.

*grama fronterizo argentino-chileno. Informe preliminar*, Buenos Aires, 1968, 96 h. mapas; OLIVERA, DARÍO: *Bases comunes para una acción compartida entre Argentina y Chile*, Mendoza, Ceifar, 1975, 22 h.; UNBURRAGA, JAIME: *Integración física argentino-chilena: mecanismos de cooperación*, Buenos Aires, 1974, 51 hojas. *Integración fronteriza chileno-peruano-boliviana* (Jornadas de Derecho Público, organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1967).

<sup>16</sup> Cf. INTAL: *Proyectos multinacionales de infraestructura física, fórmulas jurídico-administrativas*, Serie estudios, núm. 2, Buenos Aires, 1970.

<sup>17</sup> Nos referimos al fundamental conocido como Acta de Rumichaca, suscrito por Colombia y Ecuador, el 12 de marzo de 1966, a cuyo análisis hemos dedicado un artículo: «La integración de fronteras y el concepto de frontera institucional», ya cit., especialmente, pp. 154 y ss.

La aplicación de estas cuatro notas distintivas, se adecuan perfectamente a tratados que como el Acta de Rumichaca—12 de marzo de 1966—, suscriben Colombia y Ecuador para la integración de su zona fronteriza común. Existe una delimitación espacial precisa—provincias del Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Napo, Ecuador—, con los departamentos de Nariño y Comisaría de Putumayo—de Colombia—. Un claro programa respecto a los proyectos a realizar tanto comunes—electrificación, carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, salud, educación, agricultura, ganadería, industrialización, bosques y preinversiones—, como de proyectos nacionales específicos, tanto de Colombia como de Ecuador. Un régimen institucional propio—organismos representativos, técnicos y de enlace—, y la complementación que con respecto al tráfico establece el Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial entre los dos países de 14 de julio de 1962, el de intercambio de mercaderías de 11 de julio de 1964 y el Estatuto de Tránsito Fronterizo de personas y el Reglamento de Tráfico de vehículos de la misma fecha<sup>18</sup>.

Estas características pueden ser atribuidas a los convenios internacionales que reglan el desarrollo conjunto de espacios geográficos compartidos. Ello es muy claro en el caso del aprovechamiento de las cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Departamentos de Piura y Tumbes en el Perú, y las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador. Otros casos de desarrollo multinacional, incluidos a veces como casos típicos de integración fronteriza, sólo impropiaemente pueden ser considerados como tales. En determinados supuestos la finalidad declarada de los acuerdos constitutivos, configura una forma de «armonización de políticas» con respecto al desarrollo más que una verdadera conjunción de planes<sup>19</sup>. El supuesto de aprovechamiento de los ríos internacionales en la generalidad de los casos no dudamos en incluirlos como de integración física, teniendo en cuenta que la obra en sí—representa el objetivo fundamental del acuerdo, y el espacio—regional no alcanza una entidad sustantiva, como para calificar el esfuerzo binacional o plurinacional empeñado. La represa, los canales de acceso, la infraestructura del proyecto constituyen el motivo central, al que se subordinan los otros elementos ordenadores de un espacio—con-

<sup>18</sup> El texto completo del Acta de Rumichaca puede verse en el *Boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia*, de 1967, pp. 96 a 103.

<sup>19</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del «Tratado de la Cuenca del Plata» (Brasilia, 23 de abril de 1969), de acuerdo al artículo 1.º: «Las partes contratantes, convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable.»

dicionado al cumplimiento de esa finalidad única—. Con referencia al Río de la Plata, debido a sus especiales características, podría suscitarse alguna duda. Antes del fundamental tratado de 19 de noviembre de 1973, habíamos calificado a este río-frontera, como un espacio fluvial integrado<sup>20</sup>. Hoy la delimitación convencional establecida, permite preservar esa imagen integradora, por imperio de los artículos 7.º, 8.º, 10 y 53 (parágrafo III)<sup>21</sup>.

El complejo normativo que suscriben Argentina y Uruguay con base en el fundamental «Convenio de Cooperación Económica e Intercambio Comercial» de 20 de agosto de 1974, constituye, aparte su relevancia política, en el área, las líneas fundamentales de una efectiva integración a nivel nacional de los dos países<sup>22</sup>. Con todo este acercamiento rioplatense, coincide más con la calificación de acuerdos de complementación económica institucionalizada, un ameno cauce para el desarrollo profundo y amplio de las relaciones económicas. Por ahora escapan a nuestra consideración. Lo mismo podríamos decir de los acuerdos que Brasil suscribe con el País Oriental en Rivera. Como en el caso anterior, las amplias líneas de cooperación establecidas, permiten una apertura en el campo de la cooperación económica y una mayor profundidad e intensidad en sus políticas económicas de acercamiento, pero no constituyen casos típicos de integración fronteriza<sup>23</sup>.

### 3. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES EN LOS CASOS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

#### 3.1 Planos de acción

La metodología que nos impusimos en este estudio, nos lleva como de la mano, a los tres planos distintos y complementarios en los que

<sup>20</sup> Cf. GREÑO VELASCO, JOSÉ ENRIQUE: «La comunidad fluvial del Río de la Plata», *Revista Española de Derecho Internacional*, vols. XXVI y XXVII, pp. 40-87; y GREÑO VELASCO: «El Río de la Plata: un espacio fluvial integrado», en *Derecho de la Integración*, Bid-Intal, número 11, pp. 99 y ss.

<sup>21</sup> *Id.* al respecto REY CARO, ERNESTO: «Aspectos de derecho internacional marítimo en el Tratado sobre el Río de la Plata», *Anuario de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, I-1974; RIZZO ROMANO, A.: *El estatuto jurídico del Río de la Plata*, en la Ley número 249, de 27 de diciembre de 1973, y GREÑO VELASCO, JOSÉ ENRIQUE: «Argentina-Uruguay, punto final a una larga controversia», en *Revista de Política Internacional*, Madrid, marzo-abril de 1974, pp. 43-72.

<sup>22</sup> Me remito a mi trabajo: «Uruguay: del Tratado del Río de la Plata a los acuerdos de Rivera», publicado en *Revista de Política Internacional*, núm. 143, enero-febrero 1976, pp. 205 y ss.

<sup>23</sup> Suscritos en 12 de junio de 1975. Para ampliación del tema puede verse en *loc. cit.* anteriormente, pp. 216 y ss.

se desenvuelve la integración fronteriza: el institucional, el económico y el social. De los planos señalados, el más complejo y el más típico, es sin duda el correspondiente al de la integración institucional. Las dificultades se complican debido, por una parte, a la novedad que representa la creación de nuevas expresiones orgánicas en esta materia y a la falta de una experiencia en el comportamiento de los canales institucionales señalados.

Los Estados de América Latina han ensayado múltiples contactos en sus fronteras, pero en ningún caso se había intentado una institucionalización que atendiera en la profundidad que hemos señalado, los objetivos de un desarrollo mancomunado en un espacio plurinacional. La constitución del estado en América, en forma centrífuga a su propio corazón continental, desde un centro hacia el interior de su territorio, su economía fundamentada en determinadas zonas o enclaves desarticulados entre sí y la debilidad en razón de las enormes distancias de estas islas económicas y los pueblos asentados en sus confines fronterizos, han originado una serie de conglomerados de gran densidad relativa y extremos de una debilidad congénita. La actual tendencia política de «interiorización», está presente de diversos modos en el quehacer de las naciones en el continente sur. La fundación de Brasilia constituye su ejemplo más caracterizado, pero al mismo se incorporan, la carretera marginal de la selva en Perú, la colonización de Los Llanos en Venezuela, el estudio de las Cuencas del Orinoco en el mismo país, y de los ríos Pilcomayo y Bermejo, en las fronteras de Paraguay, Bolivia y Argentina, la del Lago Titicaca, entre Bolivia y Perú, la industrialización argentina de las regiones de Mendoza y Bahía Blanca, como réplica de profundización territorial al segmento litoral La Plata-Buenos Aires-Rosario-Santa Fe, y la de Laguna Mirin, en la frontera uruguayo-brasileña<sup>24</sup>.

En un plano estrictamente jurídico, el fenómeno de la «institucionalización» del Derecho internacional, alcanza a las formas posibles de colaboración fronteriza. La circunstancia de que este intento de institucionalización parcial y localizada se intente en nuestro conti-

<sup>24</sup> Como intentos más recientes, toda la política brasileña de carreteras, a comenzar por la «ruta transamazónica», las vías de comunicación para el carbón de Colombia, el petróleo del Perú y el gas boliviano y, en su conjunto, la propuesta lanzada por la Cancillería brasileña de iniciar conversaciones para constituir un nuevo organismo subregional destinado a impulsar el desarrollo de la Cuenca del Amazonas. El Pacto Amazónico, tendrá una influencia sobre una vasta región escasamente poblada y a veces ni siquiera conocida, cuya extensión abarca seis millones y medio de kilómetros cuadrados, de los cuales cuatro y medio corresponden al Brasil. La primera etapa de la reunión de los países amazónicos (Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela), postergó para marzo de este año un nuevo encuentro «para continuar y profundizar» el análisis de los aspectos que podría incluir el apuntado tratado.

mente, no empequeñece el valor programático, ni el alcance universal de sus postulados<sup>25</sup>.

### 3.2 *Los casos estudiados*

#### 3.2.1 *La frontera colombo-venezolana*

Las dos naciones suscriben un Estatuto de Régimen Fronterizo —y un Instrumento de Ratificación de la Amistad en el Tonchala y el Tama—, cuyas normas y directivas son posteriormente reconocidas en el Acuerdo firmado en Caracas, el 20 de junio de 1963. En este tratado ya se adelanta el propósito de ambos Gobiernos, de «impulsar en las zonas fronterizas el mejor aprovechamiento de los beneficios de complementación natural entre algunos de sus recursos de producción», y al mismo tiempo «adelantar los estudios conducentes para dotar a las regiones de instrumentos adecuados y alcanzar en consecuencia de un mayor grado de desarrollo económico». A tal efecto se propicia inclusive las gestiones ante el BID, con base en la Primera Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel de expertos de 21 de octubre de 1962<sup>26</sup>. Al mismo tiempo se propicia la construcción del puente Internacional de Ureña, ya convenida por las Cancillerías anteriormente, y el puente Simón Bolívar, y el diseño de la línea a tensión media entre San Antonio-Táchira y Cúcuta.

En el Acta de San Cristóbal, en el 144 aniversario de la batalla de Boyaca, los presidentes Guillermo León Valencia y Rómulo Betancourt, acuerdan formalizar conjuntamente ante el BID las gestiones para que una comisión de expertos preste su asistencia a los dos Gobiernos en la preparación de proyectos de desarrollo económico que favorezca las regiones limítrofes colombo-venezolanas<sup>27</sup>.

El plan de desarrollo regional fronterizo colombo-venezolano, es presentado a consideración de ambos gobiernos en un informe del BID, que incluye un diagrama institucional del que nos ocuparemos seguidamente. La «Declaración Conjunta Colombo-Venezolana» (de 8

<sup>25</sup> La institucionalización es un hecho jurídico generalizado en nuestro mundo actual. A partir sobre todo de la década de 1950, se circunscribe la atención sobre la nueva realidad de una dimensión internacional hasta entonces poco advertida: la organización internacional. Modernos textos de derecho internacional, siguen esta línea de profundización cultural. (Véase *ad exemplum*, SCHEMERS, HENRY G.: *International Institutional Law*, vols. I y II, LEYDEN, A. W. SIJTHOFF, 1972.)

<sup>26</sup> Vid. anexo G, del trabajo presentado por el BID, a los gobiernos de Colombia y Venezuela, bajo el título: *Posibilidades de integración de la zona fronteriza colombo-venezolana*, Washington, D. C., 1964, paginación variada (mapas).

<sup>27</sup> Texto completo reproducido en anexo H, del trabajo *ut supra*. Firmada por los presidentes de Colombia y Venezuela el 7 de agosto de 1973.

de agosto de 1969), en su sexto «ítem» expresa la «complacencia de los presidentes por las realizaciones alcanzadas en algunos procesos de integración fronteriza, tales como el acuerdo sobre cooperación sanitaria fronteriza, el convenio de sanidad agropecuaria entre Venezuela, Colombia y Ecuador, la construcción de los puentes internacionales de San Antonio del Arauca y del que se construye en Upena, la firma del acta de integración petroquímica, el impulso dado al estudio de los problemas indigenistas y al desarrollo de las cuencas limítrofes y muy especialmente los proyectos nacionales o multinacionales para utilización con fines de riego de las aguas del río Paraguachón y para la construcción de la represa del río Coporo en la Guaira venezolana, el mejoramiento de los sistemas de comunicación en la región de Cúcuta y de San Antonio del Táchira y la interconexión eléctrica entre La Fría y el Departamento del Norte de Santander»<sup>28</sup>.

La V Asamblea General Ordinaria de la Confederación Colombiana de Comercio, de la que participó una delegación de empresarios venezolanos, emite una declaración el 28 de septiembre de 1973, en la cual y con relación al problema fronterizo expresan su apoyo a los acuerdos celebrados por el sector público, señalando además la «conveniencia de procurar que los organismos públicos logren entendimientos para la protección ecológica del "área de la frontera"»<sup>29</sup>. En el año de 1974 se crea en la zona de frontera el Ingenio de Zulia a 10 kilómetros de la ciudad colombiana de Cúcuta, para el aprovechamiento de las tierras irrigadas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el ensanche del Ingenio de Ureña. En ambos ingenios se preveía la utilización como combustible del carbón colombiano, explotado en conjunto por empresas de las dos nacionalidades, y la instalación de fábricas de papel, con bagazo de caña como combustible, al mismo tiempo que la instalación de plantas de coquificación del carbón colombiano y el desarrollo de la industria carboquímica. En esa fecha se adelantan planes para el montaje de una planta de carburo de silicio, y de grafito, y se prevé realizar un vasto programa de carbonización a fin de disponer de las maderas suficientes para el proyecto. El puerto de Maracaibo se convertiría, de acuerdo a los proyectos, en el principal centro de exportaciones de la producción de la zona fronteriza<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Véase *Boletín de la Integración*, núm. 45, agosto de 1969, p. 451.

<sup>29</sup> Véase *Boletín de la Integración*, núm. 95, noviembre de 1973, p. 724.

<sup>30</sup> *Boletín de la Integración*, núm. 104, agosto de 1974, p. 450.

### 3.2.1.1 *El régimen institucional propuesto*

Toma en cuenta la teoría clásica en materia de organismos internacionales, estableciendo tres órganos principales: 1) la Conferencia de Gobernadores e Intendentes, 2) Consejo Corporativo Interregional, y 3) el Comité de Coordinación y Planificación Fronteriza.

La Conferencia de Gobernadores e Intendentes está formada por los representantes de los poderes ejecutivos de los Estados, Departamentos, Intendencias y Comisarías de las jurisdicciones que forman la zona fronteriza colombo-venezolana. Esta Conferencia debe reunirse una vez al año, por lo menos, y por turno en cada una de las capitales de las jurisdicciones administrativas representadas o por convocatoria, cuando se presente algún problema urgente que requiera decisión conjunta. Su principal función consiste en el intercambio de información, conocimiento recíproco de intereses inherentes a la frontera, formulación de una política conjunta y examen de los planes, programas y proyectos que se realicen en las zonas fronterizas.

Para ocuparse de los problemas de índole económica y social, se crea el Consejo Corporativo Interregional, formado por los secretarios ejecutivos de las entidades formadas o que se formen para representar los intereses de Guajira y Arauca. Sus reuniones son mensuales y sus miembros se turnan en la presidencia.

Para el estudio de los aspectos técnicos se propone formar un Comité de Coordinación y Planificación Fronteriza, de carácter permanente, integrado por delegados designados por el Departamento de Planeación de Colombia y el CORDIPLAN de Venezuela. Este Comité actúa como Secretaría ejecutiva del Consejo y de la Conferencia, y cuenta con el personal técnico necesario nombrado por cada país, con anuencia del otro. De común acuerdo se establece una sede principal y una subsede, con gastos asumidos por ambas partes. El organigrama se completa con los grupos de asesores que actúan a nivel del Consejo Corporativo Interregional.

### 3.2.1.2 *La práctica establecida*

El Informe presentado por el BID nunca dejó de ser un mero proyecto. En la práctica los dos Gobiernos consolidaron su esfuerzo integracionista con la participación muy activa de la Comisión Permanente Colombo-Venezolana de Integración Fronteriza. Recientemente se ha presentado un proyecto por el senador del Norte de Santander

Justo Pastor Castellanos para crear una Corporación de Desarrollo Regional Fronterizo <sup>31</sup>.

3.2.1.3. *Evaluación particular del esquema institucional*

- Predominio de lo representativo sobre lo funcional.
- Gravitación de las decisiones más importantes en un cuerpo central que constituye el más endeble de los órganos propuestos, por su doble carácter de institución de segundo grado, representantes de organismos colegiados y por su transitoriedad de funciones asignadas.
- Carácter mixto a todos los niveles —político, técnico y social—, de los tres órganos previstos.
- Autofinanciación de los tres cuerpos colegiados independientemente.
- Como dato a tener en cuenta: la ubicación del triple organismo propuesto sobre la frontera, con vinculaciones en el orden nacional, a través de los técnicos nacionales designados, para el Comité de Coordinación y Planificación.
- Es un esquema pensado desde la frontera y no desde el centro hegemónico de poder. Otorga una gran autonomía respecto a la formación de políticas propias de desarrollo, con el contacto indispensable, siempre a nivel técnico no político, con los organismos nacionales de planificación.

3.2.2 *La frontera colombo-ecuatoriana.*

Cuando los Gobiernos de Ecuador y de Colombia proponen al BID, a mediados de 1965, la elaboración de un estudio sobre el programa de integración fronteriza, la realidad institucional de la frontera era la siguiente: Por el Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial, de 14 de julio de 1962 (art. 4.º), se creaba la Comisión Permanente de Integración Económica, a la que se le encomendaba, entre otras, las siguientes funciones:

- Estudiar los problemas del desarrollo económico de las regiones fronterizas para lograr los propósitos señalados en este Acuerdo.
- En la misma fecha se acordaba regular en forma equilibrada las transacciones del intercambio comercial que se realiza a

<sup>31</sup> De acuerdo a la información que tomo del diario *Clarín*, de Buenos Aires, en su edición del día 17 de diciembre de 1975.

través de la frontera común, a cuyo efecto se firmaba el Acuerdo de Tráfico Fronterizo Colombo-Ecuatoriano, y creando la Comisión Mixta, con las funciones de:

1. estudio permanente de las condiciones del intercambio comercial en la zona fronteriza;
2. preparación de los programas comunes de desarrollo para la misma, y
3. promoción de inversiones de interés común para la zona, entre otras<sup>32</sup>.

El artículo 2.º del Acuerdo para intensificar el intercambio comercial de productos agropecuarios, de conformidad con el artículo 29 del Tratado de Montevideo, consideraba especialmente a los abastecimientos de la zona fronteriza de los dos países, en aquellos productos agropecuarios de los cuales existan déficit de producción nacional.

El Reglamento de la Comisión Permanente de Integración Económica (11 de julio de 1964), establece su formación en base a dos subcomisiones mixtas, las que «podrán integrar en la frontera un grupo especial, permanente, compuesto por personas de las regiones interesadas» (art. 4.º). Por imperio del artículo siguiente (5.º), darán participación en los grupos de trabajo a las entidades de fomento de las regiones fronterizas, cuando se trate de tráfico fronterizo y desarrollo integrado de esas zonas. Al mismo tiempo, y como función de la Comisión Permanente de Integración, se establece la de: «estudiar los problemas de desarrollo económico de la región fronteriza», b) del artículo 6.º y el estudio permanente de las condiciones de intercambio comercial en la zona fronteriza (art. 2, p. a.).

El Reglamento para el Intercambio de mercaderías de tráfico fronterizo crea una Secretaría Mixta Técnico-Administrativa, para el otorgamiento de las *tarjetas de tráfico fronterizo*, y hasta tanto se organice una Comisión compuesta por el alcalde, el administrador de Aduana y un delegado de la Cámara de Comercio de las zonas fronterizas de Colombia y en el Ecuador por las autoridades equivalentes, pudiendo incluirse en dichas Comisiones sendos delegados de Subcomisión Mixta Permanente de Quito y Bogotá (art. 25, disposición transitoria).

Para completar este cuadro, señalamos la aprobación del «estatuto de tránsito fronterizo de personas en la zona fronteriza ecuatoriana-colombiana», cuya delimitación zonal corresponde a la establecida por

<sup>32</sup> Cf. BID: *Hacia un programa de integración fronteriza colombo-ecuatoriana*, Washington, D. C., 1966. Anexo I. Documentos oficiales.

el artículo 1.º del Acuerdo de Tránsito Fronterizo, firmado en Bogotá el 14 de julio de 1962, y el Reglamento de Tráfico de vehículos, para facilitar la circulación de vehículos de carga y de pasajeros entre las ciudades de Tulcan e Ipiales.

### 3.2.2.1 *El régimen institucional propuesto*

Al proponer los mecanismos institucionales, a los Gobiernos de Ecuador y Colombia, la Misión del BID trató de incorporar al sistema propuesto los organismos ya existentes. Dentro de este marco estructural se proponía un mecanismo constituido por tres entidades: 1. La Comisión Permanente de Integración Económico-Colombiana; 2. El Consejo de Integración Fronteriza, y 3. Una entidad financiera colombo-ecuatoriana.

1. *La Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana.*—Creada por el Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial, firmado en 1962, está formada por representantes de los dos organismos nacionales de planificación y otros delegados gubernamentales escogidos para cada reunión. Debe reunirse periódica y alternadamente en Quito y Bogotá, fijándose en cada reunión la fecha de la siguiente. Entre sus atribuciones está la de «estudiar los problemas del desarrollo económico de las regiones fronterizas».

2. *Consejo de Integración Fronteriza.*—Tiene el carácter de organismo representativo de los intereses de la frontera, articulándose con el plano nacional, por medio de representantes de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana (uno de cada país), y por representantes de los organismos nacionales de planificación (en la misma proporción). Los intereses locales estarían corporizados por el gobernador de Nariño y comisario de Putumayo, y dos representantes de los gobiernos provinciales de la zona fronteriza ecuatoriana. El sector privado por dos representantes de la zona colombiana y dos de la zona ecuatoriana.

El Consejo pasa a desempeñar el «rol» central, correspondiéndole entre otras las siguientes funciones: *a)* aprobar la política de integración a seguir en las zonas fronterizas; *b)* recomendar a los respectivos Gobiernos nacionales medidas destinadas a estimular el comercio fronterizo; *c)* designar el directorio ejecutivo del Banco o de la Corporación Financiera, y *d)* juzgar el informe de la Secretaría Técnica

del Banco y la ejecución de los proyectos de desarrollo integrado de la región fronteriza.

3. *Organismo financiero.*—Constituye una novedad entre los organismos de frontera. Se ofrecen diferentes alternativas tales como Banco de Integración Fronteriza de carácter mixto; Banco de Fomento; Corporación Financiera Mixta Colombo-Ecuatoriana; creación de dos Corporaciones Financieras una a cada lado de la frontera, con capitales y directorios entrelazados, o instalación de filiales de las Corporaciones Financieras Nacionales de ambos países.

Para cualquiera de las alternativas propuestas se consideraba conveniente: que la sede del organismo esté en la frontera, con una subsede en la otra, que la participación de los capitales de ambos países sea paritaria.

En el organismo se centralizan, además, todas las tareas de investigación, estudio, elaboración y análisis de proyectos, además de la coordinación de todos los tipos de asistencia técnica, nacional y extranjera, a la región. Este Departamento sería también la Asesoría Técnica del Consejo de Integración. Y estaría constituido —al menos— por técnicos que respondieran a los siguientes sectores de interés: programación agropecuaria, infraestructura, industrias y sectores sociales. El director de este Departamento debería desempeñar al mismo tiempo la dirección técnica del Banco.

### 3.2.2.2 *El régimen institucional aprobado.*

El Acta de Rumichaca, suscrita el 12 de marzo de 1966, vuelve al planteamiento clásico de tres organismos internacionalizados en sus tres niveles —técnico, representativo y político—, con los siguientes roles fundamentales:

1. *Secretaría Mixta-Técnico administrativa.*—Es el organismo central del esquema propuesto, correspondiéndole el control del programa del desarrollo, en todos sus aspectos y la ejecución de los proyectos específicos, bajo las indicaciones del Consejo de Integración Fronteriza y de las Subcomisiones Mixtas, y los mandatos de la Comisión Permanente de Integración Económica Colombo-Ecuatoriana. Igualmente, le corresponde el examen del intercambio fronterizo y las propuestas a través del Consejo y de las Subcomisiones Mixtas, de los procedimientos, tendentes a incrementar el comercio de las zonas fronterizas.

2. *Consejo de Integración Fronteriza*.—Mantiene el carácter de organismo representativo de la zona fronteriza, con funciones de control y supervisión de los programas y proyectos de integración.

3. *Subcomisiones mixtas de integración económica*.—Constituye el eslabón central del mecanismo institucional. Conecta a los organismos de frontera con los poderes centrales, y presenta recomendaciones acerca de la política general de integración. Sirve de organismo de alzada para los asuntos que fueren sometidos a su consideración por los organismo de frontera, y presenta un informe anual a la Comisión Permanente de Integración sobre sus actividades.

### 3.2.2.3 *Evaluación del esquema institucional*

- Multiplicidad de los organismos creados, en niveles paralelos, y multiplicidad de las órdenes impartidas a los diferentes escalones. La Secretaría que podría significar el organismo típico, recibe las indicaciones del Consejo de Integración, de las Subcomisiones y los mandatos de la Comisión Económica Permanente.
- Replanteando lo anterior, los dos organismos establecidos en la frontera, encuentran sus facultades de elección limitadas a la aprobación definitiva de dos organismos de tercer grado, las dos subcomisiones, las que, a su vez, deben presentar y esperar la aprobación definitiva de la Comisión de Integración Colombo-Ecuatoriana.
- El cuadro de proyectos comunes y de proyectos compartidos recae en un solo organismo, la Secretaría Mixta técnico-administrativa. Si tenemos en cuenta que el secretario ejecutivo —designado por el Consejo de Integración Fronteriza—, es al mismo tiempo director, en ocasiones será solamente él la persona que deba intervenir para solucionar todos los problemas.
- Los demás cuerpos son órganos meramente deliberativos. Una sola facultad se reserva al Consejo de Integración y es la relativa a las convenciones sobre intercambio comercial. Las otras entran en el área de la formación de voluntades en cadena burocrática, que deben trabar necesariamente la fluencia de la comunicación y la rapidez de las maniobras requeridas.
- Los organismos de frontera están empequeñecidos, con respecto a los organismos centrales de decisión. La necesaria aprobación de todos los pasos instrumentados por la Secretaría Mixta Téc-

nico-administrativa, primero por la Subcomisión que representa en la realidad aprobación a dos puntas—Bogotá y Quito—, supone en la práctica un notable retraso en las tramitaciones. La elevación de esos planes a la Comisión de Integración Colombo-Ecuatoriana, representa en la misma forma otra necesaria etapa de espera y de rectificaciones. Si esa aprobación se hubiera proyectado al seno de organismos representativos en menor escala, se hubieran obtenido resultados quizá más efectivos y dotados de mayor agilidad en las tramitaciones y ejecución de proyectos, con economía en la gestión.

- Estructura muy numerosa con organismos que apenas deciden, y otros que controlan las actividades del sólo instrumento ejecutivo del mecanismo.
- Centralización, que transforma los organismos de frontera en organismos dependientes del poder central en forma directa y confunde o desvirtúa sus funciones con las de los organismos propiamente ejecutivos.
- Los órganos llamados a realizar están debilitados por la serie de aprobaciones indispensables a su accionar, y largas tramitaciones dependientes de organismos situados a distancias considerables de la frontera.
- La VI Reunión de la Comisión Permanente de Integración Fronteriza, celebrada en Quito el 14 de octubre de 1972, constató «el lento cumplimiento de los programas de desarrollo integrado de las regiones fronterizas y las parálisis de anteriores acuerdos suscritos con igual propósito» y recomienda: que los Gobiernos de Ecuador y Colombia, aceleren la ejecución de programas de integración particularmente en lo que respecta a las industrias que podrían establecerse en la zona fronteriza. Las delegaciones de esos países, de común acuerdo, consideraron que es necesario simplificar la estructura actual del régimen institucional, con el objeto de dar mayor oportunidad a los organismos encargados de llevar adelante el proceso de la integración<sup>33</sup>.

### 3.2.3 *La frontera peruano-ecuatoriana*

La última de las fronteras activas en orden a la integración es la correspondiente a la de Ecuador y Perú. Este caso tiene una doble

<sup>33</sup> Cf. *El Informador Andino* de fecha 2 de febrero de 1973, bajo el título «Régimen institucional de Integración fronteriza».

singularidad, ya que existe un caso típico de integración fronteriza, con las características ya señaladas anteriormente, espacio delimitado, régimen institucional propio y programación conjunta, y superpuesto a este esquema un programa de desarrollo hídrico de cuencas.

En orden al tiempo, el primero de los supuestos considerados es el de la integración fronteriza de los Departamentos de Piura y Tumbes en el Perú y de las provincias de Loja y El Oro de Ecuador. Jurídicamente, la integración comienza con la aprobación por los dos Gobiernos del Convenio constitutivo de la Comisión Económica Permanente peruano-ecuatoriana, en 5 de julio de 1971. En la misma fecha se aprueban el Convenio para el Tránsito de Personas en la zona fronteriza, y con fecha 15 del mismo año, el Convenio para el Tránsito de vehículos. Para completar el cuadro normativo, el 3 de noviembre de 1972, se conviene un «Régimen uniforme de ferias fronterizas»<sup>34</sup>.

El Acuerdo para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, se suscribe en la ciudad de Washington, el 27 de septiembre de 1971, y la aprobación del Reglamento de la Comisión Mixta en 10 de junio de 1972, que se completa con la reglamentación interna de cada una de las subcomisiones nacionales<sup>35</sup>.

### 3.2.3.1 *El régimen institucional propuesto*

Toma en cuenta los precedentes legales ya estudiados con respecto a la frontera colombo-ecuatoriana. Se crea una Comisión Económica Permanente Peruano-Ecuatoriana, y dos Subcomisiones Nacionales.

1. *La Comisión Económica Permanente.*—Tiene el doble rol de estudiar los asuntos concernientes a las relaciones económicas y comerciales entre Perú y el Ecuador, aunque dirigido hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, y establecer las bases para una programación conjunta que promueva el desarrollo de los Departamentos fronterizos de Piura y Tumbes y de las provincias de El Oro y Loja. La Comisión se reúne una vez al año, alternativamente en las ciudades de Quito y Lima, y los servicios de secretaría están a cargo de la parte contratante en cuyo territorio debe realizarse la reunión.

<sup>34</sup> Textos completos de ambos convenios publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (BID-INTAL, Centro de Documentación, 13 de agosto de 1973).

<sup>35</sup> Cf.: *Base legal y Reglamentos de la Subcomisión Ecuatoriana de la Comisión Mixta Ecuatoriana-Peruana para el aprovechamiento de las Cuencas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira*, Quito, noviembre de 1972, pp. 5 y ss.

2. *Las Subcomisiones Nacionales.*—Es una novedad la denominación y la integración de las Subcomisiones que adquieren un carácter exclusivamente nacional, no mixto como el caso de Colombia-Ecuador. Hay once representantes de Ministerios y Reparticiones de Estado.

Otra de las originalidades acompañadas al esquema institucional radica en la incorporación a las subcomisiones nacionales de unidades de trabajo formadas por técnicos cedidos expresamente por las entidades nacionales que integran dichas subcomisiones. La coordinación general está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### 3.2.3.2 *Evaluación del régimen institucional propuesto*

- Hay un señalado carácter de organismos deliberativos en los dos cuerpos creados, con tendencia a la falta de ejecutividad y eficiencia.
- Excesivo número de integrantes en las Subcomisiones Nacionales (once representantes de dependencias estatales).
- Centralización total de las instituciones creadas.
- Falta de continuidad operativa.
- Coordinación basada en un Ministerio, con graves urgencias de solución en los de su área específica (Ministerio de Relaciones Exteriores).

### 3.2.3.3 *El régimen institucional de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira*

Crea una Comisión Mixta integrada por dos Subcomisiones Nacionales. Cada Subcomisión Nacional mantiene grupos de trabajo encargados de la ejecución de sus decisiones. Existen, igualmente, los Grupos de Trabajo binacionales y cada Subcomisión establece su propia Dirección Ejecutiva.

1. *Comisión Mixta.*—Está dotada de una relativa autonomía al concedérsele atribuciones que incluyen la negociación y suscripción de los contratos y compromisos para la más pronta ejecución del proyecto. Este propósito está expresamente concedido por el artículo 15 del Convenio fundamental, por el que las partes se comprometen a «dar las facilidades necesarias y delegar la autoridad que sea necesaria para el funcionamiento adecuado de la Comisión Mixta». Es la Comisión Mixta, por otra parte, la que elaboró su propio Reglamento.

## LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Se integra, por las Subcomisiones Nacionales, a su vez integradas por sólo cinco miembros, actuando como director el de la Subcomisión Nacional del país sede. La Secretaría será asumida por uno de los miembros de la otra Subcomisión.

Las decisiones de la Comisión Mixta se toman por consenso entre ambas Comisiones. Y actúa en base a las Subcomisiones Nacionales, grupos de trabajo binacionales y nacionales y contratos y arreglos con terceros.

2. *Subcomisiones Nacionales.*—Planifica, organiza, supervisa y dirige los estudios, labores, obras y trabajos que la Comisión Mixta le imponen para el cumplimiento de las distintas tareas. Para cumplir estos objetivos la Subcomisión cuenta con la Dirección Ejecutiva, con oficinas en su sede central y en donde fuere necesario para el cumplimiento de sus fines.

La Dirección Ejecutiva se compone de: a) director ejecutivo, b) por un coordinador a cargo de la unidad administrativa y de la unidad financiera, de las unidades de proyecto y de la Auditoría general.

### 3.2.3.4 *Evaluación del régimen institucional*

- Constituye el más avanzado organigrama de los propuestos para un régimen de integración.
- El nivel internacional se logra al más alto grado de la jerarquía institucional propuesta, con garantías para el funcionamiento fluido y sin tropiezos burocráticos.
- La constitución de las Subcomisiones Nacionales es todo un acierto, por su reducido número de integrantes, y su casi perfecta redistribución de funciones y cometidos específicos.
- Todo el esquema está transido de efectividad. La creación de la Dirección Ejecutiva, dentro del propio seno de la Subcomisión, es otra prueba de gran sentido de trabajo y de funcionalidad.
- Los niveles de acercamiento nacional se derivan a sus propios cauces naturales, los propios integrantes de las Subcomisiones y se logran institucionalmente por media de las propias Subcomisiones.
- La personalidad jurídica de la Comisión Mixta, y la efectiva delegación de atribuciones, representa un señalado avance en las tradiciones burocráticas de América Latina. El funcionamiento perfecto y sin tropiezos de esta Comisión, al decir de

uno de sus integrantes, daría razón a la efectiva necesidad de delegar funciones, en los organismos creados, si es que deseamos llevar a ejecución obras de empeño<sup>36</sup>.

#### 4. BASES INSTITUCIONALES PARA UNA INSTITUCIONALIZACIÓN FRONTERIZA

Una matriz institucional válida para una organización de integración fronteriza debe responder a tres cuestiones más importantes: una adecuada estructura, clara señalización de funciones y niveles horizontales y de representación. Avancemos algunas ideas en torno a estos caracteres fundamentales.

##### 4.1 Estructura adecuada

La estructura clásica en un organismo internacional suponía la existencia de tres órganos perfectamente diferenciados: los órganos políticos, formados por representantes de los Gobiernos, con o sin calidades de plenipotenciarios, a quien corresponde el *decision-making power* en aquellos asuntos que los propios estados le han encomendado. La segunda son los técnicos que asesoran a los órganos políticos, e imparten directivas a los órganos administrativos y, en tercer término, estos últimos, cuyo funcionamiento se considera esencial al desenvolvimiento de todo el esquema institucional.

Hay quienes sostienen que de los tres tipos de órganos los más importantes son los políticos. El «impulso político se considera el elemento principal de toda actividad internacional»<sup>37</sup>.

Con todo, «las nuevas concepciones estructurales puestas en marcha en el marco del derecho de la integración», señalan precedentes, que abren paso a organismos que responden al interés general de la institución creada. Ello permite pensar en una estructura en que ésta no se encuentra condicionada a impulsos exteriores y, por el contrario, se encuentra en disposición de responder a las exigencias de la organización y de sus finalidades globales.

Ciertamente que este acto creador constituye un verdadero nacimiento jurídico. Los Estados crean la persona jurídica, a la que dotan de las facultades inherentes a su desenvolvimiento, y delegan en ese

<sup>36</sup> Documento citado *ut supra*, pp. 84 y ss.

<sup>37</sup> Conferencia pronunciada por el doctor Ferrer Vieyra, E., en la Universidad del Litoral-Argentina, y publicado como anexo del trabajo: *Cuenca del Plata: aspectos jurídicos e institucionales de un desarrollo multinacional*, Depalma, Buenos Aires, 1969, pp. 315 y ss.

acto creador —Acuerdo, Tratado—, un paquete abierto de posibilidades decisoras. Estamos ante el problema *autonomía-heteronomía* de la organización internacional, principio clave que fundamenta la estructura de todo el conjunto institucional. Abogamos por una autonomía relativa de los órganos institucionales. Ello significará dotar al órgano central elegido de un poder de decisión, y a los órganos ejecutivos de amplio poder de realización, y entre unos y otros claras relaciones de poder. Por lo que respecta al ensamblaje institucional, estimo que se impone aceptar el concepto de «organismos de ensamble», es decir, el vértice superior jerárquico está formado por los escalones inferiores, y éstos se integran en aquél, sin paralelismos que abren instancias de consultas y apelaciones.

En este esquema simple hay lugar para dos tipos de órganos: uno decisor, y el otro ejecutivo. Ese primero está formado por los integrantes del segundo y, en realidad, es el punto de coincidencias sobre la formación de la voluntad común. El órgano ejecutivo puede inclusive formar un pequeño núcleo, más selectivo con funciones de enlace, y de continuidad administrativa. A este núcleo podemos incorporar una unidad financiera, o una unidad administrativa, y los grupos de trabajo y cuerpos de asesores, imprescindibles a la realización de los proyectos.

#### 4.2 Clara delimitación de atribuciones

Principio fundamental para que todo el andamiaje funcione. En principio al órgano superior corresponde la realización de los estudios del programa y de las acciones necesarias a tales objetivos, incluyendo la negociación y suscripción de contratos, asume, por otra parte, la realización de las reuniones técnicas. El órgano inferior cumple las funciones encomendadas en su ámbito respectivo y sirve de enlace entre las autoridades nacionales y el órgano superior y ejecuta las resoluciones del órgano superior.

#### 4.3 Niveles horizontales

En todos los organismos internacionales se plantea la necesidad de entroncar a uno o varios niveles horizontales, confluyendo en un mismo escalón de decisiones. En los casos estudiados hemos visto entronques internacionales a todos los niveles de organismos propuestos. La experiencia internacional parece significar que un solo entronque

es suficiente, y éste al más alto nivel de la organización, para obviar otras dificultades. La experiencia de las Comisiones de Aguas entre México y los Estados Unidos—con carácter internacional y dos secciones nacionales— es un buen precedente a tener en cuenta, y parece haber inspirado la solución adoptada por el Tratado firmado en Washington por los ministros de Relaciones Exteriores de Perú y del Ecuador, en 27 de septiembre de 1971.

#### 4.4 *Representatividad*

Es importante incorporar al proceso de institucionalización a los intereses de la frontera. Esta tendencia es manifiesta en el primer intento institucional considerado y va diluyéndose a medida los proyectos son auspiciados por el Gobierno central. Es importante insistir en este postulado, que conlleva otro derivado y es el de la localización de los órganos principales del proceso. La ventaja de una sede cercana a la frontera resuelve en forma inmediata muchos problemas que de otra manera se derivan a canales de circulación administrativa. Esta localización ha sido señalada como parte del éxito atribuido a las Comisiones de Aguas entre los Estados Unidos y México. Y, opuestamente, ha sido reconocida como una crítica para otros casos estudiados.

### 5. MODELO HIPOTÉTICO

#### 5.1 *Organismos*

El régimen institucional de integración fronteriza, se compone de una Comisión Mixta y dos Subcomisiones Nacionales.

#### 5.2 *Constitución*

La Comisión Mixta está integrada por las dos Subcomisiones Nacionales.

Cada una de estas Subcomisiones Nacionales está constituida por: un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de Industria, Comercio u Organismo oficial de Comercio Exterior; un representante del Ministerio de Finanzas; un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería; un representante del Instituto de Planificación, y un representante del sector privado de la frontera.

### 5.3 *Funciones*

#### 5.3.1 *De la Comisión Mixta*

- Establecer los programas conjuntos de estudios.
- Ejecutar los programas binacionales que hayan sido aprobados por los Gobiernos de los dos países.
- Coordinación general de los proyectos específicos.
- Preparar la documentación técnica necesaria para solicitudes de crédito o financiamiento, nacionales o internacionales para los programas a su cargo.
- Dictaminar sobre las condiciones e implicaciones de nuevos proyectos, cuando los dos Gobiernos lo soliciten.
- Realizar todas las acciones necesarias, incluyendo la negociación y suscripción de contratos y compromisos, para los proyectos en ejecución.
- Otras acciones relacionadas con el Convenio que de mutuo acuerdo le encarguen los dos países.

#### 5.3.2 *De las Subcomisiones Nacionales*

- Cumplir con las funciones de la Comisión Mixta en lo que corresponde a cada país.
- Realizar las labores que específicamente le encomiende la Comisión Mixta.
- Servir de contacto entre las entidades y autoridades nacionales y la Comisión Mixta.
- Remitir a la otra Subcomisión informes trimestrales sobre el avance de los trabajos programados por la Comisión Mixta que le fueren asignados.
- Preparar u obtener los informes y documentos que requiera la Comisión Mixta, en el cumplimiento de sus funciones normales o en forma especial.
- Llevar un archivo completo de todo lo relacionado con la Comisión Mixta, a cuyo efecto la documentación deberá producirse por duplicado, a fin de que cada Subcomisión cuente con la misma información.

#### 5.4 *Formación de la voluntad corporativa y organismos*

5.4.1 Las sesiones de la Comisión serán presididas por el director de la Subcomisión Nacional del país sede y en ausencia de éste dicha función será asumida por el otro director. A su vez, la Secretaría será asumida por uno de los miembros de la otra Subcomisión.

5.4.2 Las decisiones de la Comisión Mixta se toman por consenso entre ambas Subcomisiones.

5.4.3 La Comisión Mixta cumple también sus funciones a través de: las Subcomisiones Nacionales y sus grupos de trabajo nacionales. Los grupos de trabajo binacionales y los contratos y arreglos con terceras personas.

#### 5.5 *Sede y reuniones*

La sede de la Subcomisión A estaría en la cabecera de uno de los Departamentos de frontera; la sede de la Subcomisión B en la otra cabeza de Departamento o Provincia.

Las Subcomisiones se reunirán de acuerdo a su propio Reglamento.

Las reuniones de la Comisión Mixta alternadamente en cada una de las sedes de las respectivas Subcomisiones Nacionales.

La Comisión Mixta tiene facultad para delegar en una reunión plena parte de sus atribuciones a las Subcomisiones de ambos países en el período que transcurre entre una reunión y otra.

#### 5.6 *Estructura*

Cada una de las Subcomisiones cuenta con una Dirección Ejecutiva compuesta por: un director ejecutivo, un coordinador, del cual dependen una Unidad Administrativa y una Unidad Financiera, las unidades de ejecución de los distintos proyectos en curso, y una Auditoría general. El presidente de la Comisión tiene la doble función de ser el representante legal de la Comisión y su director ejecutivo.

Cada unidad de proyecto tiene su propio jefe de proyecto cuyas funciones son las de asumir la dirección técnica del proyecto, elaborar planes y programas de estudio, dirigir, controlar y coordinar la realización de obras y coordinar con las autoridades locales su participación en el mejor resultado de los proyectos.

La Unidad Administrativa cuenta con las siguientes actividades:

## LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Secretaría, Documentación y Archivo, Personal, Relaciones Públicas, Estadística, Biblioteca, Transportes y Servicio de Conserjería.

La Unidad Financiera planifica, organiza, dirige, coordina y controla las actividades y labores a su cargo y cuenta con las siguientes actividades: de contabilidad, de fiscalización y preauditoría y presupuestos, de pagaduría, proveeduría e inventarios.

### 5.7 *Sesiones de la Subcomisión*

Una vez por mes y, extraordinariamente, a petición del presidente.

Habrá sesión con la concurrencia de, por lo menos, tres miembros.

Toda resolución requerirá el voto de la simple mayoría de los miembros, en caso de empate, el voto dirimente pertenece al presidente.

Las votaciones son nominales.

Las resoluciones serán ejecutadas sin que sea necesario la aprobación del acta de la respectiva sesión.

### 5.8 *Comisiones especiales de Subcomisión*

Las Subcomisiones podrán designar Comisiones especiales pluripersonales o unipersonales entre sus miembros para estudio o informe de los asuntos que se conozcan o discutan en las sesiones.

Los informes de las Comisiones serán presentados a la Subcomisión por escrito.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

