

MUNDO HISPANICO

COMUNICACION PRESENTADA AL PRIMER CONGRESO DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE LA II REUNION DE JURISTAS DE LA CUENCA DEL PLATA CELEBRADA EN CORDOBA DEL 16 AL 21 DE MARZO DE 1970 (*)

(DESARROLLO DE AREAS FRONTERIZAS)

La Primera Reunión de Juristas de la Cuenca del Plata, celebrada en Asunción del Paraguay en el año 1968, analizó la problemática que presenta el programa de desarrollo de la Cuenca del Plata y recomendó el estudio de diversos temas vinculados al quehacer jurídico de los Estados participantes en el programa. Uno de dichos temas fue el referente al desarrollo de áreas fronterizas.

En la Declaración de los ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Cuenca, formulada en Buenos Aires en 1967, los Estados expresaron la voluntad política de que se debía encarar la complementación económica de áreas limítrofes, y en el Tratado de Brasilia, firmado en 1969, se reiteró (artículo 1.º) que se debía propender a la obtención de dicho objetivo, para lo que era necesario formular los entendimientos operativos e instrumentos jurídicos pertinentes.

La Secretaría General de la O. E. A., por intermedio del Departamento de Asuntos Jurídicos y en su tarea de prestar asistencia técnica al programa de desarrollo de la Cuenca, organizó la II Reunión de Juristas, haciendo de dicho tema —«Desarrollo de áreas fronterizas»— materia única de estudio.

Por razones metodológicas se dividió el mismo en tres grandes partes :

- Aspectos generales de la integración fronteriza.
- Aspectos jurídicos, institucionales y sociales.
- Análisis de casos concretos de desarrollo fronterizo en la Cuenca del Plata.

(*) El Congreso de A. A. D. I. tuvo lugar en Mendoza, del 13 al 16 de marzo de 1971.

La reunión fue organizada conjuntamente con la Universidad católica de Córdoba, cuyo rector, doctor Fernando Storni, expresó las siguientes palabras en la sesión de inauguración y que reflejan la tónica compartida por los participantes: «La Universidad es, ante todo, un diálogo constante de la ciencia con las necesidades actuales de los pueblos, y los pueblos de América no podrán señalarse en el concierto de las naciones si no es a través de la constitución de un bloque que, al mismo tiempo que las integra corporativamente, las refuerce en su integridad interior. Por eso el tema de esta reunión es apertura de las naciones en sus fronteras para hacerlas crecer más armónicamente. La Argentina, con sus extensas fronteras, comprende que no puede desarrollarlas si al mismo tiempo no colabora en el crecimiento de las fronteras de sus naciones hermanas». El embajador Julio Lacarte Muró, presidente del Comité intergubernamental coordinador de la Cuenca del Plata manifestó, a su vez, que «resulta claro que en el mundo actual la noción de convivencia en las zonas fronterizas tiende a modificarse radicalmente. Lo que hasta hace no muchos años se limitaba al comercio fronterizo, rígidamente delimitado y controlado, sin mayores aportes que no fueren algunas vías de comunicación —puente o carretera— como complemento útil, hoy en día percibimos que ante las perspectivas de integración acelerada a las que nos arrastran el progreso de la ciencia y la política desarrollada por los Gobiernos, puede pasar a constituir un camino hacia las integraciones regionales»; el autor de esta comunicación, que actuó de director de la II Reunión, expresó que a pesar de que las fronteras eran elementos anteriores al Estado políticamente organizado, la tendencia había sido considerar a las mismas como el límite último del interés nacional o estatal en materia de desarrollo, que en casi ninguna oportunidad se interesaron los Estados por lo que estaba pasando más allá de sus límites políticos, y que cuando alguna preocupación demostraron, ella fue motivada por un concepto de seguridad nacional que actualmente está en plena transformación.

Fue electo presidente de la II Reunión el doctor F. Storni; vicepresidente, el embajador E. Oribe, y secretario general, el doctor Manuel R. Zanón.

ASPECTOS GENERALES DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Los relatores del tema fueron los siguientes especialistas:

Doctor Francisco Quintana Ferreyra, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

Ministro doctor Efraín Darío Centurión, representante suplente

de Paraguay ante el Comité intergubernamental coordinador de la Cuenca del Plata; y

Reverendo P. Paúl Ramlot, director general del Instituto de Estudios Políticos para Hispanoamérica.

El doctor Quintana Ferreyra desarrolló *in extenso* la ley sobre zona fronteriza y/o áreas fronterizas de Argentina, recientemente promulgada, e indicó asimismo que el elemento tipificante de la obra multinacional era el «interés común», que tiene singular importancia en el desarrollo de zonas fronterizas. Al analizar disposiciones de la ley 18.575, expresó que el objetivo principal de la misma era el asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la nación, pero que ello no indicaba un concepto cerrado, ya que se propendía también al afianzamiento de los vínculos espirituales, culturales y económicos con las poblaciones de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República.

El ministro Centurión se refirió, en especial, a la ubicación de la integración fronteriza dentro de la integración subregional. Señaló que la «filosofía integracionista» nacida recientemente como consecuencia del análisis de sus problemas por los Estados desde una perspectiva zonal, encuentra su más reducida expresión en la integración de áreas limítrofes o de áreas fronterizas. En apoyo de esa manifestación, informó que al discutirse en A. L. A. L. C. tanto el artículo 19 del Tratado de Montevideo como la juricidad de los acuerdos subregionales de integración no se analizaron los problemas jurídicos y económicos que podría presentar un programa de desarrollo fronterizo.

El doctor Ramlot se refirió al proceso fronterizo en sus tres aspectos importantes: 1) Los datos del problema. 2) La dinámica de la integración fronteriza; y 3) Los agentes y proyectos. Caracterizó el desarrollo fronterizo como una «dinámica reductora de dualidades» cuya misión era hacer desaparecer en forma paulatina las diferencias de uno u otro tipo imperantes en la región. Se refirió a la necesidad de considerar el desarrollo fronterizo no solamente en relación con un espacio económico en particular, sino a un espacio que denominó «decisional», en el sentido de que la actividad económica genera problemas sociales, culturales y de otra naturaleza. Por otra parte, la característica del mismo es haber permanecido hasta nuestros días «cerrado», siendo la tarea actual el abrirlo, destrabarlo, a fin de que se pueda manifestar su potencial dinámico.

Al discutirse el tema en plenario, se hizo referencia a las obras de infraestructura de la región, manifestándose que el elemento tipificante que es el interés común, tal como lo señaló el doctor Quintana, tiene allí especial significado, aunque en algunos casos se presentaban dificultades en determinar

si la obra pertenece propiamente al «área de frontera» o a la región toda. El uso de las expresiones «integración fronteriza» y «desarrollo fronterizo» motivó que se señalase la diferencia que puede haber entre dichos términos si se interpreta el proceso de integración como encuadrado dentro de las disposiciones del Tratado de Montevideo; se estimó que era más correcta, en cierta forma, el uso de «desarrollo fronterizo» según los fines expresados en diversas oportunidades por los mismos Gobiernos.

La determinación del *área fronteriza* fue también objeto de diversas consideraciones; tanto el criterio de la *homogeneidad física* de la región, como el de la *inter-relación económica*, como el puramente *administrativo* (en su aspecto jurisdiccional, así como de distancia geográfica) fueron indicados como aceptables según el tipo o clase de fronteras. Posiblemente, el primero sea el más indicado desde el punto de vista teórico; el segundo fue el adoptado en la delimitación de las áreas fronterizas entre Ecuador y Colombia y Colombia y Venezuela; el tercero, en su aspecto jurisdiccional es el vigente en el proceso mejicano-estadounidense. El criterio de la *distancia geográfica* es el propuesto por entidades privadas para la frontera uruguayo-argentina.

En el análisis de esta parte general del tema, se señaló que en todo proceso de desarrollo fronterizo se encontraban *obstáculos estructurales* y *obstáculos institucionales*. Los primeros estaban caracterizados por la falta de contacto entre las economías, la inercia estatal, la necesidad de acuerdos a nivel presidencial y las distorsiones monetarias. Los segundos estaban caracterizados por la falta de una programación binacional del desarrollo, la inexistencia o inoperancia de organismos de planificación y falta de entidades nacionales, binacionales o multinacionales encargadas de la integración fronteriza.

ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y SOCIALES

Los relatores del tema fueron los siguientes especialistas:

Embajador doctor Rodolfo Weidmann, de la Comisión permanente pro Estudio Integrado de la Cuenca del Plata.

Profesora doctora Frida de Armas Barea, coordinadora del Seminario permanente para el Estudio Jurídico de la Integración Latinoamericana, Universidad del Litoral.

Doctora Iris Laredo, profesora e investigadora de la Universidad de Rosario.

Profesor doctor Felipe H. Paolillo, profesor de Derecho internacional público de la Universidad de Montevideo.

Doctor Jorge A. Difrieri (O. E. A.).

Doctor Eduardo Sutter Schneider, del Instituto de Derecho Internacional, Universidad de Rosario; y

Doctor A. Valdez, del Instituto de Sociología, Universidad Nacional de Córdoba.

El embajador Weidmann puso énfasis en la necesidad de contar —como factor fundamental para el desarrollo fronterizo— con un tipo de decisión política, la que ya existía en el caso de la Cuenca del Plata según los diversos instrumentos aprobados por los Gobiernos. Señaló que dicho proceso debe estar coordinado en forma total con los planes nacionales de desarrollo y con los compromisos internacionales de los países. Se refirió a la necesidad de crear un órgano político que tuviera a su cargo el estudio y la programación del desarrollo subregional, así como de una entidad financiera o Banco de Fomento. A este respecto hubo en el plenario total coincidencia sobre la necesidad de la creación de un ente financiero encargado de cubrir los costos del estudio y ejecución de proyectos comunes en la Cuenca, aprobándose la filosofía básica que funda el proyecto uruguayo sobre creación de un ente financiero. Empero, varios participantes señalaron las posibles ventajas que habría en la creación de instituciones de crédito particulares para ciertas regiones o programas sectoriales de desarrollo fronterizo. La creación de un organismo político que, dependiendo del Comité intergubernamental coordinador de la Cuenca del Plata tuviese a su cargo la planificación y ejecución de programas de desarrollo de áreas de frontera, fue también considerado como un instrumento idóneo y necesario desde el punto de vista institucional.

La profesora Armas Barea señaló que, a su criterio, pueden distinguirse distintas etapas de un mismo proceso. Puede existir una simple colaboración entre los Estados en un marco tradicional donde sólo hay un ordenamiento o principio de ordenamiento sobre intercambio social (tráfico fronterizo); puede existir un programa conjunto de desarrollo integrado con participación de diversos sectores de la zona; y, finalmente, la última etapa en la que habría una sustitución del interés individual por el interés común de los Estados que permitiría la creación de órganos comunitarios. Estimó necesario, en todo caso, para un proceso racional, una programación *conjunta* de los países y una acción *coordinada*. Indicó una posibilidad metodológica fundada en dos premisas: la acción de los organismos nacionales de planificación y la creación de un organismo permanente que contase con un ente financiero semejante al anteriormente enunciado. Para una programación conjunta del desarrollo era necesario la existencia de acuerdos o tratados entre los Estados, celebrados según el Derecho internacional y en los que deben establecerse los lineamien-

tos políticos y crearse los organismos encargados de ejecutar esas políticas. La profesora Armas ubicó el proceso de desarrollo fronterizo —como lo hizo también el doctor Lupinacci y otros participantes— en el contexto del Tratado de Montevideo que instituye la A. L. A. L. C.

Al discutirse en plenario este tema, hubo acuerdo en diferenciar el tráfico fronterizo propiamente (art. 19 de A. L. A. L. C) del desarrollo fronterizo, analizándose la posibilidad de situar este último dentro del artículo 54 de dicho instrumento legal, ya que se está en los fundamentos de todo proceso de integración y es una medida adecuada para la formación del mercado común hispanoamericano, objetivo último de tal instrumento. Se coincidió en la necesidad de informar a las autoridades de A. L. A. L. C. de aquellos programas de cierto volumen a iniciar por dos o más países, por ser también de interés de esa organización.

La doctora Laredo hizo un análisis del aspecto político del desarrollo limítrofe, destacando la existencia de tres problemas previos: la inexistencia de sistemas políticos cerrados; la polarización creciente del poder, y la interrelación entre subdesarrollo y dependencia. La existencia de los mismos y trasladando estos conceptos a las áreas de frontera, revelan que éstas son al resto de la nación, lo que los países subdesarrollados son a los industrializados; son apéndices de los mismos y con un alto grado de vulnerabilidad frente a los factores de poder y presión internos y externos. Frente a tal circunstancia, el nacionalismo convencional no puede constituir para la profesora Laredo una respuesta válida ni realista frente a los problemas del presente, en especial a los emergentes de la polarización creciente del poder. El empobrecimiento fronterizo que se nota en Hispanoamérica frente al crecimiento gradual y progresivo de los polos de desarrollo nacional llevan a considerar la integración fronteriza como «instrumento de recomposición y de seguridad». Es el primer eslabón de un avance gradual y progresivo hacia una etapa de integración más amplia y profunda. Teniendo en cuenta que hay una interrelación directa entre desarrollo económico y seguridad nacional, es también un instrumento válido de afianzamiento de la autodeterminación real de la región o país.

El doctor Paolillo señaló, en el documento que presentó a la II Reunión, las dificultades bibliográficas existentes para el estudio del tema, agregando que hasta la fecha no se había hecho un estudio profundo del mismo, al punto que puede decirse que no existe un concepto claro y generalmente aceptado de lo que debe entenderse por integración fronteriza. A su criterio ha sido el nacionalismo mal entendido, el desconocimiento recíproco de los países vecinos, la falta de interés de los Gobiernos en profundizar en los problemas de sus regiones fronterizas o la indecisión en dar los primeros pasos hacia un entendimiento entre Estados; lo que ha prevalecido sobre otros factores que

fomentan la integración. Empero, dos razones han producido un cambio de actitud en los últimos tiempos: el «mirar hacia adentro» que ha emprendido Hispanoamérica con su proceso integracionista; y la necesidad de encontrar alternativas a las limitaciones del mismo, ya que la integración fronteriza aparece como un proceso apto para los mismos fines. No es que sea para Paolillo un proceso paralelo o complementario de la integración económica, sino una verdadera «alternativa». Sin intentar dar una definición, encuentra útil caracterizarlo expresando que se está frente a un proceso de integración fronteriza «cuando se trata de un proceso en el que participan dos o más Estados con límites comunes, que implica una acción de cooperación entre dichos países con relación a obras o programas normalmente localizados en la frontera, o en zonas adyacentes, pero cuyos efectos directos se circunscriben a regiones de extensión variable adyacentes a la frontera». En relación a los procedimientos para determinar el área fronteriza, expresa que la misma depende, tanto desde el punto de vista geográfico como socio-económico, de una multiplicidad de factores que varían en cada caso y que hace aconsejable se proceda de un modo empírico.

El doctor Difrieri hizo una descripción del proceso desde el punto de vista social, que fue particularmente interesante. Indicó, en primer lugar, que el desarrollo debe tomarse como un proceso integrado, ya que se refiere al orden político, económico, social, hasta moral. Ubicó a la mayoría de las regiones fronterizas de la Cuenca en los «umbrales de estructura» de que hablan Freedman y Alonso, de menos de trescientos dólares de ingreso *per cápita*, señalando que las inversiones más rentables en esos lugares eran las de naturaleza social (salud, viviendas, escolaridad, etc.). Otros tipos de inversiones corresponderían a los otros umbrales de quinientos y setecientos dólares, respectivamente. El autor de esta Comunicación señaló la necesidad de tener indicadores sociales y económicos actualizados como elemento previo para cualquier tarea que se quiera realizar. La preparación de los mismos podría ser una tarea propia no sólo de los organismos oficiales, sino también de las instituciones universitarias y docentes de la región. Hizo referencia en forma extensa a las tareas de la Comisión Méjico-Estados Unidos de América para el desarrollo y amistad fronterizos establecida en 1966, que creó diversos grupos de trabajo integrados por expertos y técnicos de ambos países para estudiar y recomendar a la Comisión programas de actividades dentro de sus respectivas áreas de competencia. Se estableció así un grupo de trabajo para estudiar la planeación y ejecución de medidas de auxilio en caso de desastres naturales que puedan ocurrir en los territorios de algunos de los dos países. La labor del grupo llevó a la firma de un Acuerdo entre Méjico y Estados Unidos sobre la ayuda mutua a prestarse en caso de inundaciones, incendios

y otros desastres, creándose un Comité de auxilios. Otro grupo de trabajo analizó el desarrollo económico; se compiló y evaluó la información sobre recursos humanos y materiales disponibles a ambos lados de la frontera a fin de posibilitar la creación de nuevos empleos y elevar el nivel de vida de los pobladores. Un grupo de trabajo sobre industrialización identificó características especiales, sociales y económicas, referidas a diversas industrias en la zona fronteriza. El intercambio comercial fue estudiado por otro grupo en relación a los productos que pudieran aumentar el volumen del intercambio; en forma concreta, se analizó la producción, en el lado mejicano, de textiles utilizando materia prima de Estados Unidos, para su reintroducción en el mercado norteamericano como producto elaborado, la instalación de depósitos comerciales y medidas para la represión del contrabando. Un grupo de trabajo sobre transporte estudió la infraestructura vial de la frontera a fin de señalar la necesidad de obras complementarias y recomendó un sistema uniforme de señales de tránsito. Un grupo de trabajo sobre turismo —que posiblemente es la industria más importante en determinadas regiones limítrofes y que es una actividad que implica presupuestos sociales y educacionales— estudió ampliamente el tema y recomendó medidas para la eliminación de obstáculos administrativos que afectaban al turismo en ambos lados de la frontera. Un grupo de trabajo sobre desarrollo urbano consideró el problema de las «ciudades gemelas», grupos urbanos situados a cada lado de la frontera —situación que se presenta a menudo en la zona de la Cuenca—, aconsejando considerarlas como una sola comunidad a los fines de un desarrollo conjunto y cooperativo, y de una planificación única. La referencia a las tareas de la Comisión citada se hizo estimándose que los problemas que presenta la educación, la fuerza de trabajo regional, la formación profesional y técnica y las actividades culturales, entre otros aspectos, deben ser estudiados con detenimiento, ya que son los pilares en que puede fundarse cualquier proceso de desarrollo fronterizo.

El doctor Sutter Schneider abordó igualmente aspectos sociales del desarrollo de áreas fronterizas. Señaló que al hablar de «zona fronteriza» se encuentran en pugna un criterio jurídico-administrativo y otro socio-económico. Para el enfoque de su estudio, resulta más importante el segundo, que toma en cuenta en qué medida la economía de la región se apoya en la movilidad de los factores de una zona a otra. Para Sutter, cuando esa interdependencia y movilidad de factores se hace más pronunciada para el país vecino, se llega a la conclusión de que se está en presencia de una «zona fronteriza» en el sentido socio-económico. La extensión en profundidad de dicho espacio no es rígida en el tiempo ni común para todos los factores que se manifiestan, de donde proviene la imprecisión y consiguiente dificultad para determinarlo.

Esa dinámica de la zona fronteriza implica que el planeamiento para su desarrollo tiene que estar ligado a dos vertientes: al planeamiento nacional y al planeamiento regional, comprendiendo en este último la zona a ambos lados del límite político. El análisis de la ley argentina 18.575 motivó que se refiriera a la situación actual de nuestras fronteras en las que se presentan, a su criterio, situaciones similares al de subdesarrollo, caracterizadas por diversos factores, entre otros, por los problemas sanitarios, tenencia de la tierra, bajo nivel de vida, mano de obra no calificada, baja tecnología agropecuaria y migraciones internas. Se refirió posteriormente a los problemas que presenta la gran movilidad de la mano de obra en ciertas regiones, a la deficiente estructura asistencial, a la falta de una política sanitaria preventiva y a los problemas educacionales.

El doctor Valdez se refirió a la sociología de la región fronteriza. Encontró imprecisa la terminología que se usa en diversos documentos de la Cuenca del Plata, en especial los términos «integración fronteriza» y «áreas limítrofes», por lo que propuso una distinción entre las siguientes expresiones: frontera, zona fronteriza, áreas de influencia de las zonas fronterizas y poblaciones fronterizas. Se refirió, en especial, a las poblaciones fronterizas, manifestando que si se encuentran geográficamente una frente a otra, en ellas se hacen patentes las diferencias que existen entre los dos países vecinos y que aquellas pertenecientes al país más desarrollado ejercen influjos sobre las que pertenecen al menos desarrollado a través del comercio y de algunas categorías culturales, aunque sea lo inverso en lo referente a las tradiciones, folklore y artes populares. El sentimiento nacionalista de los pobladores se encuentra agudizado, jugando algunas veces en forma especial el de lealtad a la patria. Según Valdez, los pobladores de ciudades fronterizas tienen un especial celo en todo lo que se refiere a la dignidad, prestigio e interés de cada nación, por lo que son proclives al recelo y a la rivalidad. Estos son factores que debe tenerse especialmente en cuenta en los estudios sobre integración, el desarrollo y la sociedad, para terminar enumerando una serie de tareas propias del sociólogo y que se presentan con carácter «neurálgico» en diversas zonas fronterizas.

Es de señalar que en la discusión de estos problemas fronterizos se puso énfasis en la reunión que la distinción entre regiones megapolitanas o metropolitanas, regiones axiles y regiones fronterizas no eran identificadas por su situación o locación geográfica, sino como «tipos» de regiones caracterizadas por determinados ingresos. A ese respecto se expresó que sería de suma utilidad hacer un estudio de tipología de fronteras en la Cuenca del Plata. Este estudio implica, a su vez, la necesidad de tener estudios sobre recursos

naturales, recursos humanos y recursos institucionales, considerados como indispensables para cualquier programa de desarrollo. Fue indicada para un estudio tipológico la zona Resistencia-Encarnación.

ANÁLISIS DE CASOS CONCRETOS DE DESARROLLO FRONTERIZO,
EN ESPECIAL EN LA CUENCA DEL PLATA

Actuaron como relatores en este tema los siguientes especialistas:

Doctor Jorge Moncada, de I. N. T. A. L.-B. I. D., sobre los procesos de integración fronteriza colombo-ecuatorial y colombo-venezolana.

Doctor Arturo Vilela, director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de San Andrés, La Paz, sobre la integración fronteriza boliviano-argentina.

Doctor Adolfo de Barruel, de la Cámara Internacional de Comercio del Río Uruguay, sobre la integración fronteriza uruguayo-argentina.

Doctor Julio César Lupinacci, asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y profesor de Derecho internacional público, Universidad de Montevideo, sobre la integración fronteriza uruguayo-brasileña.

Embajador doctor Emilio Oribe, asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, sobre un caso de integración fronteriza en el frente marítimo de la Cuenca del Plata.

Doctor Fernando Díaz Ulloque, profesor de Derecho internacional público de la Universidad de Corrientes, sobre la integración fronteriza paraguayo-argentina.

Doctor Renato Viglione, profesor de Derecho internacional público de la Universidad de Buenos Aires, sobre la integración fronteriza paraguayo-argentina.

Ingeniero José Martín, presidente de la Comisión regional de la Cuenca del Plata, Misiones, sobre la integración fronteriza paraguayo-argentina.

Doctor Alejandro Marín Iglesias, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad católica del Paraguay, sobre la integración fronteriza paraguayo-argentino-brasileña en la zona del Iguazú.

Doctora Nelly Eve Chiesa, profesora de la Universidad nacional de Rosario, documento sobre la integración fronteriza paraguayo-argentino-brasileña en la zona del Iguazú.

El doctor Jorge Moncada hizo una descripción exhaustiva de los procesos de integración fronteriza ecuatoriano-colombiano y colombiano-venezolano. Señaló que la razón principal para que los Gobiernos de los países citados se ocupasen de la integración fronteriza, era que existía en diversas zonas una «integración de hecho». A este respecto, indicó que era interesante observar un fenómeno en que muy poco se piensa y que es el carácter unificador, dinámico de la frontera. La segunda razón para impulsar dichos procesos fue un estado socio-económico semejante de subdesarrollo, inferior considerablemente a otras regiones de los mismos países. Ello motivó que los Gobiernos, en el deseo de mejorar esa situación, buscasen «frentes de coincidencia», proyectos conjuntos, el evitar duplicación de iniciativas, racionalizar los servicios, a fin de desarrollar en forma conjunta y simultánea, equilibrada y coherente, esas regiones. Se solicitó al B. I. D. asistencia técnica y se constituyeron Comisiones mixtas tripartitas, cuyo cometido fue el siguiente: 1) Determinar el área de influencia de la frontera. 2) Realizar un inventario preliminar de recursos naturales, humanos y financieros en ambas zonas fronterizas. 3) Debían someter a los Gobiernos una serie de proyectos y de oportunidades de inversión destinadas a promover el desarrollo integral de la zona. 4) Someter a los Gobiernos un conjunto de políticas destinadas a lograr un aprovechamiento más acabado de los recursos existentes; y 5) Proponer a los Gobiernos el mecanismo institucional encargado de planificar, promover y ejecutar proyectos de desarrollo. Señaló el doctor Moncada las dificultades estructurales, así como las dificultades institucionales encontradas por las misiones tripartitas, para terminar haciendo una reseña de los resultados obtenidos en ambos procesos hasta la fecha.

El doctor Arturo Vilela señaló, en primer lugar, la necesidad de un organismo o ente que se encargue de los procesos de integración fronteriza; de la bondad o ineficacia de la competencia que tenga, dependerá, a su criterio, el éxito o el fracaso del programa de desarrollo de la Cuenca del Plata. Refiriéndose en forma concreta a la situación fronteriza de Bolivia con Argentina —que estimó de una longitud superior a los 700 kilómetros—, señaló el bajo índice de desarrollo, o más bien subdesarrollo, que cuenta, y en especial la presencia de numerosos «espacios vacíos», todo en una región geográfica de considerables riquezas naturales. Enumeró posteriormente los acuerdos bilaterales firmados por Bolivia y Argentina desde 1954 a 1966, para remediar los males del aislamiento «y el subdesarrollo agravado de esas regiones fron-

terizas». A pesar de la cantidad considerable de instrumentos firmados por los dos países, el doctor Vilela estimó que las medidas tomadas están lejos de atender en toda su realidad los problemas que confrontan las poblaciones fronterizas de Bolivia y Argentina; a su criterio, es necesario una tarea de efectiva integración fronteriza, enmarcada en los planes de la integración regional y, en particular, en el programa de desarrollo de la Cuenca del Plata. Finalizó haciendo referencias a las tareas de la Comisión mixta que, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, está redactando un documento sobre los problemas de diversa índole que presenta el desarrollo fronterizo argentino-boliviano.

El doctor De Barruel expuso *in extenso* los problemas que presenta, tanto desde el punto de vista jurídico como socio-económico, el desarrollo fronterizo uruguayo-argentino. Señaló que a su criterio —y que es el de la Cámara Internacional de Comercio del Río Uruguay— las características especiales de la frontera uruguaya-argentina son las siguientes: 1) Que el río separa y no une. 2) Que tanto el lado argentino como el uruguayo tienen un grado de desarrollo relativamente aceptable. 3) No es una frontera conflictual. 4) Tampoco es una zona homogénea en sentido estricto, ya que la homogeneidad es más general y trasvasa a la frontera. 5) Tiene un alto potencial integrativo porque las poblaciones tienen despierta la conciencia de sus proyecciones; diversas instituciones —entre ellas la Cámara de Comercio que representa es una muestra de dicha conciencia, ya que su único cometido es impulsar la integración fronteriza—. Según el doctor Barruel no hay colisión alguna entre el desarrollo fronterizo y las disposiciones del Tratado de Montevideo; las fronteras que corresponden a la Cuenca del Plata no tienen autosuficiencia ni grado de representatividad para gestar, de por sí, la decisión política inicial del contacto bilateral, por lo que deben ser los programas de desarrollo fronterizo, partes específicas de proyectos más generales; en consecuencia, a su criterio son los órganos creados por el Tratado de la Cuenca del Plata los que tienen la responsabilidad de trazar una política fronteriza para el área, debiendo Tratados fronterizos específicos reglar los casos particulares.

El doctor Julio César Lupinacci expresó, en el inicio de su exposición, que pocas veces en el continente americano pueden darse condiciones más favorables que las que se dan en la frontera uruguayo-brasileña para la configuración de fenómenos de integración entre las áreas y comunidades adyacentes a uno y otro lado de la línea fronteriza. Dividió la misma en los siguientes temas: Descripción y caracterización de la frontera uruguayo-brasileña; Instrumentos jurídicos relativos a la materia; Programa de desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín; Instrumentación jurídico-institucional del programa de desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín; y Alcances y perspectivas

de la integración fronteriza uruguayo-brasileña. Las conclusiones a que arribó el doctor Lupinacci en su ilustrada conferencia fueron las siguientes: 1) Que el marco socio-geográfico y económico era ampliamente favorable para la integración fronteriza. 2) Que es una frontera no conflictiva y viva donde el intercambio entre las poblaciones es muy activo. 3) Empero, si el objetivo fundamental de toda integración fronteriza es el desarrollo integrado del área respectiva, ello no puede lograrse sin una instrumentación jurídica y técnica apropiada, instrumentación que no existe salvo en el caso de la Laguna Merín. 4) Es cierto que se ha ido tejiendo una trama cada vez más densa de acuerdos y proyectos aislados y particulares, pero sin una planificación previa, lo que puede desvirtuar en los hechos, las metas de un desarrollo integrado del área, es decir, de un desarrollo «armónico y equilibrado». 5) Ello aleja las posibilidades de obtener la asistencia de los organismos internacionales que es más fácil de conseguir si existen programas de desarrollo integrado que cuando se trata del estudio o ejecución de obras aisladas; y 6) Conspira, en la práctica, contra la instrumentación de soluciones institucionales, que indudablemente es un medio más avanzado de impulsar los procesos de integración.

El doctor Fernando Díaz Ulloque se refirió a la integración fronteriza paraguayo-argentina, señalando que, a su criterio, debía entenderse por región fronteriza la que reuniese los siguientes requisitos: a) Encontrarse suficientemente vinculada a la frontera por la geografía o por los medios de comunicación existentes. b) Que los lazos, particularmente los comerciales, se dirijan hacia el otro lado de la frontera en una medida igual o mayor que hacia el país respectivo; y c) Que fuere equitativa la cantidad de habitantes y de área afectada entre ambos países como para que las vinculaciones futuras puedan desenvolverse con cierta equidad. Refiriéndose concretamente a las fronteras de Argentina con Paraguay señaló la existencia de tres regiones (o subregiones) fronterizas; una, sobre las márgenes del río Paraguay, y las otras dos, sobre la del río Alto Paraná. La primera región se extendería desde la desembocadura del Paraguay, frente a la ciudad de Corrientes, hasta 240 kilómetros al norte. La segunda región se extendería desde la misma ciudad de Corrientes, pero sobre el río Paraná, hasta donde comienza la provincia argentina de Misiones. La tercera región comprendería todo el límite de Misiones con la República del Paraguay. Los temas desarrollados por el doctor Díaz Ulloque en apoyo de su tesis, fueron los siguientes: La afinidad racial; La integración internacional y la nacional; El intercambio fronterizo; Los recursos humanos; Los recursos naturales y la producción; La energía; Los transportes; El intercambio. Dentro de las conclusiones de su trabajo es de destacar la referente a la creación de organismos análogos al propuesto para la integración colombo-ecuatorial, a saber: a) Una Comisión permanente de

integración económica paraguayo-argentina, con sede en Asunción. b) Un Consejo de integración fronteriza, con sede en Corrientes; y c) Un ente financiero, cuya sede se determinaría oportunamente y que pueda actuar como ente de fomento, captador de ahorros, proveedor de asistencia técnica y distribuidor de crédito.

La exposición del doctor Renato Viglione empezó con una referencia a la declaración conjunta argentino-paraguaya del 21 de noviembre de 1969, en la que se expresó que los firmantes «consideran indispensable para el debido desarrollo de sus países obtener el máximo aprovechamiento de los ingentes recursos naturales de la Cuenca del Plata (y), por consiguiente, han tomado la firme determinación de llevar adelante los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata y las recomendaciones acordadas para esta región en las reuniones de cancilleres realizadas en Buenos Aires». En relación a la situación en la frontera de Argentina con Paraguay, calificó a la misma como «no-conflictiva»; señaló la ausencia de problemas jurídicos candentes y estimó que la integración es más que un proyecto factible, dado que el plano bilateral es homogéneo, con actitudes económicas, sociales y políticas no dispares, sino complementarias. Puso énfasis en analizar el abastecimiento de la energía eléctrica y la interconexión eléctrica de fronteras, refiriéndose en especial a la central de Acaray. Posteriormente hizo referencia a los problemas de la comunicación, a la ruta Asunción-Encarnación, a los puentes, a las comunicaciones aéreas y a los recursos humanos.

El ingeniero José Martín, en colaboración con el doctor José Luis Longo, se refirió asimismo a la integración fronteriza argentino-paraguaya iniciando su disertación con una referencia a la integración hispanoamericana y en particular al programa de desarrollo de la Cuenca del Plata. Citó en forma concreta los proyectos de integración entre los dos países, en especial los estudios de las Primeras Jornadas Económicas del Departamento de Itapúa, que contó con la participación de técnicos de la provincia de Misiones; como una «realidad» de la integración fronteriza analizó la interconexión eléctrica Acaray-Misiones. Se refirió posteriormente a distintos aspectos (económico, infraestructura vial, fluvial, turístico) que aconsejan planes conjuntos de desarrollo del área. Es de interés señalar que a criterio del ingeniero Martín y del doctor Longo, la frontera argentino-paraguaya puede ser dividida en dos zonas: la zona del río Paraguay, integrada por los Departamentos paraguayos de Presidente Hayes, Capital y Ñeé Mburucú y las provincias argentinas de Chaco y Formosa, y la zona del Alto Paraná, integrada por los Departamentos paraguayos de Las Misiones, Itapúa y Alto Paraná y las provincias argentinas de Corrientes y Misiones. En base a esa división, proponen la creación de dos

Comisiones, con sede en Asunción y Posadas, respectivamente, que polarizarían las necesidades regionales propias y comunes de las zonas en cuestión.

El doctor Marín Iglesias analizó el desarrollo de la zona fronteriza tripartita argentina-paraguaya-brasileña del Iguazú. Delimitó la misma como un círculo, que tomando como centro a Puerto Presidente Stroessner y Fos de Iguazú, abarcaría aproximadamente un radio de 60 a 70 kilómetros cuando más. Según el doctor Marín, esa es una zona especialísima, con condiciones muy particulares y donde se cruzan tres tendencias o corrientes: cruce de tendencias humanas, de intereses y de políticas. En la misma hay «factores de homogeneidad» que han contribuido a crear y determinar perfectamente en qué consiste la zona del Alto Paraná en la región del Iguazú. Como factores de homogeneidad citó la calidad y condición natural de la región; el atractivo de carácter económico por las posibilidades que ofrece; el factor humano, que constituye un tipo completamente distinto a los otros tipos que habitan los países respectivos y caracterizada por la presencia de verdaderos pioneros, de origen europeo con mezcla nativa. A criterio del doctor Marín, en esa región tripartita es donde se creará la verdadera y «futura cultura hispanoamericana». Se extendió sobre los indicadores sociales anotando la falta de densidad actual de la población; se refirió al problema sanitario, calificando la salud de la zona como buena; hizo referencia a los distintos tipos de cultivo de la región y a la explotación de los recursos naturales; analizó el origen de las inversiones locales; y desarrolló el tema fundamental de la potencialidad turística de esa zona tripartita. Finalizó expresando que es importante hacer todo lo que se pueda para eliminar los desequilibrios que hay en los tres sectores nacionales para poder provocar una conjunción y citó la frase conocida de Sun-Yat-Sen: «un largo camino comienza por un primer paso, y este primer paso debemos apresurarnos en darlo».

La profesora Nelly Eve Chiesa presentó un documento referente, asimismo, a la integración fronteriza en la zona tripartita del Iguazú. La identificó como «área de síntesis», por lo que era factible, en ese sentido, pensar en instituir la como una genuina región-plan-trifronteriza. Señaló, empero, que existen algunos elementos disociadores de índole histórico-política en cuanto fue objeto de disputas limítrofes e insatisfacciones para las partes por las soluciones arbitrales allí conseguidas. A su criterio, el desarrollo fronterizo es un permanente desafío a la programación multinacional y a una normación adecuada de su integración en vista de que son, al mismo tiempo, los puntos más débiles y más fuertes, más frágiles y más rígidos, más protegidos y más desamparados, más atesorados y más desarticulados de la realidad existencial del Estado nacional. La alta homogeneidad de las variables físico-naturales se ven desfavorablemente contrabalanceadas en ellas por la alta heterogeneidad y

fuerza de impacto que, dada su sujeción como espacios lejanos a distintos centros de decisión política, ejercen otros predominantes elementos de acción centrífuga. La tri-frontera de Iguazú se ofrece así, para la doctora Chiesa, como un espacio donde sería viable aplicar la teoría de los «polos de desarrollo integrado» siempre y cuando se puedan dar sobre él, todas las reglas que el juego teórico del desarrollo integrado exige y que no son necesariamente sinónimos de las de integración y del desarrollo separadamente. Después de analizar lo que denomina «Presupuestos básicos para la aplicación de la teoría de los polos de desarrollo en Iguazú» en lo que sigue la clasificación de Perroux, aclara que el desarrollo sólo es integración cuando promueve intereses comunes y abre perspectivas comunes, aunque no necesariamente idénticas. Después de señalar ciertos límites a la teoría de los polos, expresa que puede funcionar óptimamente en la región de Iguazú, pues su plataforma operativa «puede constituirse a través de una integración básica de políticas instrumentalizadas mediante organismos técnico-administrativos multinacionales». El único presupuesto político suficiente para conseguir un proceso integrador de fronteras sería el acuerdo político previo de las partes sobre la base de sus respectivas prioridades y objetivos. En el orden jurídico es necesario que todo proceso de integración fronteriza se vea libre de elementos de fricción; que la «comunidad de seguridad» entre los Estados fronterizos tenga existencia real, y que la noción de «bien comunitario» sea de hecho y de Derecho aceptada por todos especialmente en lo referente al recurso hídrico. La profesora Chiesa analiza en su documento, finalmente, diversos proyectos referidos al uso de dicho recurso; los derechos de las partes deben estar convenientemente codificados para que los Estados ribereños e interesados puedan ceñir a dichas normas sus programaciones respectivas.

* * *

Finalmente, hubo consenso en la necesidad de que los programas de desarrollo fronterizo en la Cuenca del Plata recibieran un impulso por parte de las autoridades gubernamentales, señalándose la tarea importantísima que podría realizar al respecto el Comité intergubernamental coordinador de la Cuenca del Plata, convocando una Comisión o grupo de expertos para que estudiase las distintas posibilidades a nivel oficial. Se aprobó una moción al respecto.

* * *

El vicerrector, académico de la U. C. C., doctor Arturo Granillo, pronunció en el discurso de la clausura de la II Reunión de Juristas de la Cuenca del Plata, las siguientes palabras, de especial significado:

«Una integración nacional, regional o continental supone maduración en la marcha de los pueblos. A medida que la historia ha progresado, el hombre se ha reconocido cada vez más, en las más distintas y alejadas comunidades. Hoy en día la socialización y la creciente intersubjetividad no nos permiten permanecer fríos e imparciales frente a los acontecimientos de diversa naturaleza y de repercusión comunitaria, por más remotos que sean los lugares donde ellos se produzcan: encontramos que el hombre camina finalmente a reconocerse, a encontrarse a sí mismo en todo hombre de la tierra.»

ENRIQUE FERRER VIEYRA

