

I.—MODALIDADES QUE OFRECE EL REGIMEN FRONTERIZO

Por
RAYMUNDO BARROS CHARLIN,
Abogado, Secretaría Chilena de la ALALC.

1.—Los procesos de integración económica que ha visto surgir por doquier el mundo contemporáneo, persiguen, en sus formas más avanzadas, la configuración de un gran espacio económico donde exista la libre circulación de los hombres, los productos, los capitales y los servicios de las diferentes economías nacionales comprometidas en ese quehacer, para lo cual, simultáneamente, los Estados interesados deberán ir logrando —en forma gradual— una coordinación de sus políticas económicas y una progresiva interpenetración legislativa que permita estructurar adecuadamente el gran mercado perseguido.

Suponen los procesos integradores, por una parte, la supresión deliberada de todo obstáculo al intercambio regional entre los países y, por otra, la introducción de los mayores elementos posibles de coordinación, particularmente en lo que respecta al comercio exterior, al desarrollo industrial y agropecuario, y a la legislación social.

Tanto el factor positivo de la introducción deliberada de los mayores elementos posibles de coordinación de las diversas políticas nacionales, como el negativo de la supresión deliberada de todos los obstáculos al intercambio recíproco parten, obviamente, de una premisa fundamental: Cada país que pretenda integrarse constituye un solo territorio aduanero idéntico dentro de sus fronteras, y concurre como tal, uno e indiviso, a estructurar el nuevo gran mercado o nuevo gran territorio aduanero.

En efecto, el artículo XXIV del GATT que da la noción jurídica de una zona de libre comercio y de una unión aduanera, formas ya consagradas de integración económica multinacional, señala que se entenderá por territorio aduanero

todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios.

Esa premisa elemental de que cada país comprometido en un proceso de integración económica multinacional, sea sustancialmente un solo territorio aduanero, se explica por sí misma y en un plano ideal es absolutamente inobjetable.

Pero el propio GATT, ya que de él estamos hablando, establece excepciones a la citada regla, al señalar que:

“Las disposiciones del presente Acuerdo no deberán interpretarse en el sentido de obstaculizar las ventajas concedidas por una Parte Contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo”.

2.—Y hay razones de distinta naturaleza para justificar, e incluso preservar, institucionalizándola debidamente, la excepción aludida. Un proceso de integración, por más dinámico y global que se pretenda, no puede prescindir de los hechos que, determinados por la geografía, la historia y la costumbre, han hecho de las fronteras una “realidad distinta” al resto geográfico de las naciones.

Por otra parte, un proceso de integración que se estime auténtico, debe empezar a promoverse en las regiones y en los sectores donde el vínculo multinacional sea más vivo, más urgente, más capaz de irradiar la unidad que se pretende generalizar y construir en mayor escala.

Ciertamente que ese respecto y esa promoción de las integraciones fronterizas no deben obstaculizar, a su vez, el proceso global de integración y se entienden en función coadyuvante del mismo.

Vale decir, las fronteras son un importante polo de integración general, como tal nos ocupan y preocupan, y brindan la magnífica oportunidad de servirnos de experiencia previa en el ejercicio de un vínculo integracionista más generalizado.

Las fronteras ofrecen elementos tan positivos para convertirse en polos decisivos de integración, como son los siguientes:

a) ha habido, a veces secularmente, gran intercambio comercial en la región delimitada por las respectivas aduanas

fronterizas, sea éste visible o no y esté o no “registrado”.

b) los hombres son amigos porque son vecinos incrustados en una realidad regional de la misma fisonomía ecológica y económica;

c) si bien es cierto que una integración fronteriza irradia, según su intensidad, un mayor sentido de unidad a todo el resto de las naciones, sus efectos, por ser *locales* son generalmente *limitados* y pueden *controlarse* y encauzarse para evitar una posible distorsión del proceso global de integración;

d) por regla general, necesitan las zonas fronterizas de un intenso intercambio recíproco, están apartadas de las metrópolis, no se bastan a sí mismas y deben coexistir, convivir, para subsistir.

Las razones expuestas, aparte de las que quiera imaginarse cada uno, no sólo *justifican* la integración fronteriza en un proceso global de integración económica, sino que inducen a plantearnos la necesidad de institucionalizarla si ello fuese necesario en una forma adecuada como importante factor coadyuvante de la perseguida integración multinacional.

II.—ALALC Y EL REGIMEN FRONTERIZO

(Textos legales, Experiencias, Sistemática del problema)

TRAFICO FRONTERIZO, COMERCIO REGIONAL, INTEGRACION FRONTERIZA

3.—El Art. 19 del Tratado de Montevideo dispone que “quedan exceptuadas del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el Art. 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo”.

El Art. 49 del Tratado a su vez, señala que para su mejor ejecución, las Partes Contratantes procederán en el más breve plazo posible a “determinar lo que se considera tráfico fronterizo para los efectos del Art. 19”.

Por otra parte, la Conferencia de las Partes Contratantes en Resolución N° 10 del 1° de septiembre de 1961, considerando que por el Art. 19 del Tratado, el tráfico fronterizo constituye una excepción a la cláusula de más favor, por lo cual es necesario establecer los conceptos que permitan caracterizar ese tráfico de la manera más precisa posible, y con el objeto de evitar que las concesiones que mutuamente se otorguen las Partes Contratantes se vean desvirtuadas por una extensión excesiva del campo de aplicación del tráfico fronterizo, resolvió que para los efectos previstos en el Art. 19 del Tratado, será considerado como tal, aquél que se realice entre países limítrofes cuando reúna las características siguientes:

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

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

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

Si bien es cierto, que en la resolución recién transcrita no aparece una definición de lo que debemos entender por tráfico fronterizo, no es menos cierto que en ella figuran elementos que delimitan con relativa exactitud la noción de éste, de tal manera que interpretar en un caso concreto el hecho de si nos hallamos o no en presencia de tráfico fronterizo, no es una cuestión difícil.

De acuerdo a lo señalado, aparece de manifiesto que sólo reviste el carácter de tal, aquel comercio constituido por operaciones de escaso valor destinadas directa y exclusivamente a abastecer a poblaciones aledañas a las fronteras, que ya sea por su ubicación geográfica u otras causas, estén imposibilitadas, o les sea gravoso obtener mercaderías destina-

das al uso o consumo directo de los pobladores en proporción a las necesidades normales de subsistencia.

Los elementos señalados nos dan el alcance del término en análisis, pero son insuficientes, por cuanto dejan sin precisar un factor importante como la determinación de las personas naturales o jurídicas que pueden llevar a cabo dicho comercio. Interpretando el espíritu del Art. 19 del Tratado, que es un típico precepto de excepción que por ende sólo admite interpretación restrictiva, y considerando los elementos de la Resolución N° 10 de la Conferencia de las Partes Contratantes —tales como bienes objetos de este comercio, ámbito geográfico que abarca, volúmenes de este tráfico y finalidad de éste— nos hace pensar que sólo puede ser ejecutado por los propios consumidores o por pequeños comerciantes de las localidades comprendidas en el tráfico.

Por cierto que al precisar con rigidez elementos como el ámbito geográfico y los volúmenes de este tipo de comercio, reduciendo a una superficie específica el primero y a una lista de mercaderías el segundo, tendríamos una noción exacta de tráfico fronterizo, la cual no admitiría interpretaciones equívocas. Pero no fue éste el objeto del Art. 19 del Tratado y por la Resolución N° 3 de la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Expertos Latinoamericanos en Asuntos Aduaneros celebrada bajo el patrocinio de la CEPAL en Montevideo, del 1° al 12 de agosto de 1960, “se consideró que no era conveniente definir este tráfico, pues una definición no satisfaría los intereses particulares de los países dado los múltiples aspectos que presenta dicho tráfico”.

4.—El tráfico fronterizo, dentro del ámbito de ALALC, pese a la diversidad de los sistemas que lo generan, ofrece ciertas *características comunes*, que en un intento de abstracción generalizadora, parecieran ser las siguientes:

a) *Carácter local*: circunscrito a determinadas poblaciones fronterizas o regionales, pero siempre “delimitadas”.

La “delimitación” emana:

- de normas jurídicas;
- de razones geográficas;
- de la naturaleza de los productos; e

— imposibilidad de transporte fuera de la zona para su comercialización.

b) *El objeto del tráfico*: productos de origen zonal destinados al consumo, procedentes de una aduana o sitio ubicado en la frontera colindante y en cantidades proporcionales al consumo poblacional citado.

Una sistemática ALALC que permitiera configurar cabalmente el concepto de tráfico fronterizo, debiera señalar claramente los productos, el origen, el destino, la cantidad y la extensión de la zona amparada por el tráfico y a dicha sistemática debieran adaptarse los países.

Como puede apreciarse, tal como está concebido el tráfico fronterizo parece ser una excepción a la nación de la cláusula más favorecida impuesta, más por condiciones geográficas y de la naturaleza del comercio, que por un precepto legal.

El tráfico fronterizo opera, en la práctica, sólo a través de fronteras contiguas que son accesibles nada más que al país colindante, de tal manera que aunque dicho tráfico no fuese una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, nadie podría cogerse a ésta para solicitar los mismos beneficios por imposibilidad física de materializarlos.

Pienso que las partes Contratantes del Tratado de Montevideo, reglamentaron en forma demasiado estricta la noción de tráfico fronterizo, haciendo primar la idea de tráfico de bienes de consumo de escaso valor comercial y necesario para la subsistencia de las zonas aledañas a las fronteras, sobre el criterio de "integración" fronteriza.

5.—Muy vinculado al concepto de tráfico fronterizo aparece el de *comercio regional*.

Esta última modalidad de intercambio comercial fronterizo no ha sido definida por las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, pero parece referirse este último concepto al intercambio subregional de zonas más vastas que las configuradas por el tráfico fronterizo.

El comercio regional no es una excepción a la cláusula de la nación más favorecida, y debido a la tipificación tan restrictiva que las Partes Contratantes dieron al tráfico fron-

terizo en la Resolución 10 (1), había que modificar el Tratado de Montevideo para darle un tratamiento *excepcional*.

Jurídicamente, no es una excepción de la cláusula de más favor, pero de hecho operaría a través de fronteras contiguas accesibles muy fácilmente por el país colindante.

Claro que un país no colindante podría acogerse a los mismos beneficios, no estando en condiciones de hecho tan favorecidas como el vecino. Por ejemplo: Chile con Perú ejercen un comercio regional extensivo a 600 kms. de litoral por el lado chileno, con sus puertos en Arica, Iquique, Antofagasta y Taltal. Este comercio no estaría amparado por excepción alguna de la cláusula más favorecida.

Con Argentina, por ejemplo, legalmente no existe este tipo de comercio ya que la ley 12.858 no discrimina respecto de los países que pueden abastecer la denominada Zona Franca Alimenticia de Tarapacá y Antofagasta. Se trata de un comercio regional de hecho y procede a su respecto la cláusula de más favor.

Dije anteriormente que en la definición de ALALC no se ha determinado ni el género próximo ni la diferencia específica que ubicaría el concepto de comercio regional en forma cabal e inequívoca.

No obstante, las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, hace seis años, en octubre de 1961, aprobaron la siguiente resolución:

Considerando que existe regiones limítrofes entre algunas Partes Contratantes... (Resolución 13).

Un año más tarde, las mismas Partes Contratantes aprobaron el artículo segundo de la Resolución 43 (Pág. 212). Y eso es todo lo que hay en materia de legislación positiva sobre comercio regional dentro de ALALC.

Incluso, observando un documento hecho por la Secretaría de ALALC, en septiembre de 1962 y denominado "Informe sobre tráfico fronterizo", por los textos legales bases chilenos que cita, parece que dicha Secretaría confunde los conceptos de tráfico fronterizo y de comercio regional.

6.—Dejemos los conceptos de tráfico fronterizo y de comercio regional que parecen sólo contar con diferencias

cuantitativas dentro de la mecánica de ALALC, y vamos al concepto ya más profundo y sustancial de *integración fronteriza*.

Desde el momento mismo que las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo aprobaron el Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, entendieron que el desarrollo mancomunado de las fronteras era un importante factor coadyuvante al esquema global de integración.

La integración fronteriza concebida en la forma que señala el Acta de Rumichaca (suscrita en marzo de 1966), no contiene disposiciones arancelarias ni franquicias comerciales cambiarias, monetarias, tributarias especiales que harían procedente invocar la cláusula de más favor por un país que no fuese Ecuador y Colombia.

Es un plan fronterizo de desarrollo, de perfeccionamiento de la infraestructura manifestada en:

- Electrificación;
- carreteras;
- ferrocarriles;
- puertos y aeropuertos;
- telecomunicaciones;
- agua potable y alcantarillado;
- salud;
- educación;
- agricultura y ganadería;
- industrialización;
- bosques;
- preinversiones.

Para ello se comprometen los países a incluir en sus respectivos presupuestos nacionales, cierta cantidad de dinero necesaria para la consecución de los fines perseguidos y a coordinar sus políticas de desarrollo, orientándolas, con la creación de los incentivos pertinentes, al cumplimiento del Programa de Integración Fronteriza, el que permitirá abordar *conjuntamente*, no sólo la construcción de las obras de infraestructura que allí se señalan sino el pago de:

- investigaciones de recursos;
- elaboración de proyectos;

- gastos de importación de maquinaria y materiales;
- asesoría técnica extranjera.

A la vez, conjuntamente, se deben promover proyectos de desarrollo de las comunidades indígenas fronterizas para incorporarlas al proceso económico del cual están marginados.

Entiendo que también las condiciones de los créditos que se pretenda obtener para materializar el Plan se negocian conjuntamente.

Se ha estimado en unos 70 millones de dólares la suma requerida para realizar estos anhelos colombo-ecuatorianos.

No contiene el Acta de Rumichaca ni aspectos de tráfico comercial ni de movimiento de personas o vehículos, pero Ecuador y Colombia consideran área de tráfico fronterizo a las unidades de sus divisiones políticas inmediatamente adyacentes a sus fronteras internacionales.

O sea, el ámbito del tráfico fronterizo para estos países lo constituiría el Departamento de Nariño y la Comisaría de Putumayo en Colombia y las Provincias de Carchi, Esmeraldas y Wapo en Ecuador.

Se trata de 118.000 km². en los cuales habita más de 600.000 colombianos y 400.000 ecuatorianos. Pareciera que desde el punto de vista jurídico ortodoxo de ALALC sería más propio hablar de comercio regional en este caso.

TRATADO CON BOLIVIA

Un esquema similar al del Acta de Rumichaca, pero en gran escala pretenden llevar a cabo los países del Plata mediante el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata.

El río de la Plata se forma por la confluencia de los ríos Uruguay y Paraná. A su vez, el río Paraná recibe, a unos 700 kms. de su desembocadura al río Paraguay que, en conjunto, forman las tres grandes arterias del sistema fluvial.

El área drenada tiene una extensión de alrededor de 3 millones de kms²., incluyendo territorios de Argentina (900 mil kms².), Bolivia (200.000 kms².), Brasil (1.400.000 kms²).

Paraguay (400.000 kms².), y Uruguay (150.000 kms²), los que representan respectivamente el 32%, 19%, 17%, 100% y 80% del área total de cada país.

Obviamente no se trata de una integración fronteriza propiamente tal, sino de proyectos multinacionales para el mejor aprovechamiento conjunto de una cuenca que es común a países limítrofes.

El desarrollo integral de la cuenca se persigue para ir logrando:

a) facilidades y asistencia a la navegación; establecimiento de nuevos puertos fluviales y mejoramiento de los existentes;

b) una paulatina integración energética de la cuenca;

c) instalación de servicios de aguas;

d) volver eficiente el sistema de comunicaciones;

e) interconexión vial, fluvial, ferroviaria y aérea;

f) promoción de instalación de industrias de interés para el desarrollo de la cuenca;

g) cooperación mutua en programas de educación, sanidad y lucha anti-epidemias, etc...

Es trascendental para el proceso de integración aprovechar al máximo esta "coyuntura" que ofrece perfeccionar una malla hidrográfica de tal envergadura que permitirá cercar el "hinterland" latinoamericano.

Los propósitos de guiar a la naturaleza hacia los objetivos de la integración, no son nuevos en otras áreas del mundo.

El Presidente Roosevelt inició el acondicionamiento de la cuenca del Tennessee, en 1933. Significa esta cuenca 240 mil kms. de superficie y 6 millones de habitantes. Hay una alta autoridad con sede en Washington y con poderes concernientes a energía, navegación e irrigación, que se preocupa de planificar, coordinar y velar por el desarrollo de los programas.

Similares propósitos se adoptaron en el denominado V Plan Francés (1964) para el desarrollo conjunto de la cuenca Mosela-Saona-Ródano (120.000 kms. y 10 millones de habitantes). La Cía. Nacional del Ródano tiene poderes para el

acondicionamiento de la energía de la navegación, de la irrigación y de los transportes. Este proyecto tiene, tanto un objetivo nacional francés, como multinacional para la Europa de los Seis y Africa del Norte.

Volviendo a América Latina, Brasil y Uruguay han formulado recomendaciones conjuntas para realizar integración fronteriza mediante el desarrollo de la cuenca de la laguna Merin en un área de 62.000 kms². Comprendería aspectos de sistema vial, energía eléctrica, sistema ferroviario y telecomunicaciones. Al contemplarse un sistema vial debe tenderse a eliminar toda traba al tráfico normal de personas y mercaderías, inclusive en lo que respecta a las cargas en tránsito para otros países. Esta inquietud canalizada en una Comisión Técnica Mixta se ha manifestado concretamente en abril de 1967. Es una experiencia muy reciente.

III.—FUENTES DE LOS REGIMENES FRONTERIZOS

7.—Entendemos por régimen fronterizo, cualquier modalidad de tratamiento que dos o más países limítrofes acuerdan darle a las regiones colindantes de sus fronteras.

Los tratamientos pueden ir desde meras disposiciones administrativas sobre aduanas, sanidad, etc., hasta propósitos de desarrollo conjunto tendientes a integrar la región o a explotar mancomunadamente tal o cual factor económico o cultural.

Ese régimen fronterizo, que se expresa en normas legales o en simples actos reiterados de convivencia o tolerancia, tiene medios, modos o formas de manifestarse.

Los medios de su expresión.

Dichas fuentes son:

- la legislación común de los países;
- los convenios internacionales;
- simples "modus vivendi".

Veamos, brevemente, dentro del régimen legal chileno qué modos de expresión revisten los conceptos analizados de tráfico fronterizo y comercio regional.

a) *Tráfico fronterizo.*

1º) *Ordenanza General de Aduanas.*— En su Art. 33 se faculta a la Junta General de Aduanas, con aprobación del Presidente de la República, para disponer el cumplimiento de la Ordenanza de Aduanas sobre el Tráfico Fronterizo. Cabe señalar que en dicha disposición se encuentra el fundamento de la existencia de nuestro Tráfico Fronterizo. Dicha herramienta legislativa ha sido usada en forma sólo excepcional.

2º) *Convención de tránsito de mercancías y equipajes,* Tacna, Arica 3 de diciembre de 1930. Dicha convención consagra normas esencialmente transitorias relativas al libre tránsito de mercaderías dentro de un sector ínfimo que abarca desde el costado Norte del Ferrocarril de Arica a La Paz hasta la bodega cercana a la estación de ferrocarril. Por otra parte, esta situación, como lo dice el Art. 1º del Convenio en estudio, subsiste sólo mientras se construyen y terminan las obras indicadas en el Art. 5º del Tratado de 3 de junio de 1929, y —de conformidad con el Art. 2º del Protocolo Complementario de la misma fecha— comprenderá las operaciones de embarque y desembarque de los bultos en tránsito, procedentes o destinados al Departamento peruano de Tacna.

3º) *Tratado Comercial de 1941 con Perú.*— En el Art. 1º letra f) se consagran normas sobre Tráfico Fronterizo: “Con respecto a los demás productos, cuando se trate de cantidades de pequeña importancia podrán ser internados en el Departamento chileno de Arica o en el Departamento peruano de Tacna, libremente”.

4º) *En la Convención sobre Tránsito* celebrada entre Chile y Bolivia, agosto de 1937, se dispone que podrán ser internadas sin ninguna formalidad y despachados con simple manifestación escrita, los ganados y los productos naturales de las Partes, dentro de las limitaciones de peso y valor que de común acuerdo fijen las respectivas autoridades aduaneras superiores. Ni en el Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviana, ni en el posterior Protocolo Adicional y Cambio de Notas del mismo hay normas sobre tráfico fronterizo. Tampoco sobre comercio regional.

5º) *Reglamentación de Tráfico Fronterizo entre Tacna y Arica.* De 28 de julio de 1958. El documento complementario del texto aludido en el punto primero, permite en su Art. 4º el transporte de grandes volúmenes de productos.

b) *Comercio regional.*

Tratado Comercial de 1941 con Perú. En el Art. 17º se establece un régimen de frontera terrestre chileno-peruana mediante el cual se permite la internación de ciertos productos de carácter nutritivo, libres de todo impuesto fiscal entre Arica y Taltal. Dichas mercaderías provienen del Perú. Al mismo tiempo, en el Departamento peruano de Tacna y sólo por la frontera terrestre de Arica, se introducen, libres del derecho aduanero de importación los productos y mercaderías de origen chileno que indica. A estos productos se les fijan cuotas anuales.

c) *Zona Franca Alimenticia.*

1º) *Ley N° 12.858 de 3 de febrero de 1958.*— Autoriza la libre importación por las provincias de Tarapacá y Antofagasta y el Departamento de Chañaral de la Provincia de Atacama, exenta de todo derecho aduanero impuestos que gravan la internación de las mercaderías que señala, destinadas exclusivamente al consumo de las provincias indicadas. Es un texto legal que consagra una Zona Franca alimenticia y no un intercambio regional con determinados países, aunque en el hecho el comercio se produce con Argentina. Cabe hacer notar que la situación contemplada en el texto legal no constituye una excepción al Art. 18º del Tratado de Montevideo.

2º) *Decreto N° 8.994 de julio de 1958.*— Aprueba el Reglamento de la Ley N° 12.858 que declara la libre importación aludida en el punto anterior.

