

el tráfico y la integración fronteriza

La realización de este trabajo ha estado a cargo de Oscar A. NATALE, Asesor General del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. Intervinieron Arturo E. Meyer en los capítulos I y II, y Carlos Federico Tobal y Luisa Egle Cogan de Durán en los capítulos III y IV.

Interventor del

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Capitán de Navío I. M. (R. E.) OSCAR LUIS LAVA

Director Técnico

Arquitecto Juan Antonio BALLESTER PEÑA

06752

L.P. 0239

6748



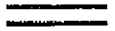
234

consejo federal de inversiones

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



SUBSEDE LA PLATA



BIBLIOTECA

# el tráfico y la integración fronteriza

edición del c. f. i.

buenos aires

1967

Impreso en Argentina - Printed in Argentine

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
Alsina 1401 Buenos Aires República Argentina

## INDICE GENERAL

Advertencia	VII
Capítulo 1 - El tráfico fronterizo en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.	1
Capítulo 2 - El tráfico fronterizo en la Argentina.	5
Capítulo 3 - La integración fronteriza en los organismos interamericanos.	19
Capítulo 4 - La integración fronteriza y sus principales problemas.	25
Notas	35
Anexos	43
Indice de Anexos	95
Indice de Cuadros	96

## ADVERTENCIA

El presente trabajo fue elaborado con un criterio predominantemente informativo. Su propósito básico fue intentar la recopilación y sistematización del material existente sobre el tema, y, complementariamente, iniciar el estudio, sobre todo del tráfico fronterizo, con referencia específica a nuestro país.

## Capítulo 1

### EL TRAFICO FRONTERIZO EN LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

1 - LOS ANTECEDENTES DE LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE MONTEVIDEO. El informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo (1) estableció una serie de recomendaciones sobre la estructura y normas del mercado común latinoamericano. Dichas recomendaciones señalaban, en las bases para un posible acuerdo constitutivo de ese mercado, que los países miembros que lo considerasen necesario podrían celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales o económicos específicos no contemplados en el acuerdo, entre ellos los relativos a su comercio fronterizo o el aprovechamiento en común de los recursos naturales de zonas nacionales adyacentes. Se añadía, en los comentarios sobre las referidas bases, que se estimaba conveniente permitir -aparte de los convenios sobre complementación y especialización industrial- o otros convenios especiales entre países, tendientes a estimular el comercio fronterizo o el desarrollo de zonas o cuencas que interesasen a dos o más de ellos (ver anexo I).

2 - El proyecto de tratado de zona de libre comercio (2) -que sirvió de antecedente inmediato al Tratado de Montevideo- disponía: a) exceptuar del tratamiento de nación más favorecida a las ventajas, franquicias y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios, a fin de facilitar el tráfico fronterizo; y b) posibilitar que los países miembros celebrasen convenios para regular los asuntos comerciales o económicos no contemplados especialmente en su texto y compatibles con sus disposiciones (ver anexo II).

3 - LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE MONTEVIDEO. El Tratado de Montevideo instituye, en su artículo 18, que "cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes"; el artículo 20 determina la aplicación de dicho principio a los capitales procedentes de la zona. La norma referida establece, como criterio fundamental del Tratado, la cláusula del "tratamiento de nación más favorecida", es decir que, en cada país miembro, los productos y servicios originarios de los demás miembros, o exportados a éstos, gozarán de un tratamiento no menos favorable que el aplicado a cualquier otro país, perteneciente o no a la Asociación.

Por lo tanto, todas las rebajas de derechos aduaneros -como también la reducción o eliminación de gravámenes y restricciones de otro tipo que en cumplimiento de las metas establecidas o de otras mayores hiciere un país en forma unilateral, bilateral o mul

tilateral- se extienden a los demás miembros (3). La vigencia de dicho criterio, reconoce expresamente, sin embargo, dos excepciones: a) el tráfico fronterizo; y b) el tratamiento para países de menor desarrollo económico relativo. Con respecto a la primera excepción -que es la que interesa en este trabajo- el Tratado de Montevideo con una orientación análoga a la del proyecto señalado en el párrafo 2- dispone expresamente, en su artículo 19, que quedan exceptuadas del tratamiento de nación más favorecida, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios, a fin de facilitar el tráfico fronterizo; lo cual significa que las medidas destinadas a promover ese tráfico entre dos países, no se convierten en multilaterales en razón de la no aplicación del principio previsto en el artículo 18, y al cual se ha hecho referencia con anterioridad.

4 - El Tratado de Montevideo establece además en su artículo 49, inc. d), que para la mejor ejecución de sus disposiciones los países miembros procurarán, en el más breve plazo posible, determinar el alcance del concepto de tráfico fronterizo (ver anexo III).

5 - LAS RESOLUCIONES DE LOS ORGANOS EJECUTIVOS Y DE LAS CONFERENCIAS DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO. El Comité Provisional de Montevideo (4) -a fin de dar cumplimiento al art. 49, inc. d) del Tratado de Montevideo- resolvió solicitar a los gobiernos de los países signatarios el suministro de informaciones completas acerca de la legislación, reglamentación y prácticas vigentes sobre tráfico fronterizo (ver anexo IV).

6 - La Conferencia de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en su primer período de sesiones, decidió fijar el concepto de tráfico fronterizo, el cual, según la resolución dictada, debe reunir las siguientes características: a) realizarse entre países limítrofes; b) efectuarse entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que por su situación geográfica -o a lo menos una de ellas- tengan dificultades para ser abastecidas regularmente desde sus propios territorios; c) referirse a mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico de las poblaciones indicadas anteriormente, quedando en consecuencia excluido el tráfico que tenga por objeto la internación de las mercaderías al resto del territorio del país; y d) relacionarse con operaciones de valor y volumen reducidos y que además el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales.

Los considerandos de la resolución referida expresan: a) que "el tráfico fronterizo constituye una excepción de la cláusula de más favor, por lo cual es necesario establecer los conceptos que permitan caracterizar ese tráfico de la manera más precisa posible a fin de evitar que las concesiones que mutuamente se otorguen las Partes Contratantes a través de las negociaciones anuales, se vean desvirtuadas por una extensión excesiva del campo de aplicación del tráfico fronterizo"; y b) que "la variedad de normas y prácticas vigentes en relación con el comercio efectuado entre poblaciones o zonas limítrofes de los estados miembros de la ALALC y la diversidad de situaciones derivadas de las peculiaridades de sus regiones fronterizas aconsejan una caracterización más completa del tráfico fronterizo".



7 - La definición sobre tráfico fronterizo parece perseguir las siguientes finalidades: a) restringir sus límites para evitar que el mismo constituya un medio de desvirtuar la correcta aplicación de la cláusula de la nación más favorecida; y b) precisar su concepto para eludir discrepancias en su caracterización. Sin embargo, cabe señalar, que dicha definición presenta una serie de expresiones que, por su ambigüedad, pueden dificultar su clara interpretación (por ejemplo: "poblaciones fronterizas vecinas", "dificultad para ser abastecidas regularmente desde su propio territorio", "operaciones de valor y volumen reducido", "que el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales").

8 - La resolución citada dispone, además, que el Comité Ejecutivo Permanente proseguirá los estudios relacionados con el tráfico fronterizo, examinará las situaciones existentes y propondrá a la Conferencia, en su segundo período de sesiones, las recomendaciones que estime pertinentes (ver anexo V).

9 - Cabe hacer notar, además, que el Comité de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio presentó, en el primer período de sesiones de la Conferencia, un documento de trabajo denominado: "Consideraciones acerca del concepto de tráfico fronterizo". En dicho trabajo -luego de examinarse la legislación de los países miembros sobre la materia- se define al mismo como: "El comercio de productos en volúmenes y valores limitados que se efectúa entre poblaciones fronterizas de países vecinos, y sus aledaños, para facilitar su abastecimiento de artículos de primera necesidad, sin que las respectivas operaciones se sometan, por lo general, a las normas generales de importación" (5).

10 - La Conferencia de Partes Contratantes -no obstante lo expuesto en el párrafo 8- en su segundo período de sesiones, se limitó a solicitar -por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente- las siguientes informaciones: a) lugares de las fronteras por las cuales se efectúa tráfico fronterizo, indicando, en cada caso, los lugares colindantes de procedencia y destino de los productos intercambiados en ese tráfico; b) área comprendida por el tráfico fronterizo, población beneficiada y distancia del centro de abastecimiento más próximo del país importador, indicando los medios de transporte existentes; c) estimación del valor de las importaciones y exportaciones, por semestre, correspondientes a cada lugar donde se realiza el tráfico fronterizo; d) naturaleza de los productos objeto de dicho tráfico; y e) normas y prácticas que rigen en cada lugar el tráfico fronterizo, proporcionando los textos de tratados, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes al respecto. El Comité Ejecutivo Permanente, en base a dicho material, y luego de su estudio y consideración, puede, si lo estima necesario, proponer a la Conferencia normas complementarias tendientes a caracterizar más exactamente el tráfico fronterizo.

La solicitud de dicha información se funda en que para delimitar claramente el concepto de tráfico fronterizo, es indispensable que los países miembros complementen las informaciones remitidas indicando la naturaleza de los productos intercambiados, su origen, el destino y la cantidad de los mismos (ver anexo VI).

11.- El antecedente de esta resolución fue un documento presentado por el Comité de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en el cual se establecen las siguientes conclusiones básicas sobre tráfico fronterizo: a) los productos intercambiados deben ser siempre bienes de consumo; b) el origen de los mismos tiene que ser siempre zonal, y su procedencia una aduana o sitio ubicado en la frontera colindante; c) el destino de internación debe ser igualmente una aduana o sitio ubicado en la frontera limítrofe y su consumo realizarse por la población de un sitio o zona delimitada en la frontera; y d) la cantidad debe ser proporcional al consumo de la población premencionada. Se concluye que una resolución normativa sobre el tema, debe comprender los cuatro aspectos señalados: productos, origen, destino y cantidad; y que la misma ha de poseer "la necesaria flexibilidad para permitir a las Partes Contratantes, conservar y aún acrecentar las tradicio-nales corrientes de auténtico tráfico fronterizo, ya que ese tipo de intercambio, no obs-tante sus modestas proporciones, ha sido una de las formas precursoras de la integra-ción y complementación económicas y puede seguir sirviendo como uno de los medios eficientes de acercamiento de las economías de las Partes Contratantes"; y no alentar otro objetivo que el evitar su distorsión, de modo que no se convierta "en un instrumento en-cubridor de operaciones regulares con tratamientos discriminatorios" (6).

12 - LAS CONCLUSIONES. Las normas que rigen el tráfico fronterizo en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -de conformidad con lo expuesto- ponen de relieve: a) su carácter de excepción frente a la cláusula de nación más favorecida; b) su estrecho ámbito (espacial, cuantitativo y cualitativo); y c) su ambigua caracterización, como consecuencia de las dificultades que existen para circunscribir su concepto.

## Capítulo 2

### EL TRAFICO FRONTERIZO EN LA ARGENTINA

1 - LA LEGISLACION ARGENTINA. Las principales disposiciones vinculadas, en la actualidad, con el comercio fronterizo, son las siguientes: a) el decreto 4.298 del 25 de abril de 1957 dictado con "el propósito de proceder a la regulación y ordenamiento del tráfico fronterizo, por medio de una adecuada y uniforme legislación en la materia"; legislación de la que se carecía hasta el momento de su sanción (ver anexo VII); b) la resolución 832 del 9 de mayo de 1957 del Ministerio de Industria y Comercio, que aprueba la reglamentación del decreto anterior (ver anexo VIII); y c) la resolución 12 del 27 de diciembre de 1957 de la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo que regula el ingreso al territorio nacional de mercaderías originarias de países limítrofes, que adquieren los pobladores residentes en localidades argentinas de frontera para su uso y/o consumo personal (ver anexo IX).

El examen de las referidas normas se efectuará de acuerdo a los siguientes criterios: a) definición del comercio fronterizo; b) normas que regulan al mismo; y c) órganos de aplicación.

2 - El tráfico fronterizo -conforme con el artículo 1 del decreto 4.298/57 y el artículo 1 de la resolución 832/57- debe reunir los siguientes elementos: a) realizarse con países limítrofes; b) efectuarse entre localidades, parajes o lugares que, en razón de distancia, clima o características geográficas, queden imposibilitados o dificultados para abastecerse en los centros regulares de abastecimiento del país; y c) referirse a artículos de primera necesidad, de producción nacional, con destino a uso o consumo directo.

El concepto de tráfico fronterizo debe ser interpretado teniendo en cuenta que, en los considerandos del decreto 4.298/57, se expresa: a) que "el tráfico de mercaderías es aquel que se realiza para satisfacer las necesidades fundamentales del individuo o de la familia, para su uso o consumo en las poblaciones aledañas a la línea de frontera"; b) que dentro de los términos consignados debe procederse con espíritu amplio, especialmente si se tiene en cuenta que los beneficiados han de ser los pobladores de los países vecinos; y c) que "no resulta equitativo limitar en forma estricta el contingente de mercaderías susceptibles de exportarse al amparo del tráfico fronterizo, ni el número de beneficiarios, siendo por el contrario lógico autorizar la inscripción de éstos sin limitación y adecuar el importe de las compras a las necesidades de los pobladores de estas zonas".

3 - El concepto de tráfico fronterizo es -en nuestro país, y en líneas generales- más extenso que en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ya que: a) su interpre-

tación no es tan estrechamente restrictiva, sobre todo cuando se trata de beneficiar a los pobladores de los países vecinos (ver parágrafo anterior); y b) las limitaciones con respecto al valor y volumen de las mercaderías comprendidas en el mismo, no aparecen, por lo menos en su definición, tan claramente establecidas (sin embargo, debe indicarse que, con relación a este último aspecto, en la legislación argentina se hace referencia expresa a la producción nacional, referencia que no existe en las disposiciones de la Asociación, aun cuando en el documento citado en el parágrafo 11 del capítulo anterior, se habla concretamente de "producción zonal").

4 - El decreto 4.298/57 establece, además, que "el ingreso al territorio nacional de mercaderías originarias de países limítrofes, que importen los pobladores residentes en localidades argentinas de frontera, será reglamentada y condicionada por la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo" (art. 14).

La resolución del 14 de diciembre de 1957, que reglamentó el referido artículo, señala en sus considerandos: a) que "por razones de reciprocidad hacia las naciones limítrofes, no debe obstaculizarse el libre ingreso de sus productos en las localidades argentinas de frontera"; y b) que "es necesario mantener la tradicional corriente de intercambio entre poblaciones limítrofes vecinas, de artículos y mercaderías para uso y/o consumo personal de sus habitantes, siempre que en ningún caso llegue a configurar una corriente comercial".

El tráfico fronterizo -de acuerdo con nuestra legislación- abarca también, en consecuencia, las operaciones de importación que deben presentar, en principio, las mismas características que las de exportación. Es evidente, sin embargo, que esas operaciones de importación dependen, en último grado como las de exportación, de las autorizaciones conferidas por los países limítrofes (1).

5 - El examen de las normas que regulan el comercio fronterizo en nuestra legislación, se limitará a los siguientes temas: a) principios generales; b) personas que pueden acogerse a sus beneficios; y c) mercaderías que pueden exportarse o importarse.

6 - Las operaciones comprendidas dentro de este comercio, deben: a) efectuarse por los lugares habilitados para el tránsito de personas y mercaderías (art. 1, decreto 4.298/57; y art. 3, resolución 832/57); b) considerarse como realizadas en el mercado interno y estar exentas de todo requisito aduanero, cambiario o impositivo (art. 3, decreto 4.298/57; art. 11, resolución 832/57; y art. 1, resolución 12/57; y c) no perturbar, en ningún caso, el normal abastecimiento del país (art. 8, decreto 4.298/57; y arts. 21 y 22, resolución 832/57).

7 - La totalidad de los pobladores de los países limítrofes, radicados en zonas consideradas de frontera, pueden acogerse a los beneficios del tráfico fronterizo, siempre que reúnan los siguientes requisitos: a) ser mayores de 16 años; b) acreditar identidad y domicilio mediante documentación fehaciente expedida por autoridades competentes; y c) inscribirse en las oficinas habilitadas al efecto, con el fin de obtener el documento necesario

(art. 2, decreto 4.298/57; arts. 2 y 4 a 10 de la resolución 832/57; y arts. 2 y 3 de la resolución 12/57).

8 - Los beneficiarios pueden adquirir y exportar las mercaderías que se autoricen, hasta un máximo de tres mil pesos moneda nacional en una sola vez y por semana (art. 4, decreto 4.298/57; art. 14, resolución 832/57 y resolución del Comité Interministerial de Tráfico Fronterizo del 9 de setiembre de 1964); dicho monto es de mil quinientos pesos moneda nacional para las operaciones de importación (art. 1, resolución 12/57; y resolución de la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo del 9 de setiembre de 1964).

Los cupos semanales pueden ser acumulados en las localidades que -atendiendo a razones geográficas, climáticas o de distancia- determine la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo (art. 4, decreto 4.298/57; y art. 15, resolución 832/57); la acumulación no es posible en las operaciones de importación (art. 7, resolución 12/57). Los cupos semanales o acumulados quedan cancelados, si vencido el plazo de su validez hubieran sido cubiertos en forma parcial o no se hubieran utilizado (art. 5, decreto 4.298/57; y art. 7, resolución 12/57). Los beneficiarios -independientemente del cupo a que se ha hecho referencia- pueden efectuar: a) compras anuales por un total de treinta mil pesos moneda nacional, de las mercaderías que se autoricen; este cupo adicional puede ser utilizado en una sola vez o distribuido en un número de veces que no pase de doce (art. 7, decreto 4.298/57; art. 16, resolución 832/57 y resolución de la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo del 9 de setiembre de 1964); y b) compras por un total de tres mil pesos moneda nacional con motivo de las festividades de fin de año (resolución de la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo del 16 de diciembre de 1963); estas cuotas no rigen para las operaciones de importación.

La Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo es la encargada de establecer las mercaderías comprendidas en las cuotas anteriores (art. 11, inc. c; decreto 4.298/57; arts. 13 y 14, resolución 832/57; y art. 6, resolución 12/57).

9 - Los organismos competentes en la materia, son: a) la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo, integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Aduanas y Banco Central de la República), Secretaría de Comercio e Industria (Dirección Nacional de Comercio Exterior y Dirección Nacional de Comercio Interior), Ministerio del Interior, Secretaría de Guerra (Dirección de Gendarmería Nacional), y Secretaría de Marina (Prefectura Nacional Marítima) (art. 1, decreto 16.201 del 4 de setiembre de 1956 y art. 10, decreto 4.298/57); sus funciones se encuentran contempladas en el art. 11 del decreto 4.298/57; y b) la Dirección Nacional de Aduanas, que es el organismo encargado de su control, pudiendo delegar sus funciones en la Dirección de Gendarmería Nacional o en la Prefectura Nacional Marítima, cuando en las localidades habilitadas para el tráfico fronterizo, no hubiere autoridades o dependencias de dicha repartición (art. 11, decreto 4.298/57; y art. 23, resolución 832/57).

10 - LA EVALUACION DE LA IMPORTANCIA DEL TRAFICO FRONTERIZO. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, entiende -como se ha visto en el capítulo 1, parágrafo 11- que "este tipo de intercambio, no obstante sus modestas proporciones, ha sido una de las formas de integración y complementación económicas", y que "puede servir sirviendo como uno de los medios eficaces de acercamiento de las economías de las Partes Contratantes". Debe señalarse, sin embargo, que la modestia de sus proporciones -significaba en 1964 el 8,0 por ciento del valor de nuestro comercio exterior con los países limítrofes- desaparece, por lo común, cuando se mide su magnitud con respecto a las regiones a que se circunscribe; ya que en este caso, las transacciones fronterizas con el extranjero constituyen, por lo general, una contribución elevada a su economía y una fuente apreciable de ocupación, sobre todo por el mayor desenvolvimiento de las actividades terciarias (debe añadirse que las personas de escasos recursos encuentran con frecuencia, en el tráfico fronterizo, un complemento de ingresos, ya que en lugar de adquirir los bienes comprendidos en el mismo para su propio consumo, efectúan su compra para obtener un lucro mediante su reventa en el país en que residen).

11 - La determinación del valor del comercio fronterizo es, en nuestro país, tarea sumamente compleja, ya que el material estadístico disponible se halla incompleto y no ha sido todavía objeto de una tabulación adecuada. Debe indicarse, además, que dicho material se basa en las facturas presentadas por las personas autorizadas para su realización y que la seriedad de las mismas puede, por lo común, ser observada por: a) la tendencia general a subestimar el monto de las operaciones ejecutadas; y b) las dificultades que existen para controlar, en forma estricta, esas operaciones (la ponderación de este comercio no registrado es sumamente aleatoria, por lo que no se realiza en este informe; pero de todos modos, se señala que su valor puede considerarse como estimable) (2).

La limitación de los datos que se examinan -no se refieren a una serie de años, sino que sólo comprenden los correspondientes a 1964- es aún mayor por la inestabilidad del tráfico fronterizo, inestabilidad que "surge o se agudiza cada vez que se modifica la relación de los poderes adquisitivos de las unidades monetarias respectivas o se produce un cambio en el giro de alguna actividad económica importante de uno u otro lado de la frontera"(3).

12 - Los problemas planteados en el parágrafo anterior, determinaron que para establecer la magnitud del tráfico fronterizo -aun cuando fuera sólo en forma groseramente aproximativa- se recurriera al número de personas autorizadas para su realización y se multiplicara dicho número por las cuotas autorizadas anualmente para las operaciones de importación y exportación; teniendo en cuenta para la aplicación de dicho criterio que, por lo común, los cupos autorizados de acuerdo con la información recogida en la Comisión Interministerial de Tráfico Fronterizo, se utilizan en su totalidad o en su casi totalidad.

13 - El número de personas registradas para las operaciones de importación era, en 1964, de 26.947 (4) y el cupo anual máximo por inscripto de m\$ 60.000 (equivalente a 428,57 dólares) (5); cifras que multiplicadas ofrecen una posibilidad de utilización máxima

de más de 11 millones de dólares, cantidad que significaría el 8,1 por ciento del total de las operaciones de importación efectuadas con los países limítrofes, durante el mismo año (6) (ver Cuadro 1). El número de personas registradas para las operaciones de exportación era, siempre en 1964, de 14.542 y el cupo anual máximo por inscripto de m\$ñ 135.000 (equivalente a 964,28 dólares) (7); cifras que multiplicadas ofrecían una posibilidad máxima de utilización de 14 millones de dólares, cantidad que implicaría el 8,0 por ciento del total de las operaciones de exportación efectuadas a los países limítrofes, durante el mismo año (ver, también, el Cuadro 1).

14 - Las provincias que registraban personas autorizadas para realizar operaciones de tráfico fronterizo eran, en 1964, las siguientes: Corrientes (en las localidades de Alvear, Corrientes, Monte Caseros, Paso de los Libres y Santo Tomé); Chaco (en Puerto Bermejo); Chubut (en Río Mayo); Entre Ríos (en Colón, Concordia y Concepción del Uruguay); Formosa (en Clorinda y Formosa); Jujuy (en La Quiaca); Misiones (en Posadas y San Javier); Neuquén (en Las Lajas); Salta (en Pocitos); y Santa Cruz (en Río Gallegos) (ver, sobre el número de personas inscriptas para efectuar operaciones de tráfico fronterizo, clasificadas por provincia y por tipo de operaciones, el Cuadro 2).

15 - Las localidades que poseían el mayor número de personas inscriptas para realizar operaciones de tráfico fronterizo eran: Paso de los Libres, Monte Caseros y Formosa (concentraban el 71,5 por ciento del total de los mismos) (ver, sobre el número de personas autorizadas para efectuar operaciones de tráfico fronterizo, clasificadas por localidades y tipo de operación, el Cuadro 3).

La carencia de informaciones sobre el monto total de las transacciones comerciales que se realizan en las distintas localidades enumeradas en el párrafo anterior, impide estimar la importancia relativa que -respecto a las mismas-tienen las operaciones de tráfico fronterizo (8).

16 - El valor de las operaciones fronterizas de importación (su estimación se efectuó en la forma indicada en el párrafo 13) representaba, en 1964, el 76,9 por ciento del total de las importaciones que nuestro país realizó del Uruguay; el 23,9 por ciento de las del Paraguay; y el 5,2 por ciento de las de Brasil. El valor de las operaciones fronterizas de exportación significaba, en el mismo año, el 33,5 por ciento del total de las exportaciones de nuestro país hacia Bolivia; el 25,4 por ciento de las hacia Paraguay; el 8,7 por ciento de las hacia Uruguay; el 7,3 por ciento de las hacia Brasil; y el 1,6 por ciento de las hacia Chile (ver, sobre el número de personas inscriptas para realizar operaciones de tráfico fronterizo, clasificadas por provincias, por países limítrofes y por tipo de operaciones, el Cuadro 4, y sobre el tráfico fronterizo en relación con el comercio exterior según países limítrofes, el Cuadro 5).

17 - Las relaciones establecidas -no obstante su carácter meramente aproximativo- permiten señalar: a) el relativo valor que las operaciones fronterizas pueden tener con referencia al total de nuestro comercio exterior con los países limítrofes (ello aún cuando no se pondere el comercio no registrado); b) su mayor importancia absoluta con

Cuadro 1 - EL TRAFICO FRONTERIZO Y SU RELACION CON EL TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR CON LOS PAISES LIMITROFES, 1964.

Tráfico fronterizo	Número de inscriptos	Cupo anual máximo por inscripto m\$.n.	Cupo anual máximo por inscripto m\$.n.	Posib/máx/ de operac. m\$.n. (en miles)	Posib/máx/ de operac. m\$.n. (en miles)	Tot/op/comp/ ext/pafs lim. u\$s (en miles)	Por ciento tot/op/traf/ front/a/tot op/com/ext/ pafs limitr.
Importación	26.947	60.000	428,57	1.616.820	11.549	142.209	8,1
Exportación	14.542	135.000	964,28	1.963.170	14.023	176.044	8,0

(a) 1 u\$s. = 140 m\$.n.

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas y Boletín de Comercio Exterior, informe c-78.



**Cuadro 2 - NUMERO DE PERSONAS INSCRIPTAS PARA REALIZAR  
OPERACIONES DE TRAFICO FRONTERIZO, CLASIFICADAS POR  
PROVINCIA Y POR TIPO DE OPERACIONES, 1964.**

Juris- dicción	Impor- tación	Por ciento	Expor- tación	Por ciento	Total op/ export/e import.	Por ciento
Corrientes	15.151	56,2	7.389	50,8	22.540	54,3
Chaco	60	0,2	135	0,9	195	0,5
Chubut	--	-	280	1,9	280	0,7
Entre Ríos	4.082	15,2	1.845	12,7	5.927	14,3
Formosa	7.375	27,4	2.377	16,4	9.752	23,5
Jujuy	--	-	203	1,4	203	0,5
Misiones	279	1,0	655	4,5	934	2,2
Neuquén	--	-	208	1,4	208	0,5
Salta	--	-	1.248	8,6	1.248	3,0
Santa Cruz	--	-	202	1,4	202	0,5
Total	26.947	100,0	14.542	100,0	41.489	100,0

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas.

Cuadro 3 - NUMERO DE PERSONAS INSCRIPTAS PARA REALIZAR OPERACIONES DE TRAFICO FRONTERIZO, CLASIFICADAS POR LOCALIDAD Y TIPO DE OPERACION, 1964.

Jurisdicción	Departamento	Localidad	Impor- tación	Por ciento	Expor- tación	Por ciento	Tot/op/ import/ yexport.	Por ciento
Corrientes	San Martín	Alvear	189	0,7	310	2,1	499	1,2
	Capital	Corrientes	17	0,1	448	2,1	465	1,1
	Monte Caseros	Monte Caseros	8.484	31,5	869	6,0	9.353	22,5
	P. de los Libres	P. de los Libres	6.214	23,1	5.380	37,0	11.594	28,0
	Santo Tomé	Santo Tomé	247	0,9	382	2,6	629	1,5
Chaco	Bermejo	Pto. Bermejo	60	0,2	135	0,9	195	0,5
	Río Senguerr	Rfo Mayo	---	-	280	1,9	280	0,7
Entre Ríos	Colón	Colón	3	-	57	0,4	60	0,1
	Concordia	Concordia	2.083	7,7	1.498	10,3	3.581	8,6
	C. del Uruguay	C. del Uruguay	1.996	7,4	290	2,0	2.286	5,5

Jurisdicción	Departamento	Localidad	Impor tación	Por ciento	Expor tación	Por ciento	Tot/op/ import/ yexport.	Por ciento
Formosa	Pilcomayo	Clorinda	8	-	1.032	7,1	1.040	2,5
	Capital	Formosa	7.367	27,3	1.345	9,3	8.712	21,0
Jujuy	Yavi	La Quiaca	--	-	203	1,4	203	0,5
Misiones	Capital	Posadas	23	0,1	18	0,1	41	0,1
	San Javier	San Javier	256	1,0	637	4,4	893	2,2
Neuquén	Picunches	Las Lajas	--	-	208	1,4	208	0,5
Salta	Orán	Pocitos	--	-	1.248	8,6	1.248	3,0
Santa Cruz	Güler Aike	Río Gallegos	--	-	202	1,4	202	0,5
Total			26.947	100,0	14.542	100,0	41.489	100,0

Cuadro 4 - NUMERO DE PERSONAS INSCRIPTAS PARA REALIZAR OPERACIONES DE TRAFICO  
FRONTERIZO, CLASIFICADAS POR PROVINCIAS, POR PAISES LIMITROFES Y POR TIPODE  
OPERACIONES. 1964.

Provincia	Países limítrofes											
	Brasil				Bolivia				Chile			
	Imp.	Exp.	Por Nú- ciento	Por Nú- mero	Imp.	Exp.	Por Nú- ciento	Por Nú- mero	Imp.	Exp.	Por Nú- ciento	Por Nú- mero
Corrientes	11.910 (a)	44,2	6.738	46,3	--	--	--	--	--	--	--	--
Chaco	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Chubut	--	--	--	--	--	--	--	--	--	280	1,9	--
Formosa	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Entre Ríos	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Jujuy	--	--	--	--	--	203	1,4	--	--	--	--	--
Misiones	256	1,0	637	4,4	--	--	--	--	--	--	--	--
Neuquén	--	--	--	--	--	--	--	--	--	208	1,4	--
Salta	--	--	--	--	--	1.248	8,6	--	--	--	--	--
Santa Cruz	--	--	--	--	--	--	--	--	--	202	1,4	--
Total	12.166	45,2	7.375	50,7	--	--	1.451	10,0	--	--	690	4,7

Países limítrofes

Provincias	Paraguay				Uruguay			
	Número	Por ciento	Número	Exp.	Número	Por ciento	Número	Exp.
Corrientes	17	0,1	448	3,1	3.224 (a)	12,0	203	1,4
Chaco	60	0,2	135	0,9	--	--	--	--
Formosa	7.375	27,3	2.377	16,4	--	--	--	--
Entre Ríos	--	--	--	--	4.082	15,1	1.845	12,7
Jujuy	--	--	--	--	--	--	--	--
Misiones	23	0,1	18	0,1	--	--	--	--
Salta	--	--	--	--	--	--	--	--
Santa Cruz	--	--	--	--	--	--	--	--
Total	7.475	27,7	2.978	20,5	7.306	27,1	2.048	14,1

(a) Las personas inscriptas en Monte Caseros (Corrientes) se distribuyeron entre Brasil y Uruguay, en proporción al número de personas registradas, para efectuar operaciones de tráfico fronterizo con dichos países. El criterio anterior -en cierta forma arbitrario- se adoptó por hallarse Monte Caseros frente a las ciudades de Barra de Guaraní (Brasil) y Bella Unión (Uruguay).

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas.

Cuadro 5 - EL TRAFICO FRONTERIZO Y SU RELACION CON EL COMERCIO EXTERIOR  
SEGUN PAISES LIMITROFES, 1965

País	Operación	Tráfico fronterizo			En u\$s. 1 u\$s=140 (en miles)	Operaciones comunes de com/exter. u\$s. (en miles)	Por ciento traf/front/ s/com/ext.
		Núm/de ins criptos	Máx/permit/ en m\$.n. (en miles)	Máx/permit/ en m\$.n. (en miles)			
Bolivia	Importación	--	--	--	1.280	--	
	Exportación	1.451	195.885	1.399	4.182	33,5	
Brasil	Importación	12.166	729.960	5.214	100.529	5,2	
	Exportación	7.375	995.625	7.112	97.187	7,3	
Chile	Importación	--	--	--	22.951	--	
	Exportación	690	93.150	665	40.720	1,6	
Paraguay	Importación	7.475	448.500	3.204	13.379	23,9	
	Exportación	2.978	402.030	2.872	11.306	25,4	
Uruguay	Importación	7.306	438.360	3.131	4.070	76,9	
	Exportación	2.048	276.480	1.975	22.649	8,7	

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas e Informe de Comercio Exterior c-78.

respecto a las provincias de Corrientes, Formosa y Entre Ríos; y c) su mayor incidencia -siempre en términos absolutos- con relación a Brasil, Paraguay y Uruguay (además, cabe señalar la singular relevancia de las operaciones fronterizas de exportación que se encauzan hacia Bolivia).

18 - LAS CONCLUSIONES. El análisis que se ha efectuado en los párrafos anteriores, respecto al tráfico fronterizo en nuestro país, sólo permite indicar orientaciones de carácter muy general sobre la acción que -con relación al mismo- pueda realizarse en el futuro. Dicha acción -necesariamente limitada por la finalidad de ese tráfico y por la circunstancia de que la demanda adicional del área limítrofe no modifica, fundamentalmente, la por lo común desventajosa localización de la zona fronteriza para satisfacer los requerimientos del mercado nacional- debería tender, en grandes líneas, hacia los siguientes objetivos: a) satisfacer la demanda de "mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local" de las regiones fronterizas; b) promover -sobre todo con carácter zonal- las actividades productivas destinadas a cubrir económicamente esa demanda, sin perjuicio de contemplar, también, las oportunidades extraregionales de las mismas; y c) disminuir -en la medida de lo posible- el comercio no registrado, recurriendo para ello a una política de regularización o de ampliación de la oferta interna y a un control que, sin desvincularse de la realidad, resulte de mayor estrictez.

19 - El cumplimiento de esos objetivos exigiría, básicamente, los siguientes estudios: a) la determinación real del tráfico fronterizo registrado (importaciones y exportaciones) con indicación de lugar, producto, medida y valor; b) el examen de los factores nacionales y de los países limítrofes) que intervienen o inciden positiva o negativamente sobre ese tráfico; y c) la estimación aproximada del comercio no registrado.

Las investigaciones anteriores requerirían ser completadas con el análisis de la estructura económica de la región fronteriza correspondiente (recursos humanos, recursos naturales, producción, infraestructura, e intercambio comercial interno y externo, con referencia especial, en este último supuesto, al país o países limítrofes respectivos).

20 - Los estudios referidos en el párrafo precedente -desde el punto de vista institucional- deberían ser vinculados con: a) la revisión de la legislación argentina sobre tráfico fronterizo (dicha legislación, que se sujeta en principio a las resoluciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio sobre la materia -ver párrafo 3-, debería limitarse a establecer criterios generales sobre este tipo de intercambio); y b) la celebración o renovación de acuerdos con los países limítrofes sobre tráfico fronterizo, con el propósito de que -sin desvirtuar las pautas indicadas en el punto anterior- se respete su naturaleza bilateral, y se adecúe su reglamentación a las características especiales de cada región (9).

## Capítulo 3

### LA INTEGRACION FRONTERIZA EN LOS ORGANISMOS INTERAMERICANOS

1 - LAS DISPOSICIONES DEL TRATADO DE MONTEVIDEO Y LAS RESOLUCIONES DE LOS ORGANOS EJECUTIVOS Y DE LAS CONFERENCIAS DE LA ASOCIACION LATINO AMERICANA DE LIBRE COMERCIO. Los acuerdos sobre integración fronteriza no han sido contemplados, expresamente, en el Tratado de Montevideo (1). La celebración de los mismos respondería, sin embargo, a sus objetivos esenciales, ya que su preámbulo establece, en este sentido, que: a) "el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de producción"; y b) "mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten y sin perturbaciones a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión". Debe señalarse, además, que el Tratado se funda en el propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de las economías de las partes contratantes, basando dicha complementación e integración, en una efectiva reciprocidad de beneficios.

2 - El artículo 54 del Tratado dispone, también, que: "Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales".

3 - El programa de liberación de intercambio -cuyo perfeccionamiento se establece en un período no superior a doce años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del Tratado (artículo 2 del mismo)- no es el único objetivo que debe o puede materializarse antes de llegar al mercado común latinoamericano, ya que la creación de dicho mercado, por una parte, se halla condicionada a los esfuerzos nacionales de desarrollo (es, al mismo tiempo, elemento indispensable para fortalecer y acelerar dichos esfuerzos); y por otra inevitablemente debe abarcar, en forma simultánea, aspectos relacionados con la política comercial, la política de inversiones y con arreglos y sistemas de carácter monetario e institucional, comunes a todos los países miembros (2).

4 - "La integración del desarrollo -se expresa en la publicación: "Factores para la integración latinoamericana" (3)- implica fundamentalmente la formulación y la ejecución de



una política regional de inversiones en sectores y actividades estratégicas, vale decir en las principales industrias de base y dinámicas (siderurgia, química pesada, maquinarias y equipos, etc.), en la agricultura y la producción de alimentos, en la infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y en las regiones fronterizas. En torno de estos núcleos estratégicos, verdaderas columnas vertebrales de la integración, se irán formando simultáneamente el mercado común latinoamericano y la economía regional integrada"(4).

5 - La Conferencia de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en su primer período de sesiones, decidió encomendar al Comité Ejecutivo Permanente, la realización de estudios relativos al comercio regional entre zonas limítrofes. Los considerandos de la resolución referida, expresan que existen regiones limítrofes "cuyas especiales características permiten o hacen necesario un tipo singular de comercio que tiene o puede tener importancia para el desarrollo económico de dichas regiones" y que, como consecuencia de ello, conviene "realizar estudios destinados a conocer la forma cómo ese tipo de comercio zonal puede ser organizado y reglamentado en forma que beneficie, adecuadamente, dentro de los lineamientos del Tratado a las regiones que corresponde" (ver anexo X).

6 - Cabe observar, además, que el Comité de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio presentó, en un primer período de sesiones de la Conferencia, un documento -al cual se ha hecho referencia en el capítulo 1, parágrafo 9- en el cual se indica que: "Un concepto mucho más amplio, que en ciertos casos se distingue del de tráfico fronterizo, es el de intercambio zonal o regional, no referido solamente a poblaciones fronterizas sino a extensos territorios adyacentes de los respectivos países. Tal tipo de comercio, originado por las condiciones muy peculiares de ciertas regiones, se rige por convenios bilaterales o por reglamentaciones dictadas por los países limítrofes, complementarias o no de dicho convenio". En el referido documento se concluye que: "Sería aconsejable que los órganos de la ALALC estudiaran con urgencia ese tipo de comercio zonal o regional. Para el comercio zonal o regional sería necesario tomar decisiones dictadas después de un estudio exhaustivo de cada situación particular" (5).

7 - La Conferencia de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio--en su cuarto período de sesiones- luego de señalar "que el objetivo fundamental del Tratado de Montevideo es promover en forma armónica el desarrollo económico social de las Partes Contratantes mediante la progresiva reglamentación e integración de sus economías", resolvió adoptar directivas básicas de política económica (referentes a comercio exterior, desarrollo industrial, desarrollo agropecuario y asuntos financieros y monetarios) y un programa de acción, en el cual -en el capítulo relacionado con infraestructuras- se establece que, "en virtud de que el proceso de integración hace necesaria la solución de diversos problemas que dificultan la constitución de un amplio mercado latinoamericano, las Partes Contratantes promoverán ante los organismos internacionales pertinentes, especialmente el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aquellas iniciativas tendientes a crear condiciones in

fraestructurales que faciliten su integración (ver anexo XI).

8 - La reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, en su primer período de sesiones, dispuso "recomendar al Banco Interamericano de Desarrollo que constituya a la brevedad posible un fondo al cual pueda recurrir la ALALC para el financiamiento de estudios de preinversión propuestos por la Asociación, relativos a programas y proyectos de interés para la integración regional, especialmente en los campos de infraestructura física, del desarrollo de industrias básicas, de la prospección y explotación de los recursos naturales de mayor importancia para el desarrollo industrial y del desarrollo de regiones geoeconómicas que interesen a dos o más países" (ver anexo XII).

9 - En la misma reunión, después de indicarse que "para la constitución del amplio mercado latinoamericano es necesario disponer de una infraestructura física que permita la estrecha vinculación de los mercados nacionales", se declaró la intención de apoyar, en forma conjunta, las gestiones tendientes a la realización de las grandes obras de carácter multinacional que se consideren prioritarias para la creación de la infraestructura del mercado latinoamericano, incluyéndose, entre las mismas a las obras internacionales de aprovechamiento del Río Uruguay (Salto Grande) (ver anexo XIII).

10 - LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR ALGUNOS DE LOS DEMAS ORGANISMOS INTERAMERICANOS, José Antonio Mayobre, Carlos Sanz de Santamaría, Felipe Herrera y Raúl Prebisch, en sus "Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano", conciben "la política general de integración latinoamericana como un conjunto de medidas que abarcan la política comercial, la de inversiones regionales y la política monetaria y de pagos, además de ciertos principios esenciales para el buen funcionamiento del mercado común" (ver, en el mismo sentido, parágrafo 3).

Los autores referidos -luego de examinar el papel que desempeña la política comercial- indican que la integración requiere, además, iniciativas de carácter positivo que deben traducirse, principalmente, en una estimulante política de inversiones en el ámbito del mercado común; señalándose que esa política de inversiones -además de prever los aspectos industriales, agrícolas y de infraestructura- "debiera también dirigirse a alentar el esfuerzo de la integración fronteriza, a fin de eliminar gradualmente las consecuencias de una división artificial en regiones cuyo desarrollo exige un tratamiento común".

Los autores a que se ha hecho referencia, al formular otras recomendaciones para el régimen de integración y examinar el problema de los países de menor desarrollo relativo, reiteran la necesidad de impulsar con especial vigor, "los programas fronterizos entre dichos países o entre ellos y los de mayor desarrollo relativo". Además, al contemplar la necesidad de la creación de un mecanismo institucional, plantean la

conveniencia de establecer un instrumento de promoción de inversiones regionales, cu ya "principal función sería la de realizar estudios de preinversión y preparar programas y proyectos en los siguientes campos: industrias básicas; programas fronterizos; inversiones de infraestructura regional e inversión en países de menor desarrollo relativo o destinados a corregir desajustes"(6).

11- En la publicación "Factores para la integración latinoamericana", se manifiesta que: "En el grado actual de desarrollo de los países latinoamericanos, el esfuerzo de la integración regional tiene los siguientes caminos ante sí: a) concentrarlo preferentemente en la rebaja de aranceles de aduana y en las medidas de estímulo a la complementación, pero sin dedicar mayor atención a la alteración de las estructuras económico-sociales existentes; sería esto lo que podría llamarse la integración estática o evolución más lenta; b) hacer que el proceso de integración sea concurrente con la transformación de las estructuras vigentes en cada país que están limitando el proceso de desarrollo, es decir una integración dinámica". En el documento referido -luego de optarse por la segunda alternativa se indica que: "La integración de los procesos de desarrollo y de cambio, plantea dos cuestiones fundamentales: a) simultaneidad y grado de complementación de los procesos de integración vertical y horizontal en los ámbitos nacionales y regionales; y b) creación de condiciones para que a los grupos sociales que apoyan la integración se sumen aquéllos que son indiferentes o se oponen a ella". En el examen del primer problema se sostiene que "la integración horizontal no ofrece incompatibilidades con el proceso de integración latinoamericano, ya que la integración interna de un país, fortalece su capacidad de integrarse con el resto de la región"; pero que "habría que prestar atención preferente a los problemas de la complementariedad de las zonas fronterizas".

La prelación que se atribuye a la complementariedad de dichas zonas, es nuevamente señalada al examinarse la política regional de inversiones, ya que, "ante la aguda escasez de capitales disponibles, es obvio que la asignación de recursos de inversión debe ajustarse a un estricto orden de prioridad que canalice tales recursos y los concentre en las actividades estratégicas", entre las cuales se considera como fundamental, la referida complementariedad, ya que "las fronteras entre países muchas veces introducen una división artificial en regiones económicas cuyo desarrollo se rezaga por la ausencia de un tratamiento global de sus problemas y de sus posibilidades".

El punto de vista anterior se ratifica en la citada publicación, al estudiarse el fenómeno de la integración con referencia a los países de menor desarrollo relativo, ya que "la política de inversiones en zonas fronterizas debe merecer atención por su doble finalidad, la de crear núcleos de integración y la de contribuir a integrar regiones generalmente marginales con respecto al resto del país. Existen oportunidades de llevarla a cabo en América Latina en varios grupos de países limítrofes, formados ya sea por dos o más países de desarrollo similar o por naciones de mayor desarrollo con otros de menor. El programa de inversiones fronterizas ha de proponerse varios objetivos como el restituir su unidad y dinamismo a una región natural cortada por fronteras políticas o el de aprovechar al máximo las posibilidades de complementación

señaladas por la existencia de un tráfico ilegal, es decir, en ambos casos, tratar de crear unidades económicas de mayor dimensión y capacidad productiva" (7).

12 - En el estudio de la Comisión Económica para América Latina, "Contribución a la política de integración de América Latina", se expresa que, "para impulsar a ritmo acelerado el proceso de integración de América Latina, es indispensable la confluencia de las políticas comercial y de inversiones. La liberación comercial, por sí sola, no logrará ese propósito, pues implicaría abandonar la corriente de inversiones regionales a los estímulos que, más o menos espontáneamente proporciona el libre juego de las fuerzas de la economía. En estas condiciones, sería difícil lograr una movilización suficiente de recursos hacia aquellas actividades de mayor importancia para el desarrollo y la integración regionales".

En el mismo trabajo, al examinar los campos en que debe concentrarse la política de inversiones, se indica que "por la escasez de capital en la región, la insuficiente dotación de personal técnico y administrativo y la elevada proporción de las inversiones que se destinan a satisfacer el mercado interno, no podría practicarse una política que abarcara globalmente la formación de capital en América Latina". Como consecuencia de ello, se determinan las actividades que tienen alto interés para el proceso de integración regional, entre las cuales se incluyen -además de las inversiones en la industria, en la agricultura, y en la infraestructura-, las inversiones fronterizas. Para justificar dicho criterio se manifiesta que "existen en América Latina varias zonas fronterizas que constituyen verdaderas regiones económicas y donde es necesario coordinar las políticas de los países limítrofes, a fin de atender a sus problemas específicos de desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, de las fronteras colombo-venezolana, colombo-ecuatoriana, y argentina-brasileña-paraguaya. La formulación de programas de desarrollo para el conjunto de esas y otras zonas fronterizas y de una política común de inversiones para promover su desarrollo constituye un requisito de su progreso económico y social" (8).

13 - Felipe Herrera -en su artículo "El Banco Interamericano de Desarrollo y la integración latinoamericana"- afirma que: "El principal objetivo de asistencia técnica del Banco es promover la realización de proyectos de desarrollo que interesen a dos o más países latinoamericanos y que contribuyan a facilitar la integración de sus economías, mediante la explotación colectiva de recursos naturales compartidos, el aprovechamiento de posibilidades de complementación comercial, o la creación de una infraestructura adecuada en zonas fronterizas" (9).

14 - Raúl Rey Álvarez -subdirector de la División de Desarrollo Económico y Social del BID- expresa que: "a falta de instrumentos, de ambiente favorable, de voluntad política, no se podría abordar la planificación regional de una manera global", pero que, no obstante ello, podría recurrirse a un conjunto de posibilidades intermedias para alcanzar ese objetivo, entre las cuales indica "una serie de acuerdos de carácter subregional, con el fin de atenuar progresivamente las disparidades en el grado de desarrollo y de industrialización y de formar agrupaciones que alcancen la dimensión sufi-

ciente para poder negociar sobre una base más igual".

Dicho autor agrega, que "dentro de esa categoría entrarían los acuerdos de desarrollo fronterizo de los que existen ya en América Latina algunos antecedentes significativos y que tiene la enorme ventaja de sacar provecho de las corrientes espontáneas de integración, permitiendo la puesta a prueba de los métodos de planificación intraregionales" (10).

15 - R. Alberto Calvo -funcionario del Instituto para la Integración de América Latina- señala coincidentemente que "en su propósito de contribuir a acelerar el proceso de integración por todos los medios a su alcance, el BID decidió estudiar las posibilidades de integración de las zonas fronterizas con el objeto de precisar qué fuerzas determinan esa integración de hecho que existe en la mayoría de las fronteras, y qué enseñanzas y metodología aplicable a campos de acción más vastos podrían deducirse de tal estudio" (11).

16 - Rómulo Almeida -miembro del Comité de los Nueve y ex-Secretario ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio- expresa, al estudiar los tipos de financiamiento que pueden ayudar al proceso de integración, que éstos deben orientarse básicamente -entre otros supuestos- hacia: a) la promoción de la infraestructura multinacional; y b) la promoción de programas fronterizos con el concepto más amplio posible, que podrían incluir el del comercio regional en zonas limítrofes (12).

17 - El Consejo Interamericano Económico y Social, en su primera reunión, recomendó que los países que tienen interés en el desarrollo económico conjunto de zonas fronterizas, deben promover la formación de comisiones mixtas para el estudio de programas tendientes al desarrollo de esas zonas, procurando además una adecuada coordinación de los organismos de planificación, a fin de preparar programas de desarrollo específicos para dichas zonas, con el propósito de obtener su financiamiento interno o externo (ver anexo XIV).

18 - LAS CONCLUSIONES. Los criterios enunciados en los párrafos precedentes permiten señalar, primordialmente, que: a) los acuerdos sobre integración fronteriza no han sido contemplados expresamente en el Tratado de Montevideo, pero que -no obstante ello- responderían a los objetivos esenciales de dicho Tratado (con respecto al comercio entre zonas limítrofes, cabe observar, sin embargo, la vigencia de su artículo 18, que establece que "cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes"); y b) la generalidad de los organismos interamericanos consideran que los programas de complementariedad fronteriza pueden -además de cumplir con su finalidad específica de restituir la unidad a una región económica dividida por un límite político- ser medios de especial importancia para acelerar el proceso global de la integración latinoamericana.

## Capítulo 4

### LA INTEGRACION FRONTERIZA Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS

1 - INTRODUCCION. César Díaz Cisneros expresa que "el concepto de fronteras ha evolucionado, pues antiguamente era frecuente que los Estados estuviesen separados por anchos espacios de territorio, desiertos y fuera de todo dominio. Eran los confines o marcas. Con el desarrollo de la civilización esas zonas-límites se han precisado hasta convertirse en líneas, y en otro sentido, han perdido su carácter hostil; han dejado de ser murallas chinas aislantes y defensivas, preparadas contra el enemigo; son hoy regiones de contacto, acercamiento y vinculación económica y cultural entre los pueblos de diferentes Estados" (1). De acuerdo a dicha evolución se entiende, en la actualidad, que los límites son las líneas que dividen a los estados, determinando sus respectivos patrimonios territoriales, sus competencias y jurisdicciones y que, en cambio, las fronteras son las zonas continuas a los límites de los estados (2).

2 - La clasificación de los límites políticos más comúnmente aceptada, es la que distingue entre límites naturales, físicos o arcifinios y límites artificiales. Los límites naturales son los que, constituidos por accidentes geográficos (mares, montañas, ríos, etc.), impiden u obstaculizan la movilidad entre los estados que separan, mientras, que por el contrario, los límites artificiales son los que, no correspondiendo a factores físicos, no interrumpen materialmente dicha movilidad. Cabe señalar, sin embargo, que como observa Jorge E. Atencio "esta diferencia, si bien subsiste, ha sido muy atenuada con el avance de los medios de transporte y de comunicación, varios de los cuales como el avión y la radio ya no reconocen fronteras terrestres; los demás medios, en la edad del hombre trifibio, siguen su progreso creciente, acentuando esa atenuación"(3).

3 - Debe señalarse, no obstante lo expuesto en los párrafos anteriores, que conforme Federico Daus, por "la falta de desprendimiento del exterior, estados constituidos a raíz de una insólita división de unidades naturales, viven condenados a una funesta y perpetua hostilidad y se debaten en continua rivalidad por contener las fuerzas espontáneas que tienen a la unidad de esos estados artificialmente fragmentados, tendencia ésta que materia liza una necesidad de la vida general del espacio natural en el cual faltan las vallas físicas que originan desprendimiento" (4).

4 - El escenario geográfico de América Latina -según Felipe Herrera- "es amplio y generoso en toda clase de recursos naturales. Pero en esa misma amplitud y diversidad se encuentran las razones físicas del aislamiento en que ha transcurrido la historia de unos y otros países latinoamericanos. La identidad cultural -formada por la Colonia, proseguida en la República y que no incluye sino muy superficialmente a vastos sectores de las pobla-