

32906

BUENOS AIRES, 1º de Diciembre de 1987.-

Excelentísimo Señor
Gobernador de la Provincia de Formosa
Don FLORO BOGADO
S _____ D



Ref: ANTEPROYECTO DE LEY DE COMERCIO DE FRONTERA

De mi mayor consideración:

La que suscribe, Dra. MARIA TERESA MOYA, contratada por el Consejo Federal de Inversiones para elaborar un anteproyecto de ley sobre Comercio de Fronteras, se dirige a Ud. a fin de elevarle el Estudio Final de dicho anteproyecto, y un esbozo del mismo.

De acuerdo al temario desarrollado en el estudio teorico efectuado se ha procurado abarcar todos los aspectos que llevan a la justificación e imprescindencia del anteproyecto de ley propuesto.

Quedo a disposición de V.E. a fin de efectuar las aclaraciones, ampliaciones y/o modificaciones que estime pertinente.

Sin otro particular, saluda a Ud. muy atte.

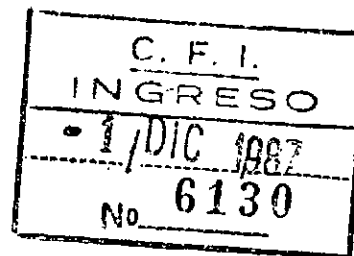
MARIA TERESA MOYA

0
0 322 (2)
M 26

0.310
0.322 (2)
2704

BUENOS AIRES, 1º de Diciembre de 1987.-

Señor
Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ingeniero J. Ciacara
S/D.-



Ref.: ANTEPROYECTO DE LEY DE COMERCIO DE
FRONTERA.-

De mi mayor consideración:

La que suscribe, Doctora MARIA TERESA MOYA, contratada por el Consejo Federal de Inversiones para elaborar un anteproyecto de ley sobre Comercio de Fronteras, se dirige a Ud. a fin de elevarle el Estudio Final de dicho anteproyecto, y un esbozo del mismo.

De acuerdo al temario desarrollado en el estudio teórico efectuado se ha procurado abarcar todos los aspectos que llevan a la justificación e imprescindencia del anteproyecto de ley propuesto.

Quedo a disposición de Ud. a fin de efectuar las aclaraciones, ampliaciones y/o modificaciones que estime pertinente.-

Sin otro particular, saluda a Ud. muy atte.


MARIA TERESA MOYA

Maria Teresa del no. 6130

TEMARIO:

Para la producción de este informe se ha tenido en cuenta fundamentalmente los siguientes temas:

1. Oportunidad de la presentación del Proyecto de Ley.
 - 1.1. Factores Internos - El Pacto Federal.
 - 1.2. Factores Externos:
 - a) La ubicación de América Latina en el contexto económico mundial.
 - b) La incidencia de la crisis mundial de los años 82/86 en América Latina.
 - c) Estrategia Latinoamericana para superar la crisis.
2. Federalismo e Integración.
3. La Frontera como espacio social.
 - 3.1. Análisis de situaciones particulares.
 - a) La frontera Argentino - Paraguaya
 - b) La frontera Brasileño - Paraguaya
4. Aspectos constitucionales.
 - 4.1. El Comercio Exterior en la Argentina.



5. Necesidad de modificación de la legislación vigente para evitar el desorden legislativo y la coexistencia de normas incompatibles entre sí.
 - 5.1. La Comisión Permanente para la Prevensión y Represión de Ilícitos de impctación y Exportación.
 - 5.2. El Artículo 17 del Código Aduanero, Resolución 2797/85 ANA. Régimen de Aduana de Frontera.
6. Estudio del Derecho comparado y de los proyectos elaborados por organismos de integración que han tratado el tema.
7. Importancia política y económica del tratamiento indepen-
diente e integral del Comercio de Frontera.
8. Anteproyecto de Ley.
9. Bibliografía.

1 - OPORTUNIDAD DE LA PRESENTACION DEL PROYECTO DE LEY:

La prudencia política lleva a la búsqueda del momento oportuno para proponer una reforma legislativa que afecta "intereses creados" y modifica una práctica centralista totalmente desvinculada de las necesidades y de la realidad de las zonas fronterizas, a la que estaría destinada.

Para analizar su viabilidad hay que considerar la influencia de factores externos e internos en la actualidad nacional:

1.1. - Factores internos - El pacto Federal:

La actual coyuntura por la que atraviesa el país, a cuatro años del reestablecimiento del régimen democrático, con la plenitud del funcionamiento de las instituciones republicanas, y ante el resultado electoral del 6 de Setiembre próxima pasado, que implica una recomposición de la representación popular en la Cámara de Diputados y en la composición del Senado, se muestra propicia para la presentación del proyecto de ley objeto del presente estudio.

En efecto, tanto las autoridades del Gobierno Nacional como los Gobernadores electos están analizando y propiciando la necesidad de formular un nuevo Pacto Federal.

En la Constitución Nacional de 1853 y 1860 surgida de los pactos preexistentes, la distribución de las competencias es la nota característica del sistema federal.

En efecto, por el art. 104 de la CN el gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y los gobiernos locales de poderes remanentes; los primeros son limitados y excepcionales, los últimos generales y comunes.

Según Italo Luder, "el llamado proyecto del 80, con su inserción de la división internacional del trabajo produjo la crisis del federalismo al privilegiar la pampa húmeda mientras languidecía el resto del país por falta de estímulo, atento el modelo de producción elegido":

"Nadie puede ignorar que el sistema político condiciona la distribución del ingreso nacional, no sólo en relación a los distintos sectores sociales sino, también a las regiones geográficas" . . . Por lo tanto, " el funcionamiento del sistema federal ha reflejado los avatares de nuestro desarrollo político", y ese sistema atraviesa una grave crisis agudizada durante los prolongados lapsos de gobiernos militares. (1)

Pero hoy, la crisis del sistema federal se ve agravada por la crisis económica.

La mayor parte de las provincias se encuentran en estado de emergencia económica; y esa situación se agudiza por la falta de un plan de promoción de las economías regionales y por el incumplimiento de obligaciones específicas del Estado central en materia de regalías y de coparticipación de impuestos.

Por eso es que algunas provincias han tenido que recurrir a instrumentar mecanismos de dudosa constitucionalidad o legalidad tales como la emisión de bonos provinciales para no incurrir en cesación de pagos; o la negativa a reintegrar fondos de líneas de descuentos otorgadas por el Banco Central, hasta el incumplimiento del encaje mínimo para los bancos dispuestos por la misma institución entre otras medidas.

Se ha llegado al punto de que algunas provincias reivindican, cuando no ejercen, las facultades que han ido delegando en el gobierno central en virtud del uso y la práctica constitucional producto de la centralización política económica y financiera que se dió en el país.

Como corolario podemos decir que el país sufrió un proceso de desfederalización debido fundamentalmente a que no hubo experiencia política ni "ductilidad" doctrinaria para recurrir o concebir instrumentos de concertación que permitan asociar, compatibilizar o compensar las competencias entre el gobierno Central y las Provincias.

Por eso es que se plantea la reformulación del Pacto Federal para articular un sistema de relaciones donde ni el gobierno Central ni las provincias puedan imponer su voluntad autoritariamente.

Una de las vías de acción conveniente es la creación de bases institucionales que posibiliten espacios de auténtico federalismo económico.

La instrumentación de esta propuesta puede realizarse dentro del marco del art. 107 de la CN con la celebración de tratados interprovinciales con el objetivo de permitir la integración de sus economías en regiones (vg: Tratado de Integración del Norte Grande firmado por Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes).

La emergencia económica y la dicotomía ideológica existente entre el PEN y los futuros gobiernos provinciales (salvo dos) y la necesidad de garantizar la "Gobernabilidad" durante estos 2 años hasta el fin del mandato constitucional hacen inminente la concertación de tal Pacto, en cuestiones relativas al manejo autónomo o participativo de las provincias en las cuestiones económicas. Además, los dos partidos mayoritarios tienen una marcada vocación integracionista, cuya inmediata posibilidad de realización se brinda actualmente con los países limítrofes.

Proponer un nuevo pacto federal es ubicar el debate político nacional en su nivel más elevado es decir, en el que afecta a las relaciones del estado nacional y las provincias.

Para afrontar este debate será necesario ampliar la capacidad negociadora y de acción política de las provincias para lo cual es previo que en forma conjunta sepan identificar los problemas y objetivos que las aunan y distinguir a aquellos conflictos que puedan interferir en esos intereses superiores de unidad.

"Federalizar el país en lo político implica simultáneamente desconcentrarlo en lo económico y descentralizarlo en lo institucional y administrativo. Implica también desconcentrar y descentralizar las decisiones y la capacidad de gestión de las provincias y municipios. Y esto significa crear nuevos canales para la participación de los diferentes niveles del aparato estatal (Nación, provincias, empresas públicas, municipios) y de las diversas organizaciones sectoriales y populares. De esta manera, el federalismo se concibe como una expresión de la democracia participativa" (2).

Coincidimos con el autor citado en cuanto a que el proyecto de federalización del país debe estar incerto en un proyecto nacional que contemple la totalidad de los problemas del ser nacional argentino.

1.2. - Factores Externos:

a) La ubicación de América Latina en el contexto Económico Mundial:

En el marco de una economía internacional marcadamente recesiva y proteccionista, los países de América Latina continúan afrontando las dificultades que les azarrea:

- 1º) su subdesarrollo estructural.
- 2º) el problema de la deuda externa que los coloca en el dilema de hierro de pagar y asfixiar sus economías nacionales o afrontar en forma conjunta una solución política de ese problema.
- 3º) El sistema económico internacional que es desfavorable para los intereses Latinoamericanos ante el deterioro de los términos del intercambio y el interés decreciente por los productos primarios.
- 4º) las crisis sociales que provoca la recesión y la consecuente desocupación, además de la caída del producto interno por capita y la merma del valor adquisitivo de los salarios o su congelamiento debido, en este caso, a la aplicación de las políticas dictadas por el FMI.

Según el último informe de CEPAL la evolución económica de América Latina en 1986 fue "singularmente compleja". Esto se debió al comportamiento contrapuesto que mostraron, por una parte, las variables internas y por otra, las del sector externo. (2)

En el orden externo debe tenerse en cuenta:

- 1º) la caída de precios de los hidrocarburos de signo negativo para los países exportadores de petróleo y positivo para los importadores.

- 2°) la caída de las tasas internacionales de interés que beneficio a los países relativamente más endeudados con la banca privada.
- 3°) la depresión de los precios de la gran mayoría de los productos primarios, esta vez, no por razones coyunturales, sino por el surgimiento de los "nuevos materiales" que lo transformó en un problema estructural.

En el orden interno la aplicación en varios países de programas de estabilización con rasgos novedosos contribuyó a desacelerar marcadamente el ritmo de los procesos inflacionarios y a activar la demanda interna.

Los factores externos enumerados incidieron en la evolución del sector externo de América Latina en 1986.

Como era de prever, estos cambios afectaron en forma muy diversa a las cuentas externas de los distintos países de la región, cuyos resultados reflejaron, además, las diferencias también marcadas existentes en sus políticas cambiarias, comerciales y de endeudamiento externo.

Sin embargo, en 1986 disminuyeron entre 10 % y 22 % las exportaciones de Paraguay, Nicaragua, Perú, Argentina y Haití y bajaron más de 4 % las de Brasil y República Dominicana.

La expansión de las importaciones fue además bastante generalizada.

Sin embargo la relación de precios del intercambio de América Latina disminuyó casi 9 % acumulando así una caída de 20% en el último sexenio, dicha baja se originó exclusivamente en las economías exportadoras de petróleo en las cuales la relación de precios externos experimentó un deterioro radical. En Argentina se redujo 13 % a raíz de las nuevas bajas en los precios internacionales de los cereales y la carne; y en Paraguay -cuyos términos de

intercambio fueron perjudicadas por la declinación de las cotizaciones de algodón y soya.

A causa de la fuerte caída del valor de las exportaciones y del pequeño incremento de las importaciones, en 1986 se redujo por segundo año consecutivo el superávit del comercio de bienes.

Además, para toda América latina, la baja del pago de intereses fue contrarrestada por la reducción de los ingresos de exportación, de modo que el coeficiente de los pagos de intereses respecto de las exportaciones se mantuvo en el mismo nivel elevado del 35% registrado en 1985.

El debilitamiento del desempeño comercial de la Argentina hizo que en su caso la relación entre el superavit y los pagos de intereses disminuyera del 85% en 1985 al 49 % en 1986.

La combinación del aumento de la deuda y de la disminución de las exportaciones hizo que la relación entre la deuda y las exportaciones presentara una fuerte alza en Haití, Nicaragua y Argentina.

Argentina subió más de 100 puntos hasta superar 600 %.

b) La incidencia de la crisis mundial de los años 82/86 en América Latina:

La actual crisis económica mundial, se genera con la caída de producción norteamericana a partir de Julio de 1981.

En el marco Latinoamericano esa crisis llegó a su punto terminante con el crack financiero de México en 1982.

Pese a que han transcurrido varios años no se ha solucionado el problema el que ha pasado de lo coyuntural a lo estructural

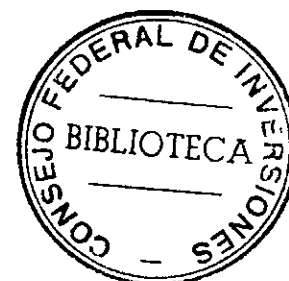
En efecto a fines de 1986 la deuda externa a largo plazo de los países en desarrollo llegó al billón de dólares.

Los esfuerzos que han hecho los países en desarrollo, en particular los de América Latina, por llevar adelante políticas de "ajuste" han sido extraordinarios; se han reducido drásticamente las importaciones para generar un excedente en cuenta corriente que permita servir la deuda.

Para reducir las importaciones se ha recurrido a una política generalizada de devaluaciones.

La pregunta esencial que surge es saber hasta cuando podrían seguir pagando los países deudores ¿hasta 1988, 1990 ó 1992?

Como dice MARTNER: las conclusiones a que arriba este análisis son claras: a) la situación de endeudamiento y la actividad de la economía mundial estan estancados, la crisis internacional de la deuda no está más cercana a una solución que hace cuatro años; b) la crisis sigue siendo mundial; como se ha visto antes las importaciones e inversiones se han reducido fuertemente lo que ha hecho bajar la demanda mundial y ha postergado las posibilidades de crecimiento futuro; c) las políticas de ajuste no han logrado el crecimiento." (3)



A su vez, HENRY GILL, secretario permanente adjunto del SELA, sostuvo que para pagar la deuda externa, los países latinoamericanos se vieron obligados a reducir sus importaciones de bienes de capital, lo cual afecta negativamente el aparato productivo e industrial de esas naciones. (4)

Para comprender que la crisis económica mundial no es solo coyuntural sino que ha pasado a ser de naturaleza estructural es necesario advertir los cambios que se han operado en el orden económico, al menos en los últimos diez años.

Tales cambios son: 1) Desligamiento entre la "economía financiera" y la "economía real".

Es particularmente impactante advertir como se ha independizado de la llamada economía real, es decir, de las transacciones en bienes y servicios la llamada "economía financiera" que consiste en movimientos de capitales, tasas de interés y corrientes de créditos. Hoy en día la mayoría de las transacciones del mundo se operan principalmente sobre monedas, alcanzando un circuito de tal magnitud que supera en doce veces el comercio mundial de bienes y servicios.

No es el objeto de este trabajo el análisis de ese fenómeno, pero es fundamental tenerlo en cuenta.

2) Desligamiento entre el crecimiento de la actividad industrial y el nivel de empleo:

La triple revolución industrial que se está produciendo en el mundo desarrollado provoca el fenómeno de obtener mayor productividad con menor mano de obra, lo que se ha logrado a través de la automatización y la robótica.

Por otro lado, hoy en día las transacciones sobre bienes insasibles como ser por ejemplo: los derivados de la informática son superiores o tienden a superar las transacciones de manufac-

turas.

3) El desligamiento entre el crecimiento de las economías centrales y las economías periféricas, exportadoras de materias primas.

Desde 1977 se viene produciendo la reducción de la demanda mundial y la caída de los precios de las materias primas .

Este colapso afecta particularmente a los países en vías de desarrollo, particularmente en aquellos que han iniciado una insipiente sustitución de exportaciones.

También aquí la revolución tecnológica ha sido la causa de la transformación operada. En efecto, la utilización de materiales sintéticos sustitutivos de las materias primas como por ejemplo los cables de fibra de vidrio con relación al cobre, el plásticos con relación al acero en la industria automotriz, etc.

Tal cambio no era previsible en la teoría económica.

4) Desvinculaciones entre las formulaciones explicativas teóricas y el acontecer económico y financiero.

Estos cambios han desafiado la teoría de la economía internacional particularmente el pensamiento económico neoclásico que basa la riqueza en el comercio de bienes y servicios, como factor determinante del movimiento internacional de capitales, y el pensamiento Keynesiano para el que la economía financiera determina a la economía real: (5)

El análisis efectuado en los tres puntos anteriores dan por tierra estas "verdades" dogmáticas.

En ese contexto el esfuerzo y el sacrificio de los países latinoamericanos para enfrentar sus problemas económicos no han sido reconocidos en su justa medida, por la comunidad internacional.

En opinión del Director del INTAL, Dr. Juan Mario Vacchino "Nos parece que el problema de la deuda externa no se puede resolver sino por un convenio multilateral de alcance general, en el que participen países acreedores y países deudores, que se proponga resolverlo en términos políticos y no con métodos financieros tradicionales." Henry Kissinger, en un reciente artículo aparecido en "The Washington Post", advierte sobre los peligros de la situación actual: "Sin un plan de desarrollo para el hemisferio occidental, tarde o temprano no sólo se derrumbará la estructura de la deuda externa sino que también las instituciones políticas de América Latina y la cooperación política enfrentarán un gran peligro". (6)

Sin duda, los países de América Latina han hecho durante los últimos años esfuerzos extraordinarios para responder a la crisis que enfrentan. Pero como han actuado en forma aislada, lograron poco en comparación con los esfuerzos realizados, que se han dirigido a postergar más que a superar la crisis. Pensamos que la situación es sumamente grave, sin duda más de lo que surge de los juicios de algunos especialistas de los países industrializados, porque las expectativas sobre la marcha de la economía internacional aunque parcialmente positivas son muy inciertas.

Son inciertas porque la economía internacional todavía revela serios problemas, tal vez los más serios del período de posguerra. Los déficits de la cuenta fiscal y de la cuenta corriente de Estados Unidos son altos, y aparentemente no son sostenibles en el mediano plazo. Las estructuras económicas, en especial las de los países europeos, no se han mostrado muy sólidas en los últimos años, y el proteccionismo y las guerras comerciales entre dichos países, Estados Unidos y Japón son posibilidades reales. No se puede descartar la necesidad de un ajuste, y no sería sorprendente que éste comenzara inmediatamente. Una reducción del valor del dólar y del déficit fiscal estadounidense una disminución de los desequilibrios en los flujos de comercio y de capital internacional, un ajuste en la estructura industrial especialmente europea y la apertura de la economía japonesa, son las probables medidas a adoptar. La cuestión crítica no es que ello efectivamente ocurra, sino si ocurrirá en una forma moderada, que permita el mantenimiento de niveles razonables de crecimiento durante la transición, o si tendrá características agudas, con mayores tasas de interés y otras consecuencias colaterales negativas, que repercutirán con efectos demoledores sobre toda la periferia mundial.

0 - ESTRATEGIA LATINOAMERICANA PARA SUPERAR LA CRISIS:

En la actual coyuntura en lo regional, los acuerdos celebrados recientemente entre algunos de los países latinoamericanos tienen un alcance mucho mayor que los realizados en cualquier momento anterior de los últimos lustros. Estos acuerdos reflejan la actitud favorable a la cooperación regional que se ha extendido tanto entre los gobiernos como entre los empresarios de la región.

Es decir que ahora más que nunca la región necesita encarar su proceso de integración.

En ese orden de ideas y dentro del marco de la ALADI, en lo referente a los acuerdos parciales, nuestro país ha retomado la senda trazada por el pueblo en la búsqueda de su integración a la Patria Grande Latinoamericana. Esto se advierte con la firma de los acuerdos Argentino - Brasileño de integración, de los acuerdos de igual naturaleza suscriptos con el Uruguay y el acuerdo de Paz con Chile respecto al Beagle, en el que todo el capítulo segundo del acuerdo se refiere a la necesidad de la integración de ambas naciones para lo que se constituyó comisiones especializadas con la finalidad de analizar las áreas y contenidos de tal integración.

Efectuado este análisis, es de destacar que no se han celebrado hasta la fecha acuerdos bilaterales que intensifiquen o faciliten la integración y cooperación ni con el Paraguay, ni con Bolivia.

En el caso del Paraguay debe tenerse en cuenta los fines superiores que se persiguen con la integración y la relación de amistad que históricamente nos ha unido a ese hermano país.

Debe destacarse que el proceso de integración entraña la participación de los pueblos que son los destinatarios finales del objetivo integracionista.

La integración regional es a la vez un objetivo político de los países Latinoamericanos y un instrumento apto para el desarrollo de sus miembros, para el aumento de la capacidad negociadora y para el logro de la independencia económica y política de la región.

La función de la integración es proporcionar un nuevo marco, establecer nuevos enlaces o relaciones, proyectar a las partes en un conjunto de mayores dimensiones, en suma, crear condiciones que favorezcan la acelerada expansión de aquellos elementos y fuerzas.

Los argumentos en favor o en contra de la integración regional no conciernen sólo a la disparidad de criterios a nivel conceptual político - estructural, sino también respecto de los límites que el mercado regional, en comparación con el mercado internacional, impone a una estrategia de industrialización.

En pos de la integración debe tenerse en cuenta que el mercado latinoamericano de la producción de bienes y servicios tiene un valor cercano a los 500.000 millones de dólares lo que ilustra con claridad la potencialidad del mercado latinoamericano para el desarrollo de los países de la región.

Los intentos integrativos desarrollados por la ALALC y la ALADI permitieron, al menos, el crecimiento del comercio intrarregional, que llegó a alcanzar el 14 % del comercio mundial de América Latina y en el terreno de los bienes manufacturados llegó al 50% del comercio total (decenio de 1970). Además produjo el incremento de las transacciones respecto a los productos "no negociados" (lista de ALALC), debido, entre otras causas, a una mejor información y conocimiento recíproco de los operadores del mercado regional.

"Es conveniente señalar que, por el lado de las importaciones, el comercio intra - ALADI, si bien ha acompañado la caída general, lo ha hecho con menor intensidad. Mientras las importaciones provenientes de países extra - ALADI se redujeron en 47 por ciento entre 1981 y 1983, las importaciones intra - ALADI lo hicieron en 37 por ciento. Esta menor vulnerabilidad se vincula, por una parte, con el funcionamiento, aunque sea parcial, de los mecanismos de compensación multilateral de pagos y créditos -que redujeron el impacto de la crisis- y, por otra parte, con el carácter de los productos comerciados, fundamentalmente productos básicos, de difícil prescindibilidad. (7)

Los que opinan en contra de la integración se caracterizan por:

a) persistir en la dispersión y en el aislamiento pretendiendo negociar individualmente las condiciones de renegociación y pago de la deuda externa.

b) esperar que la reanimación de las potencias industrializadas vuelva a dinamizar la economía internacional.

Se trata de los múltiples esfuerzos de acomodamiento y ajuste a los cambios que se están verificando en el sistema mundial con sus tendencias, en algunos aspectos conflictivas, hacia la transnacionalización y la "repolarización" o "rejerarquización" de los países detrás de la potencia hegemónica. Esta es la opción de quienes en las sociedades latinoamericanas, prefieren mantener el actual modelo de inserción en el mercado mundial a la constitución de un sistema económico latinoamericano.

Por lo general, estas posturas responden a la ideología neoliberal y a la concepción monetarista.

Como crítica a la inconveniencia de estas corrientes del pensamiento económico, PEDRO PAZ señala que:

"Estas concepciones no ofrecen una visión a largo plazo por sus propias limitaciones. Pero como todo esquema de dominación y legitimación requiere de una imagen futura, se toma prestada la nueva versión del viejo paradigma de la "modernización" que se impulsará a través de la privatización extranjerizada del crecimiento. Los sacrificios que hoy debe soportar toda la sociedad, serán el precio necesario que habrá que pagar para tener un crecimiento privatizado que modernizará cada país deudor haciéndolo respetado y respetable por los países dominantes. Se incorporará tecnología de punta (atributo de modernidad), se abrirá la economía eliminando o reduciendo aranceles (atributo de eficiencia y competitividad), se fomentarán y se expandirán las exportaciones (atributo de responsabilidad y seriedad para cumplir los compromisos externos), se privatizarán las empresas públicas y se achicará el Estado (atributo de claridad ante desviaciones estatistas y corporativistas), se disminuirá el salario real y se achicará el mercado interno (atributo de la sinceridad y de la capacidad de sacrificio para "adecuarse" a los requerimientos de los nuevos tiempos), etc.

De esta manera, cada uno de los instrumentos de la dominación se transforman en atributos y virtudes para la modernidad. Los países deudores serán más pobres, sus economías más chicas y más dependientes y sus habitantes tendrán deterioradas sus condiciones de vida; pero se modernizarán. Pobres y dependientes, pero modernos. Este es el proyecto de país a largo plazo que subyace en los modernos ideólogos del realismo resignado." (8)



CONCLUSIONES:

Los estudios prospectivos nos muestran que:

- a) El producto mundial crecerá lentamente en los próximos 15 años.-
- b) La distribución del producto mundial se hará cada vez más regresiva. La brecha entre países ricos y países pobres se acrecentará aún más.
- c) El incremento de la pobreza y el hambre será notorio hacia fines de siglo.
- d) La participación de América Latina en el comercio mundial que era de 4,5 por ciento a comienzos de los ochenta tenderá a reducirse aún más, derivada de la caída de la demanda de metales, productos alimenticios y materias primas agrícolas; sin considerar el incierto panorama de las exportaciones petroleras y de manufacturas.
- e) El futuro de "países recientemente industrializados" no es muy brillante.

Teniendo en cuenta estas perspectivas, se impone la necesidad de la integración Latinoamericana.

Pero es que hay que tener presente que a mediados de los años ochenta no está asegurado que América Latina vaya a optar por un desarrollo autónomo con resguardo de la integridad nacional. Si no se fortalece una capacidad sociopolítica nacional y latinoamericana, es probable que se imponga una inserción desintegradora que agudice la heterogeneidad y debilite las posibilidades de un desarrollo más equitativo y democrático en el mediano plazo. Por lo tanto, la tarea de mayor envergadura política es aglutinar las fuerzas disponibles para inducir una renovación de la base productiva nacional y un desarrollo más soberano, que se funde en la concertación interna y en la coordinación latinoamericana.

Para ello se recomienda que America Latina diversifique geográficamente sus relaciones comerciales orientándose además de los países de la región, también a los del CAME y a las demás áreas del Tercer Mundo (Sur - Sur).

Y esencialmente donde hay que poner el acento es en el desarrollo de la economía regional hacia adentro a fin de constituir un nuevo eje dinámico que tenga como objetivo las necesidades y demandas del conjunto del pueblo latinoamericano.

Tal criterio se inspira en un ideario igualitario y democrático que tiende a la corrección de las "heterogeneidades estructurales" que han caracterizado a la región y frenado al proceso de integración.

Pero para ello hay que tener en cuenta que:

El éxito de las medidas a mediano y corto plazo que hemos mencionado, es importante destacarlo, no reside solamente en los instrumentos per se, sino en la voluntad política que está detrás.

Tales decisiones se deben complementar con acciones directas de participación de los diferentes grupos sociales involucrados, que deben comenzar por empresarios y trabajadores.

Además en el caso latinoamericano, la dimensión política del proceso es mucho más que la mera voluntad de integrarse, pues para lograr la integración se deben contrariar las tendencias automáticas del sistema mundial.

"La integración regional, entonces, debe ser además de un instrumento o categoría técnica, una idea política, que debe ser desarrollada y formalizada en un programa destinado a ganar la opinión pública, a transformar los gobiernos y los grupos sociales en participantes activos del movimiento integracionista. (9).

2. FEDERALISMO E INTEGRACION:

En el presente trabajo, se intenta relacionar dos fenómenos políticos, que en la historia de la Patria Grande Latinoamericana, aparecen interrelacionados como una constante a través de todas las épocas: el federalismo y la integración.

Por la idiosincrasia hispánica y la propia de los pueblos indoamericanos que conforman nuestro ser nacional, el federalismo es la forma de organización política a la que naturalmente se adaptaron nuestros países.

El sentido localista del hombre del interior, el fenómeno del caudillismo, no es privativo de nuestra historia nacional, si no que es común a la historia de los países hermanos de Latinoamérica, Brasil incluido.

Pero además, como todos los pueblos del continente, al sur del Río Bravo, (excepto Antillas inglesas y francesas del Caribe), particularmente, participamos de una comunidad histórica, que se traduce en una tradición común, lengua, religión y raza, dependencia colonial en su momento, etc. Constituimos, una nación en el sentido etimológico y sociológico del vocablo.

Desde el punto de vista etimológico, nación significa una relación común de origen y nacimiento, y en éste sentido se define como agrupación natural de hombres destinados a una vida común por la unidad de territorio, origen, costumbres y lengua, con plena conciencia de tal comunidad y sometidos o no a un mismo gobierno.

Desde el punto de vista sociológico, es el conjunto de personas de un mismo origen étnico y que ordinariamente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común.

Por lo tanto, en las zonas de frontera de nuestros países, al margen de los conflictos que nuedieran haber existido, por el trazado de los límites, coexistió un especial desarrollo de la solidaridad, y de la cooperación en la población de ambos estados.

Más aún, en la evolución crítica de nuestra organización nacional, el litoral argentino se sintió por momentos más identificado con los gobiernos nacionalistas del Paraguay que con los criterios ultra liberales y poco integradores de los gobernadores de Buenos Aires.

Los antecedentes, la secuencia y las secuelas, de la guerra de la Triple Alianza son una clara demostración de esa tendencia.

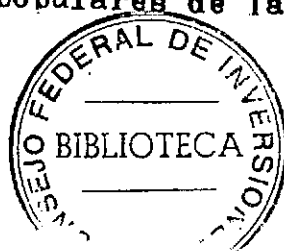
Al principio en los primeros años de nuestra vida independiente esa tendencia centrífuga fue realmente digregacionante, ya que, del antiguo Virreynato del Río de la Plata se cesionaron al Alto Perú y Paraguay.

El conocimiento de la historia nos permite conocer nuestras tendencias profundas, y concluir que el proceso de integración, empezando por las zonas de fronteras y luego en todo el ámbito latinoamericano, es algo así como nuestro destino manifiesto.

Por ejemplo, aún antes de que se terminaran de dilimitar los nacientes estados latinoamericanos, Simón Bolívar ya convocaba a la Conferencia de Panamá de 1826, para acentuar los lazos de soladâridad de nuestros pueblos, y tener en cuenta la mira final de integrar la Gran Patria Hispanoamericana.

Como todos los grandes líderes, Bolívar proponía a su pueblo la realización de una vocación intrínseca del mismo, que el sabía traducir a doctrina y a acción.

Por eso, es también que los grandes líderes de los movimientos políticos populares de latinoamerica, han sido y son integracionistas.



Pero además de estas tendencias, de la historia común latinoamericana la realidad actual con las desventajas que crea para nuestros países las reglas de juego de la economía internacional: deuda externa, caída de los precios de las materias primas y la sustitución de las mismas por materiales sintéticos, el deterioro de los términos del intercambio; la necesidad de no perder el tren en el aggiornamiento tecnológico, etc., crea las condiciones en las cuales la necesidad de aunar esfuerzos y hacer efectiva la integración, anhelada, se hace impostergable.

3. LA FRONTERA COMO ESPACIO SOCIAL:

Más allá de lo que usualmente es reconocido como tal, se considera que la frontera involucra la noción de límite. Pero, históricamente este concepto no tuvo una concepción única sino que se conformó según pasaron los siglos y entró a formar parte del lenguaje científico de geógrafos, geopolíticos y estrategas enriqueciendo así su contenido más que desde la perspectiva jurídico - legal o desde la provista por las ciencias políticas.

Frontera, para el derecho internacional, es el área de contacto físico entre dos o más países.

Vulgarmente, se habla de frontera, aludiendo al confín o a lo que divide, pero nosotros nos proponemos hablar de fronteras que unen, no que dividen.

Los geógrafos han enfocado el análisis espacial desde dos puntos de vista: "el del espacio natural", que ha dado nacimiento a la teoría, de las "regiones naturales", y el del espacio voluntario, que ha originado a su vez, las teorías de las "regiones - plan", o "regiones concertadas".

La problemática fronteriza va más allá de los títulos jurídicos que puedan o no legitimar tal o cual tenencias de territorios.

En América Latina la cuestión fronteriza se manifiesta en ocasión de las "crisis de los Estados Nacionales".

La solución de la crisis de las fronteras en manos de la intermediación internacional poco aporta en un examen a fondo de la cuestión que nos preocupa.

La más reciente tendencia en la consideración del espacio ha sido proporcionada por la sociología. Desde ésta perspectiva se establece la noción de "espacio contractual", como el más acabado concepto que explica la relación dialéctica fundamental espacio - grupo humano, en el espacio atravesado por una frontera política. En este nuevo espacio, delimitado científicamente, las colectividades humanas, por encima de la frontera ejercen sus derechos y obligaciones de organización espacial, organización social, organización cultural y política, según acuerdos libremente consentidos.

La ciencia política, la sociología, y el derecho internacional deberán desarrollar ésta idea de "espacio contractual" y estudiar las derivaciones y consecuencias de su establecimiento y de la partición del espacio político.

Esta idea del sistema abierto es muy útil en la aproximación conceptual a una región fronteriza.

A su vez la figura de la "frontera institucional", constituye la traslación al terreno jurídico, del concepto sociológico.

Para ambos criterios la frontera cumple un doble papel contradictorio: a) por una parte, el de la unificación del sistema, en el seno del mismo país, de una misma región nacional; b) por otra, el de la división de sistemas en un espacio ocupado por esa línea divisoria entre dos o más naciones.

La frontera, habría cumplido de ésta manera, su papel de unión entre sistemas y no solamente el de punto de ruptura o de enfrentamiento entre ellos. De barrera se habría metamorfoseado en bisagra.



Es precisamente-, con la integración donde el tema toma otro carácter a partir de las implicancias sociales que conlleva.

Así, como señala GREÑO VELASCO (10), "la frontera no es ya el límite jurisdiccional ni la franja territorial con un régimen jurídico diferenciado; es también un espacio social, económico y físico en el común territorio político de dos poderes estatales diversos".

Este salto cualitativo que permite pasar de la noción de límite al de "espacio multinacional de integración", no es una mera creación conceptual, sino que implicó -y todavía implica-, un desarrollo histórico aún no agotado.

Al decir de GREÑO VELASCO, se trata de un "nuevo golpe de visión desde la propia frontera".

Porque lo que históricamente prevaleció fue el concepto de frontera en tanto confin reducida al papel de muro defensivo o punto de ruptura o de conflictos y relación de fuerzas entre dos sistemas diferentes.

En efecto, para la colonización en el Río de la Plata, la frontera significó escada densidad de población, economía autosuficiente, difíciles condiciones de vida y maneras de ser extranjeras.

Pero, la noción de límite - frontera se va ensanchando a medida que se incorporan otras reflexiones; se habla así de jurisdicción (el límite separa jurisdicciones diferentes), de las zonas fronterizas con lineamientos jurídicos específicos las que van abarcando cuestiones referidas tanto a la actividad específica de las personas como a la comercial propiamente dicho.

Una frontera es -como ha sido puntualizado-, un espacio social donde se produce y reproduce la vida de una comunidad organizada; y, es -por lo tanto-, una zona tanto de tensión como de atracción.

3.1: - ESBOZO DE UNA TEORIA DE LA INTEGRACION FRONTERIZA:

Para elaborar a grandes rasgos una "teoría de la integración fronteriza" lo mejor es partir de una figura de fácil visualización, como podría ser una mesa,

La mesa de la integración fronteriza se habrá de sostener sobre cuatro patas.

La primera consiste en fijar la zona - a ambos lados de la frontera -, que se involucrará en la nueva política económica y social.

La segunda, desarrollará un inventario de acciones integracionistas concretas, con especial deslinde de las fuentes de financiamiento, tanto local como externa. Los proyectos pueden referirse a enlaces carreteros y ferro-portuarios; telecomunicaciones (enganche conjunto a satélites), utilización común de aeropuertos y servicios combinados; agua potable; salud, educación, utilización conjunta de agroquímicos, incorporación de valor agregado a los puertos locales, forestación dirigida y estudios de pre - inversión.

Por lo general, los proyectos comunes se orientan a las obras de infraestructura y los unilaterales, a los de producción. De todos modos, los objetivos a alcanzar definirán el "mix" necesario a desarrollar.

La tercera pata de la mesa de la integración fronteriza, se refiere al régimen institucional, cuyas pautas elabora el organismo técnico, con amplias facultades regionales para encarar la investigación y desarrollo de los proyectos necesarios.

Por último, la cuarta pata, hace referencia al régimen de tráfico fronterizo, tanto en lo referido a las personas como a los vehículos.

Lo institucional es el flanco más débil de una política de integración fronteriza, donde la tendencia observable ha sido la de que los organismos centrales celebren los acuerdos posibles,

En cuanto a la localización de las zonas de integración fronteriza, depende de las particularidades que presenta cada caso concreto. Además, su determinación puede ser el resultado de la interacción de las poblaciones de frontera que demarca su área de acción en forma espontánea o puede encontrarse definida en el instrumento legal que acuerden los Estados interesados.

Es decir que pueden tratarse de áreas institucionalizadas o no.

No obstante, si nos ceñimos al concepto de integración fronteriza resulta necesario establecer un límite a la extensión de la región de lo contrario podría llegar a comprender países externos.

De acuerdo a la tipología de ITURRIZA (11) ya hay tres criterios básicos para definir el área:

- a) Por jurisdicción política: Provincia, Departamento, Municipio.
- b) por accidente geográfico o recurso (laguna Merín).
- c) por extensión física (kilómetros).

Por otra parte desde el punto de vista institucional una frontera de gran extensión requiere para su regulación de un acuerdo marco que contemple la variedad de casos particulares que pueden darse en su extensión.

En cambio un límite de corta extensión puede dar lugar aunque depende de la voluntad política de los países contratantes - a un acuerdo programa- comprende la problemática general de la frontera común.

Por lo que hace al grado de institucionalización de la integración se pueden concretar:

- a) acuerdos de circulación que regulan los servicios de frontera en lo que hace al Tránsito de personas y bienes.
- b) acuerdos comerciales que procuran regular el intercambio fronterizo o regional.
- c) acuerdo de integración que incluyen la planificación de la acción a cabo a nivel político, económico, social y técnico, a fin de

potenciar las fuerzas productivas y los recursos sociales de las regiones vinculadas.

Las acciones más inmovilizadoras son sin duda:

- 1) La intensificación y facilitación del comercio, privilegiando a los productos originarios de las regiones vecinas.

Para ello se necesita la conjunción de medidas de "política fiscal:" a través de rebajas arancelarias, y complementariamente, de exenciones impositivas, la política cambiaria con diferenciales regionales de tasas de cambio o facilidades para la obtención de divisas y la política monetaria, mediante el manejo del crédito.

- 2) Otro factor movilizador es el conocimiento, la explotación y la transformación de los recursos naturales, que permiten por ejemplo la posibilidad de acciones conjuntas en los mercados externos, no solo en lo que se refiere a los bienes no competitivos sino... sobre todo a la comercialización conjunta de los que revisten tal característica.
- 3) También la llamada "infraestructura económica" representa otra línea de acción movilizador de la integración. Esa infraestructura está compuesta por los servicios y vías de transporte, por instalaciones que pueden ser utilizadas por usuarios del área vecina, como son los puertos regionales, los depósitos, almacenes, etc.
- 4) Finalmente, opera como factor movilizador todo lo que tienda a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la zona en el campo sanitario, educativo, laboral, protección del medio ambiente, etc.-



Pero, de hecho, esto no significa que la integración en su conjunto se puede sostener exclusivamente sobre los acuerdos fronterizos; porque una facilitación por sí misma no crea riqueza y, aunque esto fuese así, no siempre ésta se vuelve en la región de manera tal que su contribución pueda generar las precitadas condiciones contextuales para la integración.

Esta, "mueve" la actividad fronteriza y sobre la base de la integración física, se dinamiza la economía local; pero en su propia escala.

Por lo general, los grupos locales reciben poco apoyo, fortaleciéndose el tratamiento de estos temas por los niveles correspondientes de los gobiernos centrales.

De todos modos, existe una figura institucional creada para resolver los problemas fronterizos locales. Se trata de los Comités de Frontera -ocho para la Cuenca del Plata-, ^{que} están integrados por autoridades nacionales de frontera y autoridades locales.

Los Comités de Frontera son organismos oficiales tendientes a promover la cooperación y el desarrollo regional en las áreas de frontera y a proporcionar soluciones ágiles y pragmáticas a los problemas del tráfico fronterizo. (12)

En la Cuenca del Plata hay tres ubicados entre Paraguay y Brasil en las localidades de:

- 1) Puerto Stroessner (P) y Foz de Iguazú (B)
- 2) Pedro Juan Caballero y Ponta Porá.
- 3) Salta de Gairá y Guairá.

El objetivo de los mismos se limita a la facilitación del "Tránsito Fronterizo".

En cambio "los comités de Frontera establecidos entre la Argentina y el Paraguay" tuvieron desde su comienzo una concepción teológica y propuestas diferentes a las que definían los organismos anteriores creados entre el Paraguay y Brasil.

Su objetivo es doble:

- a) - la promoción del desarrollo del área de integración fronteriza lo que implica la intensificación del intercambio turístico, cultural, deportivo, artístico y el desarrollo de las comunicaciones. Además se han incorporado sucesivamente temas de salud y educación sanitaria, agricultura, comercialización conjunta, problemas relacionados con las inundaciones y catástrofes comunes, así como aspectos de drogadicción, tráfico de drogas y robo de automotores.

El principio fundamental ha sido el de la subsidiaridad.

- b) - la regularización operativa del tráfico de personas, vehículos y mercaderías.

Los Comités de Fronteras con Paraguay son cinco:

Encarnación (P) - Posadas (A)

Colonia Falcon (P) - Clorinda (A)

Formosa (A) - Alberdi (P)

Pilar (P) - Puerto Bermejo (A)

Itatí (A) - Itacurá (P)

Los Comités de Frontera son presididos por los Cónsules de la circunscripción (o jurisdicción administrativa) de los respectivos países e integrados (según el acta de la Comisión Mixta Argentino - Paraguaya que los crea) por representantes del sector público de ambos países.

Argentina y Paraguay formaron sus Comités coordinados por la Comisión Mixta de Cooperación y Coordinación Argentino - Paraguaya (11).

3.1. ANALISIS DE SITUACIONES PARTICULARES:

a) LA FRONTERA ARGENTINA - PARAGUAYA

Por otra parte, tres son los puntos de esta frontera que interconectan sus sistemas viales: Posadas - Encarnación, San Ignacio de Loyola - Puerto Falcon y Formosa - Alberdi. El primero, está a pocos kilómetros de Yacyretá (obra binacional conjunta) y el segundo a pocos kilómetros de Asunción (Capital del Paraguay). El tercero, enfrenta a la capital de la provincia de Formosa con la localidad de Alberdi.

Estos tres puntos constituyen ejes de intercambio comercial, donde se verifica una interrelación económica de hecho con mayor o menor apoyo gubernamental y donde en un solo caso - Yacyretá -, se ha trazado la explotación conjunta de un recurso y la elaboración de programas conjuntos de cooperación.

Ante una manifiesta "demora" en encarar la integración y la cooperación de una importante área de asentamientos humanos y de riquezas de alto nivel potencial como lo es la Cuenca del Plata que reúne a más de 62 millones de personas en 3.200.000 km², con un potencial hidroeléctrico cercado a los 60 millones de Kilovatios de potencia instalada y la mayor capacidad de generar proteínas de origen animal a escala mundial, algunos autores (), prefieren hallar una estrategia posible de integración en el desarrollo de los procesos de integración locales subregionales en áreas fronterizas adyacentes.

Para el caso argentino - paraguayo, nos encontramos con una frontera fluvial, encuadrada por los ríos Paraná, Paraguay y Pilcomayo.

Es una frontera con un elemento común - el agua, pero que presenta connotaciones diferentes a lo largo de la misma.

Desde el punto de vista social, los elementos estructurales de mayor peso son los tradicionales para ambas márgenes de su frontera.

b) LA FRONTERA BRASILEÑA - PARAGUAYA

Veámos como procede Brasil. Con gobiernos civiles o militares, los dirigentes brasileños siempre tienen en claro cuál es el interés nacional primordial.

Con Paraguay inició, en tiempo de los militares un proceso de integración fronteriza a raíz del Tratado de Itaipú del 23-4-73, que convirtió al conflicto por los Saltos del Guairá en una fabulosa empresa binacional superadora del choque de intereses para implementar la obra hidroenergética mayor del continente, con gran beneficio para ambos países. Para Brasil país importador de petróleo le significó sustituir esa fuente de energía en una medida considerable, en sus principales centros de consumo. Mientras que para Paraguay significó un progresivo cambio económico en la región del Alto Paraná (antes despoblada y atrasada). Además ese país se ha convertido en el mayor exportador de energía hidroeléctrica del mundo y ocupa el 5º lugar en la exportación mundial de soja. (14)

Ese entendimiento ha continuado con la gestión del Presidente Sarney.

El tráfico fronterizo entre ambos países se realiza por dos pasos de aduana.

El primero está ubicado al Norte, en el departamento paraguayo de Canendiyú que se conecta con el sistema vial brasileño.

El segundo se encuentra en el Puente Internacional de Foz de Iguazú - Puerto Stroessner. Hay que tener en cuenta que ese puente permitió incrementar en forma notable el comercio entre los dos países y canaliza el 75 % del transporte por carretera que los vincula.

Desde 1970 a la fecha el comercio bilateral casi se cuadruplicó (en dirección Brasil a Paraguay). Esto se debe a la demanda del lado paraguayo por tres motivos:



- a) el crecimiento y urbanización de la Ciudad Presidente Stroessner.
- b) la colonización del Alto Paraná por inmigrantes brasileños con lazos culturales y comerciales con su país de origen.
- c) la facilitación del comercio bilateral a larga distancia.

En cambio, de acuerdo a los estudios efectuados por la Cámara de Clorinda y la Dirección de Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Formosa, el tráfico vecinal fronterizo, en su actual regulación limita por completo las posibilidades de intercambio comercial con el Paraguay.

La misma dificultad se observa en las provincias que lindan con Bolivia, Brasil, Chile o Uruguay.

Además, contribuye a agravar esta situación otros factores tales como:

- a) que nuestro sistema de control está inspirado en un criterio policíaco y represor, no exento de soberbia y autoritarismo.
- b) el trámite de exportación de productos es complejo, lento y oneroso.
- c) en realidad nuestro país exporta impuestos, con lo que no está en condiciones de competir con iguales productos de otros países vecinos a nuestros límites.

4. - ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL TEMA:

Para el desarrollo de este tema se ha tenido en cuenta el texto constitucional en sus artículos 67, 86, 104, 107 y 108.

De la concordancia de estas normas surge claramente la competencia del Poder legislativo para la regulación del comercio internacional de nuestro país. Esta es una de las facultades delegadas por los gobiernos provinciales en el gobierno central y sobre la actividad en cuestión rige prohibición para las provincias de efectuar, sin previa autorización del Congreso las negociaciones tendientes a concretar exportaciones o importaciones de sus productos.

Según la doctrina constitucional argentina este aspecto de nuestra carta magna se inspira en el modelo norteamericano y ello fundamentalmente se debe a que la regulación del comercio internacional implica el control del ingreso y egreso de divisas o recursos, lo que hace a la riqueza nacional.

Teniendo en cuenta lo expuesto compete al Poder Legislativo el tratamiento del anteproyecto que se propone y la modificación de las leyes y decretos que resulten incompatibles con su aplicación (art. 67 CN).

Por su contenido el anteproyecto favorece los intereses de todas las provincias fronterizas de nuestro país ya que como objetivo principal persigue la agilización del comercio en las áreas de frontera que conlleva el fomento y la promoción del desarrollo económico e industrial en dichas áreas.

La propuesta no afecta negativamente el ingreso de divisas al país ya que se ha constatado que el contrabando constituye un mecanismo habitual e idóneo para la evasión de las mismas, y su represión no ha operado los efectos económicos perseguidos.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el art. 4º de la CN prevee la formación y recursos del llamado Tesoro Nacional, enumerando como primera fuente de ingreso a los derechos de importación y exportación.

A su vez el inc. 1º del art. 67 dispone que corresponde al Congreso legislar sobre las Aduanas Exteriores y establecer los derechos de importación y exportación. Además en cuanto a esta última facultad, el texto constitucional precisa que tales derechos deben ser uniformes en toda la Nación, y que además solamente hay aduanas nacionales o sea que se suprimen las aduanas provinciales.

En efecto, la normas citadas instituyen un régimen de circulación libre y exento de gravámenes. Hay que aclarar que sólo se trata de la circulación territorial y no económica, o sea que no se puede gravar al "paso" de las mercaderías entre las provincias.

Para comprender mejor como funciona el régimen aduanero en nuestro país resulta conveniente analizar las tres clases de relaciones que se dan entre Nación y Provincias en la estructura constitucional de nuestra Federación. Tales relaciones son: a) de subordinación; b) de participación y c) de coordinación.

El principio de subordinación establece un orden jerárquico entre gobierno federal y estados provinciales basado en el principio de unidad y con el objeto de mantener la cohesión necesaria para mantener la identidad.

El principio de participación implica que se les reconoce a las provincias el derecho a colaborar en las decisiones del gobierno federal lo que institucionalmente se logra a través de la representación de las provincias en el Senado de la Nación.

La relación de coordinación permite distribuir o repartir las competencias entre gobierno federal y los gobiernos provinciales.

El criterio que rige ese orden de reparto en la Constitución Argentina se basa en lo establecido en el art. 104 según el cual las provincias conservan el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal, y en el caso de la regulación aduanera se trata de una facultad expresamente delegada al Poder Legislativo Nacional.

En ejercicio de tal atribución, durante casi una centuria nuestro país estuvo regido por la ley 810 "llamada ordenanza de Aduanas" de 1079 artículos, complementada en 1962 por la "Ley de Aduanas".

No obstante, es menester advertir que las Ordenanzas de Aduana, como no podía ser de otro modo, tuvieron en cuenta el comercio exterior tal como se desarrollaba hace más de cien años y que en la actualidad la situación contemplada por el legislador ha variado sustancialmente.

En el plano tributario, en esa época los derechos de aduana tenían por fin esencial la recaudación de rentas, que constituían el principal recurso del Tesoro Nacional. En consecuencia, la legislación no consideró la aplicación de tributos a la importación y a la exportación como un instrumento orientador de la política económica. No pudo contemplar la existencia de impuestos de equiparación de precios ni derechos antidumping o compensatorios.

Las Ordenanzas de Aduana, se limitaron a la determinación del ámbito espacial de validez de las normas aduaneras.

No establecieron diferenciaciones entre los ámbitos en los cuales debe ejercerse un especial control.

Tampoco previeron la existencia o la creación de áreas francas y de áreas aduaneras especiales, institutos a los que se recurre hoy en día tanto para facilitar el desenvolvimiento comercial como para promover el desarrollo industrial en un lugar o región determinada (por ejemplo, el régimen establecido por la ley 19.640).

En efecto el anteproyecto en estudio encuadra en el vacío legal señalado.

Por otra parte, entre los denominados regímenes especiales como en el caso del Tránsito fronterizo no se previeron los correspondientes a los medios de transporte, a los contenedores, a la reimportación de mercadería exportada para consumo, a la importación o a la exportación realizada para compensar envíos de mercadería con deficiencias ni el relativo al tráfico de mercadería por vía postal.

Para ordenar la legislación vigente en materia aduanera el Gobierno Militar sancionó el Código Aduanero por el decreto ley 22.415, el que hasta la fecha sólo ha sufrido modificaciones parciales y no sustantivas.

Este código, en la sección VI intitulada "Régimenes Especiales" contempla en el Capítulo XII el Régimen de Tráfico Fronterizo en los arts. 578/580. Más adelante se efectúa el análisis y la crítica de dichas disposiciones legales.

A su vez, en la Sección VII se regulan las áreas que no integran el territorio aduanero general. A ese respecto regula en el capítulo II la llamada Area Franca y en el capítulo III el Area Aduanera Especial o Territorio Aduanero Especial.

La diferencia existente entre el régimen de tráfico fronterizo y el área franca es que para la regulación del régimen de tráfico fronterizo se habilita al Poder Ejecutivo a la reglamentación de las operatoria correspondiente, mientras que las zonas francas son establecidas por ley, lo mismo ocurre con el área adua-

nera especial o territorio aduanero especial.

Actualmente el Ministerio de Economía de la Nación esta efectuando estudios acerca de la conveniencia de declarar algunas áreas francas, particularmente en el Sur del país.

4.1. - EL COMERCIO EXTERIOR EN LA ARGENTINA:

El inc. 12 del artículo 67 de la CN le atribuye al poder Legislativo competencia para reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. O sea el comercio exterior y el comercio interprovincial.

Teniendo en cuenta que la fuente de esta norma es la Constitución norteamericana resulta conveniente el análisis que la doctrina y la jurisprudencia de los EEUU han hecho sobre el tema.

Al respecto cabe destacar la interpretación amplia que se le da a la expresión "efectos sobre comercio" en cuanto a que permite ampliar inusitadamente la competencia del congreso, ya que en más de una oportunidad el comercio interno de una provincia se convina con el comercio exterior o el interprovincial, cayendo por lo tanto en la órbita de competencia del legislativo nacional.

Este criterio restrictivo tiene su contrapartida en cuanto a la forma en que la jurisprudencia se ha pronunciado sobre determinados asuntos comerciales. En ese caso debe entenderse que la tendencia es la de liberarlo de toda regulación.-

El comercio internacional argentino en relación con la actividad de la administración aduanera, servicios, controles, derechos, tributos, responsabilidades, infracciones, penalidades etc., está regido por el Código Aduanero (Ley 22.415/81 y su reglamentación del Decreto reglamentario n° 1001/82.

La operativa exportadora se integra con las normas y resoluciones dictadas al efecto por las autoridades oficiales y por las normas específicas relacionadas con la clasificación aduanera de las mercaderías objeto de tráfico internacional, en concordancia con la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas preparada por el

Consejo de Cooperación Aduanera, al que adherimos por ley nº 17.587 (nuestro país es miembro de dicho consejo).

Como ya se dijo, el Código Aduanero constituye un cuerpo de normas de derecho público que regulan en forma sistemática la materia aduanera y determinan el régimen al que deben someterse quienes realicen operaciones o presten servicios directa o indirectamente vinculados con el comercio exterior de importación o exportación.

En él se establecen las obligaciones de carácter operativo y fiscal y los procedimientos en las actuaciones ante la Administración Nacional de Aduanas. Además se establece la obligación de pagar tributos de naturaleza varia.

La Reglamentación complementa las disposiciones del código Aduanero y aclara su articulado. Consta de 101 artículos y no se halla clasificada en secciones, títulos o capítulo alguno.

La Administración Nacional de Aduanas es el organismo administrativo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercadería (art. 17º del C.A.).

Constituyen aduanas (art. 19º) las distintas oficinas que, dentro de la competencia que se les hubiera asignado, ejercen las funciones a que se refiere el art. 17 mencionado y, en especial:

- a) Las de percepción y fiscalización de derechos y tributos con que las operaciones de importación y exportación se hallen gravadas, y
- b) Las de control del tráfico internacional de mercaderías.

Entre las principales funciones y facultades que son propias de la ANA, transcribimos las expresadas en los tres primeros incisos del art. 23 del C.A.:

- a) Ejercer el control sobre el tráfico internacional de mercaderías;
- b) Aplicar y fiscalizar las prohibiciones a la importación y a la exportación.

c) Aplicar, liquidar, percibir, devolver y fiscalizar los tributos que le están o le fueren encomendados.

Como señala José María Moreno: "La clasificación aduanera de las mercaderías consiste en ordenarlas racionalmente para una correcta y rápida individualización, a efectos de conocer el tipo de derecho que le será aplicado o el régimen a que será sometida cada una, según el grupo o sector en el que haya sido ubicada.

A los fines aduaneros y estadísticos significa determinar la ubicación exacta de un producto en la Nomenclatura, que es, concretamente, la enumeración descriptiva, ordenada y consecuente de las mercaderías, conformando un sistema integrado de clasificación.

En excepción a los dispuestos en el artículo 11, el Poder Ejecutivo podrá confeccionar las estadísticas del comercio exterior con arreglo a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (C.U.C.I.) aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (art. 13 del C.A.).

En el orden internacional, en el año 1950 entraron en vigencia dos nomencladores de productos de uso general:

- a) La Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) que introduce el Consejo de Cooperación Aduanera, y
- b) La Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (C.U.C.I.) introducida por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

Es costumbre adoptar la sigla NADE para la Nomenclatura Arancelaria de Exportación y la sigla NADI para la de importación.

El sistema arancelario argentino está basado como hemos visto en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) preparada por el Consejo de Cooperación Aduanera (hoy día, Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera), la que a los fines clasificatorios del tráfico internacional de mercaderías se la divide en:

- a) Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Importación (NADI)
- b) Nomenclatura Arancelaria y Derechos de Exportación (NADE)
- c) Nomenclatura Arancelaria para los países integrantes de la ALADI (NABALADI).

La NADI no es más que la adaptación de la NAB a las necesidades fiscales que se originan por el comercio de importación, como la NADE lo es para el comercio de exportación y la NABALADI para el comercio entre las naciones que forman parte de la ALADI.

En cada uno de los capítulos que integran estas Nomenclaturas se desarrolla con amplitud la nómina de productos que tradicionalmente forman parte del comercio del país, ya sea los de importación, para la NADI, los de exportación, para la NADE, como los de tráfico con los países de la ALADI, para la NABALADI.

Nuestro país se esfuerza en desarrollar, sostener y acrecentar sus exportaciones, adoptando políticas de aliento, de estímulos, de facilidades y beneficios concretos con miras a promocionar sus exportaciones, ensanchar sus mercados y conquistar otros nuevos para la colocación de sus productos tanto primarios o naturales como fundamentalmente, aquellos a los que se ha incorporado "valor agregado" e inclusive, fletes y seguros.

El Poder Ejecutivo, al adoptar políticas y establecer normas que alientan y facilitan las exportaciones industrializadas, está promoviendo el desarrollo general del país.

La Ley de promoción de Exportaciones n° 23.101, sancionada el 28 de septiembre de 1984 ha confirmado los regímenes promocionales relativos a los estímulos financieros y fiscales y a las franquicias impositivas que estaban en vigencia al momento de su sanción.

Además, ha reinstalado estímulos y franquicias que habían quedado sin efecto por haber vencido sus plazos o, sencii-

llamente, por no ser otorgados por el Poder Administrador.

Por otra parte, la ley ha instituido nuevos regímenes o estímulos promocionales, como ser:

1 - Regímenes de promoción especial para exportaciones que tengan en cuenta exclusivamente productos originarios de economías regionales (art. 13°);

2 - Reembolso adicional para la exportación de plantas completas, llave en mano y obras de ingeniería destinadas a la prestación de servicios, que se vendan bajo la modalidad de "Contratos de Exportación" (art. 14: inc. a), y para las exportaciones de servicios y tecnología de origen nacional. (art. 14° inc. b).

3 - Garantía, por ajuste compensador, que contempla las variaciones del tipo de cambio, alícuotas de reembolsos o reintegros vigentes a la fecha de inscripción, para contratos de operaciones de exportación celebrados en firme, las presentaciones de ofertas en licitaciones internacionales y las exportaciones por adjudicaciones en concurso de precios de carácter público internacional (art. 14° inc. c)

La ley ha satisfecho una antigua y legítima aspiración de los sectores exportadores, en especial de productos industriales que requerían mayor estabilidad y mayor ampliación de los regímenes promocionales, frecuentemente afectados por cambios de criterio de las administraciones de turno.

En materia de estímulos y franquicias a la exportación podemos citar los que rigen en la actualidad y se refieren a:

a) - Estímulos financieros:

1. Financiación proveniente del exterior.
2. Prefinanciación de exportaciones promocionadas.
3. Financiación de exportaciones promocionadas.
4. Financiación complementaria a exportadores.

b) Estímulos fiscales:

1. Reembolsos.

2. Draw-Back

3. Compensación por exportación de productos azucareros.

c) Franquicias impositivas.

d) Otros estímulos.

5. NECESIDAD DE MODIFICACION DE LA LEGISLACION VIGENTE PARA EVITAR EL DESORDEN LEGISLATIVO Y LA COEXISTENCIA DE NORMAS INCOMPATIBLES ENTRE SI:

Análisis de la legislación vigente:

Las leyes que actualmente se aplican al Tráfico fronterizo son:

- a) Dcto. 22.415, art. 578/580 (Código Aduanero).
- b) Dcto. 2296/76, art. 10 (que modifica al Código Aduanero).

La naturaleza jurídica de la figura es la de constituir un "régimen aduanero especial".

Los tres elementos de esta figura son:

- 1) ámbito territorial zona de frontera.
- 2) sujetos beneficiarios pobladores de países limítrofes (o sea extranjeros) dichas áreas fronterizas.
- 3) objeto: transporte y tránsito de mercaderías para uso personal, familiar y del hogar, quedando excluido el tráfico con destino a la comercialización e industrialización (dcto. ley 22.415 art. 579. ')

Analizadas las normas se llega a la siguiente conclusión:

Que existe una normativa uniforme para toda la frontera nacional en materia de tráfico fronterizo.

Que los mayores inconvenientes que surgen son el resultado de no considerar las particularidades que ofrece cada punto o zona de contacto.

Que tal inconveniente se ha procurado salvar mediante la Resolución 55/86 de la ANA.

No obstante cabe aclarar que las Aduanas locales sólo están facultadas para adecuar los horarios y lapsos para transponer la frontera.

Concurrencia de Facultades:

Sobre este tema existe concurrencia de facultades entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En efecto, por el art. 578 el PE podrá establecer un régimen especial de importación y exportación.

Interpreto que ello se debe a que lo único que se faculta al PE es a eximir total o parcialmente de gravámenes aduaneros:

- a) a los pobladores de países vecinos.
- b) para las mercaderías señaladas (equipajes e incidentes de viajes).

El código aduanero rige en esta materia conjuntamente con el Decreto 2292/76 que se encuentra vigente y que constituye el régimen especial de importación y exportación del que habla la Ley 22.415 (art. 578).-

5.1. LA COMISIÓN PERMANENTE PARA LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE ILÍCITOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN:

Fue creada por el Dcto. 487/74 y facultada para reglamentar el tráfico fronterizo.

Resoluciones dictadas que se encuentran vigentes:

Res. 20/77 Requisitos que deben reunir los pobladores de países limítrofes para ejercer el tráfico vecinal.

Requisitos a que están sujetas las mercaderías para su egreso e ingreso (origen nacional - destino - restricciones - prohibiciones).

Res. 28/79 Regula el ingreso o importación de mercaderías desde

países limítrofes por nuestros pobladores de zonas de frontera. Requisito formal: inscripción en la Aduana, Gendarmería o Prefectura que resulta procedente según la jurisdicción a la que pertenezcan el domicilio del poblador.

Cupo de la mercadería establecido de acuerdo a su valor en dólares.

Excedente: menos de U/S 150.

Paga: desde U/S 150 a 300.

Prohibido: más de U/S 300.

- Res. 29/80 Acumulación de franquicia para materiales destinados a la construcción por grupos familiares.
- Res. 42/83 Excepciones al régimen - requisitos - número de pobladores, cantidad de mercadería, tiempo de la excepción.
- Res. 55/86 Faculta al Administrador Nacional de Aduanas a fijar los cupos para el egreso de harina de trigo, arroz y aceite comestible.

O sea que, el decreto 2292/76 establece un régimen diferenciado en materia de tráfico fronterizo facultando a la comisión permanente para la prevención y represión de ilícitos de importación y exportación a reglamentar dicho tráfico.

5.2. EL ARTICULO 17 DEL CODIGO ADUANERO: Resolución 2797/85 ANA -
Régimen de Aduana de frontera:

Por el art. 17 del Código Aduanero la Administración Nacional de Aduanas es la autoridad de aplicación de toda la legislación que rige en materia de exportaciones e importaciones, y por el art. 23 inc. I está facultado para impartir la reglamentación correspondiente.

Ante las dificultades y trabas que sufre el Comercio Exterior en las áreas de frontera el Gobierno Nacional impartió directivas al Banco Central y a la Administración Nacional de Aduanas a fin de que se eximieran de los requisitos cambiarios a todas las exportaciones destinadas a países limítrofes cuyo valor no supere los 2.000 dólares.

La Administración Nacional de Aduanas dictó en consecuencia la Resolución 2797/85 que constituye una excepción al régimen de Comercio Exterior, pero que carece de beneficios de reintegros o reembolsos impositivos, ni pueden percibir el "draw - back" (art. 8).

Consultados los operadores sobre la eficiencia del nuevo sistema se han manifestado críticos al mismo por resultar insatisfactorio.

En efecto a muchos de ellos muchas veces les conviene utilizar el régimen general de exportaciones y cumplir con todos los requisitos cambiarios, en lugar de acogerse a la Resolución 2797/85 que sólo los exime de estos últimos, pero los priva de beneficios de mayor peso económico.

Es decir, que la actual legislación no resulta insatisfactoria tanto en su modalidad de régimen de tráfico fronterizo como de régimen de aduana de frontera, y se ha constatado que no son las modificaciones por vía de "topes" o "montos" las que cubra la necesidad de perfilar la nueva figura legal del "comercio de frontera.

6º ESTUDIO DEL DERECHO COMPARADO Y DE LOS PROYECTOS ELABORADOS POR ORGANISMOS DE INTEGRACION QUE HAN TRATADO EL TEMA:

Para la viabilidad del proyecto se ha considerado esencial efectuar un análisis de la legislación sobre el tema vigente en los países limítrofes.

Entre estos países se ha seleccionado el caso del Brasil, por ser el país con el cual existe mayor competencia comercial, y el caso del Paraguay.

En cuanto a los estudios o proyectos elaborados por organismos de integración cabe destacar la carencia de proyectos específicos sobre el caso de comercio de frontera el cual ha sido considerado como un ítem de los procesos de integración fronteriza.

En la Revista Integración Latinoamericana n° 118 (Noviembre 1986) publicada por el INTAL se analizan algunos de estos supuestos.

Resulta de particular interés el artículo de la Dra. María Cecilia Bolognesi-Drosdoff titulado "Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza", en que se analiza todos los programas de integración fronteriza en el área Sudamericana destacándose particularmente el estudio efectuado en el caso Paraguayo - Brasileño en la zona del Guayrá y Alto Paraná.

También corresponde destacar el estudio sobre la caracterización y el enfoque metodológico efectuado por Jorge Iturriza en su estudio sobre Integración Fronteriza publicado en el mismo Número de la Revista del INTAL.

LEGISLACION BRASILEÑA:Transporte en zona de influencia:

Sistema de transporte de cargas en las zonas de influencias en los pasos fronterizos habilitados para el tránsito bilateral 150 Km. a ambos lados de la frontera desde el paso correspondiente.

Objeto: comercializar las producciones de dichas zonas.

Proyecto sobre el sistema de transporte en zona de influencia teniendo en cuenta: productos, volúmenes, estacionalidad, factibilidad de comercialización para mejorar las actuales disposiciones.

Facilidades de tránsito para efectuar transporte con destino a puntos de ultramar brasileños ¿cuál sería la facilidad?

- a) Su legislación permite el tránsito aduanero de circulación de mercaderías originadas en países vecinos y con destino a terceros países con suspensión de los tributos aduaneros, a ser realizadas por empresas habilitadas al transporte internacional sin necesidad de garantía para su realización mediante simple firma de una declaración jurada de responsabilidad relativa a los impuestos que deberán ser eventualmente abonados, a ser firmada por el transportista y/o exportador.
- b) Brasil no cobra tasa aduanera.
- c) Brasil no cobra tasas por la utilización de las rutas brasileñas salvo peaje donde exista.
- d) Brasil sólo cobra tasa portuaria.
- e) Necesidades eventuales de depósito en territorio brasileño debe efectuarse en recintos aduaneros.
- f) La importación de mercaderías destinadas a la República Argentina deberán cumplir las mismas reglas.

LEGISLACION PARAGUAYA

LEY 1.095 - ARANCEL DE ADUANA:

Art. 2°: las mercaderías de importación estará sujeta al pago del gravamen aduanero correspondiente, salvo las expresamente declaradas libres.

La cuantía del Tributo es fijado por el PE, monto máximo 30% sobre el valor imponible.

Art. 4° y 5°: La estructura de la nomenclatura arancelaria y valor imponible (Sujetos a los convenios internacionales).

Art. 7°: Las mercaderías de exportación estarán exentas del pago de los gravámenes aduaneros y cambiarios.

Art. 8°: Establece exenciones al pago de gravámenes por importación:

- a) equipaje de pasajeros en viajes internacionales.
- b) bienes exentos conforme a tratados internacionales.
- c) equipajes y menajes de inmigrantes y repatriados.
- d) bienes destinados a fines culturales, enseñanza, investigación y servicios sociales realizados por instituciones no lucrativas.
- e) muestras sin valor comercial
- f) aparatos, instrumentos y elementos para discapacitados.
- g) féretros con cadáveres.
- h) bienes muebles adquiridos por herencia.

Art. 9°: Protección del desarrollo económico y social del país para mantener el equilibrio en la balanza comercial y de pagos o de neutralizar la competencia desleal de productos extranjeros (mercaderías similares a productos nacionales).

Art. 10°: Facultad al poder Ejecutivo:

- a) establece y modifica los niveles de gravámenes aduaneros de las mercaderías de importación con el límite que establece el art. 2.
- b) establecer regímenes y medidas especiales temporarias o no de exportación e importación por razones de interés nacional.
- c) establecer gravámenes protectores sobre el máximo fijado (art. 9) hasta 170 % del arancel sobre el valor imponible.
- d) adoptar medidas (art. 9).
- e) determinar bienes y mercaderías exentas conforme art. 11.

Art. 11°: Importaciones del sector público.

Art. 12°: Créase el Consejo de Aranceles Aduaneros.

7. IMPORTANCIA POLITICA Y ECONOMICA DEL TRATAMIENTO INDEPENDIENTE E INTEGRAL DEL COMERCIO DE FRONTERA:

Del estudio de las notas elevadas por la Cámara de Comercio de Clorinda y la Dirección de Comercio Exterior de la Provincia de Formosa, así como de los demás estudios efectuados por el grupo de trabajo del CRECENEA, se advierte que el presente anteproyecto reviste importancia política y económica trascendental para los habitantes de las zonas de fronteras.

La práctica de la aplicación de nuestro sistema legal, tanto durante la vigencia de la ley 4.084 como desde la entrada en vigencia del Código Aduanero, (ley 22.415), se han dictado numerosas normas especiales o transitorias para permitir la realización de operaciones sin cumplimentar todas las exigencias y el pago de todos los derechos impuestos.

En el presente estudio se ha destacado los aspectos sociales de la zona de frontera como área de poblaciones homogéneas o similares unidas por lo general hasta por vínculos de parentesco.

También cabe destacar la opinión peyorativa que los vecinos y habitantes de esas zonas han merecido por parte de los demás conciudadanos ya que se los vincula a la práctica del contrabando, "paserismo" o actividad de bagayero.

Tal opinión, que pesa sobre el orgullo y honor de esos habitantes no se ve contrarrestada por el esfuerzo y los inconvenientes derivados de vivir en los confines de la patria.

Por otra parte, también se ha destacado en el estudio efectuado que desde el punto de vista económico estas zonas resultan áreas subdesarrolladas, dotadas de infraestructura de comunicaciones y de servicios deficientes.

La posibilidad de colocación externa al país de sus productos crea la posibilidad del desarrollo regional.

Asimismo, el tráfico comercial habilitado por este régimen de comercio de frontera también obraría como factor impulsor del desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la zona.

Finalmente se ha destacado en el primer capítulo de este trabajo que la integración Latinoamericana es una estrategia necesaria para afrontar la emergencia del sector externo de la economía de nuestros países. Si bien no es posible encarar en esta etapa, proyectos ambiciosos como sería la creación de un mercado común Latinoamericano, es posible en el marco del tratado de la ALADI el establecimiento de acuerdos de alcance parcial, tales como los celebrados con Brasil, Uruguay y Chile.

Sin embargo, analizadas nuestras áreas de frontera se advierte que quedan fuera de la regulación de acuerdos bilaterales grandes zonas como las que corresponden al Norte del país en sus límites con Bolivia y Paraguay.

Por otra parte, los acuerdos celebrados con Brasil, Chile y Uruguay no prevén disposiciones específicas que se refieran a la integración fronteriza ni a comercio de fronteras.

Nuestro país con la aprobación del anteproyecto propuesto mostraría una predisposición efectiva de facilitar el intercambio comercial con los países vecinos, destrabando la salida de mercaderías del país dentro de los topes y prohibiciones expresamente estipuladas en la ley que regula la figura de comercio de frontera.

Se ha advertido además que por vía de contrabando se produce una evasión de divisas y perjuicio a la economía nacional, lo que no ha sido evitado ni contrarrestado con las numerosas medidas de contralor prevención y represión articuladas tanto por la Aduana como por la Comisión permanente para la prevención y represión de los ilícitos de importación y exportación.

La figura propuesta permite la aplicación de los impuestos generales, manteniendo la mercadería el precio del mercado interno para su salida del país.

De esta manera se crea mejores condiciones de competencia comercial para nuestros productos.

La agilización de la operatoria administrativa para consumir el comercio de frontera es otra de las ventajas del sistema lo que repercutirá en la más rápida colocación de la mercadería nacional.

8. ANTEPROYECTO DE LEY:

PROPOSITOS Y OBJETIVOS:

ARTICULO 1º: "La presente ley regula el comercio de frontera en lo que hace a la salida del país de mercadería de origen de la zona beneficiada":

COMENTARIO: El presente anteproyecto se propone la regulación del comercio fronterizo, es decir, en las áreas de frontera de nuestro país con los países vecinos, sólo en lo que se refiere a la exportación de bienes y servicios.

De esta manera se pretende satisfacer los requerimientos comerciales y de mayor vinculación con las áreas fronterizas vecinas de las provincias en las que se encuentran demarcados nuestros límites. Esas áreas por su estructuración económica y política se caracterizan por ser desérticas y subdesarrolladas.

Ante la actual coyuntura nacional, signada por la crisis económica interna y el signo desfavorable del desarrollo de la economía internacional, es necesario destrabar las posibilidades de exportación para las zonas más carenciadas del país que coinciden con las áreas fronterizas.

Se pretende asimismo cubrir una laguna del derecho producida en la redacción del Código Aduanero - Ley 22.415 y su decreto reglamentario.

ARTICULO 2º: Serán beneficiados del régimen creado las personas físicas y jurídicas residentes en la zona, en el primer caso, o que tengan en ella el asiento principal de sus negocios si se trata de personas jurídicas.

Alternativa 2: Serán también beneficiados del régimen los pobladores extranjeros sean personas físicas o jurídicas residentes en la zona

de frontera o que tengan en ella el asiento principal de sus negocios.

COMENTARIO: La legislación que se propone tiende a favorecer al habitante de la zona de frontera entendiéndose por tal tanto las personas físicas como las jurídicas conforme a la definición del Código Civil. En el caso de las personas jurídicas se requieren que el asiento principal de sus negocios esté ubicado en la zona favorecida.

La nota distintiva y el requisito para la procedencia del beneficio es la residencia o radicación efectiva en el área fronteriza.

Se analizó las conveniencias o no de poner un límite temporal al tiempo de radicación o residencia, pero se interpreta que la ley debe permitir con amplitud la aplicación del beneficio a todos los que actualmente residen en dichas zonas.

ARTICULO 3º: Primera alternativa:

La zona beneficiada tendrá la extensión que el decreto ley 1182/87 le asigne a las áreas de frontera.

COMENTARIO:

De acuerdo a lo establecido por el decreto 1182 del 23 de Julio de 1987 se redefinen geográficamente las zonas o áreas de fronteras de nuestro país.

El presente proyecto debe aplicarse en las zonas designadas en el art. 2 del mencionado decreto, el que se acompaña como anexo.

Segunda alternativa:

La zona beneficiada se extenderá 100 kilómetros a partir del límite en los espacios que se determinarán por vía reglamentaria.

COMENTARIO:

En el caso de que se considere que las zonas o áreas de frontera redefinidas por el decreto ley 1182/87 son excesivamente extensas para la aplicación del régimen previstos en este anteproyecto

se sugiere que la zona se limite a una extensión que puede oscilar entre 50 y 100 Km. del límite.

ARTICULO 4°:

La Administración Nacional de Aduanas es el organismo encargado de aplicar la presente ley.

Queda disuelta la Comisión Permanente de Prevención y Represión de Ilícitos de Importación y Exportación.

COMENTARIO:

Se propone la disolución de la actual Comisión Permanente de Prevención y Represión de Ilícitos de Importación y Exportación.

Siendo el presente ^{un} régimen especial de comercio internacional corresponde que la autoridad de aplicación sea la Administración Nacional de Aduanas.

ARTICULO 5°:

Se podrá exportar toda mercadería de origen de la zona beneficiada cuya salida del país no esté expresamente prohibida.

COMENTARIO:

La mercadería susceptible de traficar de acuerdo a este régimen es toda aquella que sea de origen local y que no está afectada por algunas de las medidas de prohibición en materia de exportaciones.

Se propone que por vía reglamentaria se beneficie particularmente a la producción regional de la zona de frontera.

ARTICULO 6°:

Primera alternativa: Las mercaderías comprendidas en esta regulación gozarán de los beneficios que establece el régimen general de Promoción de Exportaciones Ley 23.311. Las provincias podrán eximir o no a esa mercadería del pago de impuestos provinciales e idéntico derecho tendrán los municipios con jurisdicción en área beneficiada.

Segunda alternativa: Las mercaderías comprendidas en esta regulación gozarán de los beneficios que establece el régimen general de Promoción de Exportaciones Ley n° 23.311.

Además gozarán de un reintegro del 5 % de su valor en australes si la operación se efectúa ingresando divisas por intermedio de entidad financiera autorizada.

COMENTARIO:

A fin de que el régimen resulte beneficioso para la comercialización de nuestros productos en los países vecinos y cumplir con los propósitos y objetivos del presente anteproyecto la mercadería habilitada para el comercio debe estar comprendido en el Régimen General de Promoción de Exportaciones.

También estarán afectados por los impuestos provinciales que caen en la competencia de las direcciones de rentas provinciales y/o impuestos municipales. Con ello se procura obtener precios competitivos para cada producto en el mercado vecino y evitar el fenómeno de exportar impuestos.

ARTICULO 7°:

Las operaciones se podrían efectuar en australes o en dólar billete al tipo de cambio que se determine en las entidades financieras autorizadas para operar en cambios en la zona afectada.

Si la operación se efectúa ingresando divisas gozará del 5% de su valor en reintegro.

Las entidades financieras extenderán un comprobante del cambio efectuado al operador conservando el duplicado y remitiendo el triplicado al Banco Central - Sucursal local.

COMENTARIO:

Para simplificar la operatoria y teniendo en cuenta el sistema de libre cambio vigente actualmente, se debe permitir a los operadores efectuar sus transacciones, sea en Australes o en Dólar billete el tipo de cambio que se aplique en las entidades financieras autorizadas para que se habiliten en las zonas de fronteras afectadas.

Esta operatoria contempla los requerimientos de los beneficiarios del régimen ya que facilite la obtención del medio de pago para operar.

Además se procura compatibilizar el régimen creado con la otorgación de beneficios (reingreso del 5 %) que requieren el ingreso de divisas.

ARTICULO 8°:

El exportador debe presentar ante la Aduana de frontera correspondiente a la salida de la mercadería un formulario por el que solicite el egreso de mercadería por el régimen de comercio de frontera anexando las facturas de las operaciones efectuadas.

Las facturas, expedidas por los comerciantes de la zona beneficiada previamente habilitados a este fin, deben especificar las retenciones de los impuestos permitidos en cada caso.

El formulario de solicitud de salida de mercaderías se debe confeccionar por triplicado. El original debe quedar en la Aduana para su registro. El duplicado debidamente conformado por la Aduana se entrega al interesado para que este pueda presentarlo ante el resguardo aduanero de salida a los efectos del control de la mercadería para su salida del país. Para la constatación aduanera de la operatoria el duplicado cumplido retorna a la Aduana y es adjuntando al original.

El triplicado queda en poder del interesado.

En materia de controles se aplicará el sistema de ventanilla única (Res.).

COMENTARIO:

La operatoria aduanera se ha simplificado al máximo posible.

Se aclara que además de la Administración Nacional de Aduanas que tiene el derecho de control sobre las operaciones que se realicen bajo este régimen, también ejercerán el control específico

las demás autoridades que tengan derecho y deber de vigilancia sobre la salida de mercaderías del país, pero de acuerdo al sistema de ventanilla única.

ARTICULO 9º:

Toda infracción a la salida de mercaderías según las disposiciones de esta ley será sancionada de acuerdo a las penalidades previstas en el Código Aduanero.

El régimen de recursos y el procedimiento a aplicar a los mismos será el establecido en el Código Aduanero.

COMENTARIO:

La remisión al Código Aduanero hace de más fácil comprensión y aplicación tanto el sistema de penalidades como lo atinente a los recursos y al procedimiento.

NOTAS:

- 1) LUDER, Italo: "El Pacto Federal", en "Derecho Público y Teoría del Estado", Revista del Instituto Arturo Enrique Sampay, N° 2.
- 2) PAZ, Pedro: "Traslado de la Capital, Federalismo y Proyecto Nacional", C.F.I., Setiembre/86. Coincide con este autor en cuanto al análisis de las facultades que gozan y que deben recuperar las Provincias el Dr. Pedro J. Frías, en "Facultades de las Provincias en materia de Tratados Interjurisdiccionales", Revista Notarial, La Plata 1983, págs. 815/846.
- 3) MARTNER, Gonzalo: "La situación Internacional Perspectivas hacia fines de siglo", Intel, Buenos Aires, 1987.
- 4) Integración Latinoamericana, Revista del Intel, N° 118, Bs.As. 1987.
- 5) MARTNER, Gonzalo: op. cit.
- 6) VACCHINO, Juan Mario: "La Integración Regional como Respuesta a la crisis de la deuda externa de América Latina", Revista del Intel, Bs.As. Enero/Feb/ 1986.

- 7) VACCHINO, Juan Mario: op.cit.
- 8) PAZ, Pedro: Ponencia presentada en el Seminario: "Primer Encuentro Internacional sobre la Integración como Alternativa frente a la crisis", Rosario, Nov/1987.
- 9) VACCHINO, Juan Mario: op.cit.
- 10) GREÑO, Velasco, José Enrique: "Problemática Institucional de la Integración Fronteriza", en Integración Latinoamericana, Revista del Intal, Bs.As. Sept/1987.
- 11) ITURRIZA, Jorge: "Integración Fronteriza, un Enfoque Metodológico", en Integración Latinoamericana, Revista del Intal, N° 118, Bs.As. Nov/1986.
- 12) RECONDO, Gregorio: "Los Comités de Fronteras Argentino-Paraguayos y La Cuenca del Plata", BID-Intal, Bs.As. junio/1987.
- 13) ERRANDONEA, Alfredo: "La Integración Subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales", Revista del Intal, Integración Latinoamericana, N° 30, Bs.As. Nov/78.

- 14) BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia: "Análisis y Clarificación tipológica de Casos de Integración Fronteriza, en "Integración Latinoamericana", Revista del Intal, N° 118, Bs.As. Nov/86.
- 15) BIDART-CAMPOS: "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T° 1.
- 16) MORENO, José María: "Manual del Exportador", Ediciones Macchi, Bs.As. Sept/85.

B I B L I O G R A F I A



1. - CAPPELLETTI VIDAL RICARDO y DE CAVIA LUCIA:
"Condiciones de vida y trabajo de la familia migrante originaria de países limítrofes a la República Argentina".
BID INTAL, Seril Estudios n° 5, 1971.
2. - CAPPELLETTI VIDAL RICARDO y DE CAVIA LUCIA:
"Condiciones de vida y de trabajo de la familia migrante con especial referencia al rol de la mujer". BID INTAL, Publicación n° 32.1, 1973.
3. - BREGHAN FRANCIS:
"Aspectos sociales de la integración en América Latina"
BID INTAL Publicación n° 05, 1973.
4. - BID INTAL:
"Políticas de transporte en esquemas de integración económica, con especial referencia al transporte vial" Publicación n° 45.1, 1975.
5. - DIAMAND MARCELO:
"Empresas conjuntas latinoamericanas; coincidencias y conflictos de intereses. Servie Estudios n° 16, publicación n° 49, 1976.
6. BID-INTAL: "Estudio de posibilidades de complementación entre países de URAPABOL" Informe, versión preliminar. Publicación n° 07, 1976.
7. TANCREDI CERENZA LUIS Y TERRA REYES JUAN ALFREDO: "Red fundamental de transporte del Cono Sur" Publicación n° 104, Documento final del proyecto, 1980.

8. RECONDO GREGORIO: "Comites de frontera argentino paraguayo y la Cuenca del Plata". Publicación n° 277, 1987.
9. MARMORA LELIO ETAL: "La inmigración desde países limítrofes hacia la Argentina". Análisis estadístico. Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos. Buenos Aires, 1973.
10. RISSECH ELVIRA Y RODRIGUEZ FRANCISCO "Los migrantes de países limítrofes paraguayos en la Ciudad de Posadas. Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos, Buenos Aires, 1973.
11. GREÑO VELASCO, J.E. "La integración de fronteras y el concepto de frontera institucional". Revista de integración n° 15, Buenos Aires, 1974.
12. ERRANDONEA, Alfredo: "La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales" BID - INTAL, Integración latinoamericana, n° 30, Noviembre 1978.
13. ECHEGARAY ALFREDO, "Factores y modalidades de la cooperación económica en América Latina" BID INTAL, Integración latinoamericana n° 19, noviembre 1977.
14. BALASSA BELA: "Teoría de la integración económica", UTEHA, México 1964
15. PUIG, Juan Carlos: "Estado y territorio", en Estudios de Derechos y Política Internacional, Buenos Aires, 1970.
16. ITURRIZA JORGE: "Integración fronteriza. Un enfoque metodológico" BID INTAL. Integración latinoamericana n° 118, noviembre 1986, año 11. Buenos Aires, 1986.
17. LIPIETZ ALAIN "El Capital y su espacio", México, Siglo XXI Editores, 1977.

18. MOYA DOMINGUEZ MARIA TERESA: "La Transición de la ALALC a la ALADI en ANUARIO DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL. 1983.

19. MOYA DOMINGUEZ MARIA TERESA: "Los Acuerdos Argentino-Brasileño en el marco de la Integración Latinoamericana", Revista de Derecho Público y Teoría del Estado, Instituto Sam Pai, Tomo II, 1987.