Marco de Derecho Internacional aplicable al régimen de libre tránsito de mercancías, en el transporte terrestre entre Chile y Bolivia

Por Andrea Vargas Cárdenas
Fecha: 01/09/2026
SUP: 156668

Introducción

A solicitud de la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores del Senado, en el contexto de la *Jornada de Cooperación Interparlamentaria Bolivia-Chile*, se informa sobre el marco normativo internacional que rige al transporte terrestre de mercancías entre Chile y Bolivia.

En la elaboración del presente documento se utilizó legislación actualizada, fuentes bibliográficas especializadas, bases de datos disponibles en sitios electrónicos oficiales e informes de BCN. Asimismo, se recurrió como método de apoyo a motores en línea para la traducción y a herramientas de IA generativa para la descripción y revisión del análisis cuantitativo.

I. Acuerdos bilaterales aplicables al libre tránsito y transporte terrestre con Bolivia

La relación bilateral entre Chile y Bolivia en el ámbito internacional se conduce bajo el marco de una serie de acuerdos históricos firmados entre las Partes, pese a que no mantienen relaciones diplomáticas formales desde el año 1978.

En lo político, el marco de la relación bilateral se rige por el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, suscrito en el año 1904, el cual ordena los asuntos referidos a la soberanía del territorio y el carácter del acceso de Bolivia al mar.

En el documento de la Cancillería chilena "*El libre tránsito de Bolivia. La realidad", del año 2015*, publicación que a través de hechos históricos y jurídicos demuestra la forma en que Chile ha dado cumplimiento con lo establecido en Tratado de 1904, se indica que "Chile garantiza el régimen de libre tránsito en favor de Bolivia en forma amplia, pero los derechos que emanan de él no son absolutos ni ilimitados" (MINREL, 2015: 19).

En este sentido, según la publicación, el régimen de libre tránsito que Chile reconoce a Bolivia no puede ejercerse en violación a principios y tratados ampliamente reconocidos, por tal motivo:

> "(…) debe ejercerse en armonía con el Derecho Internacional, y con el sistema jurídico interno del país transitado, sin menoscabar aspectos fundamentales como la seguridad de las personas, el medio ambiente, así como el cumplimiento de los mínimos requisitos de regularidad para realizar la actividad del transporte internacional conforme a los objetivos del Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT)" (MINREL, 2015: 16).

En relación con el carácter bilateral de los asuntos de libre tránsito, el Tratado de 1904 estableció específicamente en el artículo VI un régimen de libre tránsito para Bolivia, definiendo el compromiso explícito de Chile de asegurar a este país y a perpetuidad el libre tránsito comercial

a través del territorio y puertos chilenos. Este régimen se estructura además en base a la aplicación de los acuerdos bilaterales denominados Convención de Tráfico Comercial de 1912 (Ley N°2890 de 1914), Convención sobre Tránsito de 1937 (Decreto N°1346 bis de 1942) y se reafirma en el Tratado de Complementación Económica Chileno – Boliviano de 1955. También se considera la declaración ministerial conocida como Declaración de Arica de 1953, y de modo más reciente el Décimo Cuarto Protocolo Complementario al Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países de 2004.

De esta forma, sobre el régimen de libre tránsito y las facultades de Chile para salvaguardar sus intereses se reconoce en el artículo VI del Tratado de Paz y Amistad de 1904 que ambos gobiernos acordarán la reglamentación conveniente para asegurar el cumplimiento del régimen sin perjuicio de sus respectivos intereses fiscales. El artículo VII determina que el derecho de Bolivia a constituir agencias aduaneras se ejerce en puertos designados y habilitados para su comercio, y que estas agencias cuidarán que las mercaderías en tránsito se transporten en vagones cerrados y sellados con guías indicativas sobre el número de bultos, peso, marca, número y contenido. Y el artículo X dispone que los productos de Bolivia en tránsito de exportación serán franqueados por las aduanas de Bolivia o por los funcionarios encargados de este objeto.

Por su parte, la Convención de Tráfico Comercial de 1912 en su artículo 1° consigna que el libre tránsito se realizará por los puertos mayores de Chile. El artículo 13° determina que ambos Gobiernos podrán mantener en los puertos o lugares donde se efectúen operaciones de tránsito, agentes aduaneros especiales, y el artículo 14° que la exportación de productos bolivianos por puertos chilenos se realizará sin más formalidad que la confrontación en el muelle, por el resguardo chileno, de las marcas, números y cantidad de los bultos, con el manifiesto por mayor o carta de porte del ferrocarril, el que será avisado de antemano por la Agencia Aduanera de Bolivia.

En tanto, la Convención sobre Tránsito de 1937, establece en su artículo 1° que Chile “reconoce y garantiza el más amplio y libre tránsito a través del territorio y puertos mayores para las personas y cargas que crucen por su territorio de o para Bolivia”; y que este régimen de libre tránsito comprende “toda clase de carga y en todo tiempo sin excepción alguna”, en el marco de las estipulaciones chileno-bolivianas vigentes. La Convención de 1937 establece en su artículo 2° la facultad de que ambos Gobiernos mantengan agentes aduaneros representantes de su país en los puertos o lugares donde se efectúen las operaciones de tránsito con las facultades necesarias para cumplir debidamente y en buena forma el Acuerdo. En particular, la Convención de 1937 dispone los procedimientos aduaneros requeridos para el tránsito desde y hacia Bolivia por Chile. Para la exportación de mercancías bolivianas en tránsito por Chile el artículo 5° dispone que las mercaderías se manifestarán en aduana chilena, donde se procederá a asegurar los carros y a enviar a la Aduana del puerto el Manifiesto recibido, con el detalle de los carros cerrados, marchamados, etc. Además, la exportación se realizará por puertos chilenos sin más formalidad que la confrontación en el muelle por la Agencia Aduanera respectiva, de las marcas, números y cantidad de bultos, especificados en el Manifiesto por Mayor y Carta de Porte del Ferrocarril, debiendo enviarse uno de estos documentos a la Aduana chilena.

Por otra parte, la Declaración de Arica de 1953, que es un acuerdo a nivel de cancillerías, dispone que la intervención de las autoridades aduaneras chilenas y su operatividad se encuentra sujeta a los acuerdos internacionales vigentes, y sólo con el carácter de vigilancia externa, con el fin de

impedir que la carga salga en forma clandestina a consumo local y para evitar la comisión de hechos delictuosos.

En el mismo sentido, el Tratado de Complementación Económica de 1955 releva la importancia del régimen de libre tránsito para ambas economías, particularmente para la exportación e importación de producción originaria hacia y desde terceros países, y de ello se conviene en la importancia de otorgar facilidades para la construcción de un oleoducto entre Oruro y Arica.

Finalmente, en fecha más cercana, el Acuerdo de Cooperación e Intercambio de Información en Materia Aduanera con Bolivia, en el marco del Décimo Cuarto Protocolo Complementario al Acuerdo de Complementación Económica entre ambos países (ACE N° 22) del año 2004, dispone en su parte expositiva que es de interés de las Aduanas de Bolivia y Chile prevenir los ingresos y salidas ilegales de mercancías por sus fronteras, y al respecto determina en su artículo 2° que, cuando se trate de operaciones iguales o superiores a 10.000 dólares (diez mil dólares) por manifiesto de carga y mediante solicitud fundamentada se podrá dar copia certificada del Manifiesto Internacional de Carga; y que además, se podrán establecer mecanismos conjuntos y coordinados para realizar operaciones de fiscalización y de selección de perfiles de riesgo.

Según la especialista Loreto Correa (2019), a partir de la revisión de las actas del Comité de Fronteras Binacional del período 2005-2011, hasta esa fecha el libre tránsito no había sido objeto de reclamo por parte de Bolivia a Chile. La autora concluye que “el funcionamiento del libre tránsito ha sido y es una preocupación constante y que, pese a su importancia estratégica, ha tenido menos complejidades que todo el resto de la relación binacional”, y que la gestión portuaria ha permitido una conectividad efectiva de Bolivia hacia el Pacífico (Correa, 2019: 133).

II. Marco multilateral de Derecho Internacional aplicable a la libertad de tránsito

En términos generales, y en un contexto multilateral más amplio, el libre tránsito se encuentra reconocido en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), organización de la cual Chile y Bolivia son Estados Miembros. Respecto del comercio de mercancías en el artículo V del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se determina como regla general la existencia de libertad de tránsito sin discriminación para el tráfico en tránsito de mercancías, incluidos los equipajes, que se trasladen como parte de un viaje por el territorio de un Miembro con destino final al territorio de otro. No obstante, el GATT condiciona este régimen a la posibilidad de exigir declaración correspondiente en aduana y a observar las leyes y reglamentos de aduana aplicables. En particular, los artículos XX y XXI del GATT disponen las excepciones que se consideran necesarias del Acuerdo, entre ellas: proteger la moral pública, la salud y la vida de las personas y aquellas necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no resulten incompatibles con el Acuerdo, incluidas las medidas aduaneras, protección de patentes, marcas y derechos de autor, y prevención de prácticas que puedan inducir a error (art. XX), así como excepciones en materia de seguridad, incluida la adopción medidas relativas al control de material fisionable y del tráfico de armas, y medidas aplicadas en tiempos de guerra o de grave tensión internacional (art. XXI).

En adición a lo anterior, el artículo 11 del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, suscrito por ambos países, complementa y fortalece el régimen de libre tránsito y dispone de forma explícita las medidas, como reglamentos y formalidades que los miembros pueden adoptar en controles aduaneros, con el fin de que no resulten más gravosos de lo necesario ni

constituyan una restricción u obstáculo al comercio. De este modo, en el párrafo 15 del artículo 11 se establece que se podrá exigir la utilización de escoltas aduaneras o convoyes aduaneros para el tráfico en tránsito sólo en circunstancias de alto riesgo o cuando no pueda asegurarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aduana mediante la utilización de garantías.

Asimismo, en el marco del Derecho del Mar y con particular consideración hacia los países en desarrollo, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), acuerdo ratificado por Chile, pero no por Bolivia, dispone en su artículo 125° la libertad tránsito como un derecho general de acceder al mar por todo medio de transporte para los países sin litoral. Según CONVEMAR, esta libertad estará condicionada a la modalidad convenida entre los Estados sin litoral y los Estados de tránsito en acuerdos internacionales. En particular, el párrafo 3 del artículo 125° establece que los Estados de tránsito pueden adoptar medidas de salvaguarda de sus intereses legítimos en el ejercicio de su soberanía territorial.

Por otra parte, en relación directa a la facilitación del transporte terrestre de mercancías por carretera, a nivel global el Convenio Aduanero sobre el Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR de 1975) dispone de un régimen común de procedimiento TIR (*Transports Internationaux Routiers* o transporte internacional por carretera), que habilita el transporte de mercancías con mínima intervención de controles intermedios en las aduanas de tránsito. El Convenio TIR es un sistema aduanero que permite el transporte seguro de carga precintada en origen, en vehículos aprobados y amparada en un documento único de trayecto denominado Cuaderno o Carnet TIR, expedido a las compañías de transporte. El texto de este acuerdo fue preparado en el marco de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (UNECE) y su utilización se ha expandido a varios continentes, siendo la base para otros acuerdos regionales de transporte (UNECE, 2026). Chile es Estado Parte del Convenio TIR, pero Bolivia no lo ha ratificado. El Convenio TIR admite en su artículo 47° la aplicación de restricciones y controles impuestos por reglamentos nacionales en consideración a la moralidad pública, seguridad pública, higiene o sanidad y consideraciones veterinarias o fitopatológicas. Y en particular, las garantías de facilitación del procedimiento TIR pueden ser suspendidas si se detectan prácticas fraudulentes, lo que es responsabilidad de la autoridad aduanera de salida (Convenio TIR, artículo 19; Einhorn, 2014).

En el ámbito regional, el marco jurídico para la prestación de servicios de transporte terrestre en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay es el Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), suscrito en 1990 al amparo del Tratado de Montevideo de 1980 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El ATIT determina en su artículo 8° la facultad de los países signatarios de adoptar medidas especiales para el transporte, por vías férreas o carreteras, de cargas o productos que, por sus características, sean o puedan tornarse peligrosas o representen riesgos para la salud de las personas, la seguridad pública, o el medio ambiente. Asimismo, en su artículo 15° establece que ninguna de sus disposiciones significa en ningún caso restricción a las facilidades que, sobre transporte y libre tránsito, se hubiesen concedido los países signatarios. Asimismo, en el Anexo I sobre Aspectos Aduaneros del Acuerdo determina en su artículo 29° que las facilidades en esta materia son las mínimas y se pueden establecer mayores facilidades en virtud de disposiciones unilaterales o de acuerdos bilaterales o multilaterales.

Anexo

Tabla 1: Cuadro resumen de acuerdos internacionales ratificados en Chile y Bolivia en materia de libertad de tránsito y comercio de mercancías

Acuerdo internacional	Ratificación de Chile	Carácter del acuerdo	Ratificación de Bolivia
Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, 1904	Sí	Bilateral	Sí
Convención de Tráfico Comercial de 1912	Sí (Ley N°2890 de 1914)	Bilateral	Sí
Convención sobre Tránsito de 1937	Sí (Decreto N°1346 bis de 1942)	Bilateral	Sí
Tratado de Complementación Económica Chileno – Boliviano de 1955	Sí (Decreto N°368 MINREL, 10-sep-1957)	Bilateral	Sí
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	Sí (Decreto N°16, MINREL, 17-may-1995)	Multilateral	Sí
Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC)	Sí (Decreto N°50, MINREL, 17-oct-2017)	Multilateral	Sí
Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)	Sí (Decreto N°1393, MINREL, 18-nov-1997)	Multilateral	No
Convenio Aduanero sobre el Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR de 1975)	Sí (Ley N°18.157, 07-sep-1982)	Multilateral	No
Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT)	Sí (Decreto N°257, MINREL, 17-oct-1991)	Multilateral	Sí
Convención sobre el comercio de tránsito de los Estados sin litoral	Sí (Decreto N°594, MINREL, 22-dic-1972)	Multilateral	No
Convenio sobre controles integrados de frontera con la República de Bolivia	Sí (Decreto N°328, MINREL, 06-dic-2006)	Bilateral	Sí
Acuerdo de Complementación Económica Nº 22 con la República de Bolivia	Sí (Decreto N°402, MINREL, 30-jun-1993)	Bilateral	Sí
Décimo cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica Nº 22 con Bolivia, por el cual se incorpora el Acuerdo de cooperación e intercambio de información en materia aduanera	Sí (Decreto N°266, MINREL, 12-abr-2005)	Bilateral	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a BCN Ley Chile y UN *Treaty Collection*

Referencias

Referencias generales

ALADI (2021) Normativas de Tránsito Aduanero (TA) en el Transporte Internacional de mercancías. N° 241. Disponible en: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/241.pdf (Agosto, 2026)

CORREA, Loreto (2019) El libre tránsito de Bolivia a través de Chile: controversias y gasto económico chileno. 2005-2011. En Disponible en: Si Somos Americanos, Revista de Estudios Fronterizos 19(1), pp.111-138. DOI: 10.4067/S0719-09482019000100111 (Agosto, 2026)

EINHORN, Talia (2014) Transit of Goods over Foreign Territory. En: Oxford Public International Law MPEPIL. Disponible en: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1552?p=emailAKb0TWRCCh8L.&d=/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1552 (Agosto, 2026)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Declaración de Arica de 1953. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 25 de enero de 1953, pp 58-59.(Agosto,2026)

MINREL (2015) El libre tránsito de Bolivia. La realidad. Disponible en: https://www.mitoyrealidad.cl/mitoyrealidad/site/docs/20141230/20141230145007/el_libre_transito_de_bolivia_la_respuesta_1.pdf (Agosto, 2026)

UNECE (2026) History. Disponible en: https://unece.org/transport/tir/history (Agosto, 2026)

Referencias normativas

Acuerdo de Complementación Económica Nº 22 con la República de Bolivia. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13042 (Agosto, 2026)

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994). Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_s.htm (Agosto, 2026)

Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. (AFC, 2014) Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/L/940.pdf&Open=True (Septiembre, 2026)

Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT, 1990). Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=11600 (Agosto, 2026)

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=77547 (Agosto, 2026)

Convención de Tráfico Comercial de 1912. Ley N°2890 Aprueba Convención de Tráfico Comercial, celebrada entre los Gobiernos de la República de Chile i de Bolivia, Publicada el 15 de mayo de 1914. Disponible en: https://bcn.cl/38u6r (Agosto, 2026)

Convención sobre el comercio de tránsito de los Estados sin litoral. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=400599 (Agosto, 2026)

Convención sobre Tránsito de 1937. Decreto N°1346 bis Aprueba la Convención sobre tránsito subscrita entre la República de Chile y la República de Bolivia, Publicada el 17 de agosto de 1942. Disponible en: https://bcn.cl/2uhnr (Agosto, 2026)

Convenio Aduanero sobre el Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Carnets TIR (Convenio TIR de 1975). Disponible en; https://unece.org/fileadmin/DAM/tir/handbook/spanish/newtirhand/TIR-6Rev9ES_Convention.pdf (Agosto, 2026)

Convenio sobre controles integrados de frontera con la República de Bolivia. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=256048 (Agosto, 2026)

Décimo Cuarto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica Nº 22 con Bolivia, por el cual se incorpora el Acuerdo de cooperación e intercambio de información en materia aduanera. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236986 (Agosto, 2026)

Tratado de Complementación Económica Chileno - Boliviana, Protocolo Complementario y Cambio de Notas. Decreto 368. 10-sep-1957. Disponible en: https://bcn.cl/3tprs (Agosto, 2026)

Tratado de Paz y Amistad de 1904 celebrado entre Chile y Bolivia. 20-0ct-1904. Disponible en: https://bcn.cl/3l0b1 (Agosto, 2026)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.