

LA IMPORTANCIA DE LAS ADUANAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN MERCOSUR

A IMPORTÂNCIA DAS ALFÂNDEGAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

*Héctor Hugo Juárez**

*Tristán Conde***

Resumen: *Uno de los elementos determinantes del estadio evolutivo de un proceso de integración económica regional, está dado por la gestión encomendada a las administraciones aduaneras, la cual varía según estemos ante una etapa de zona de libre comercio, de unión arancelaria, de unión aduanera, o de mercado común. Su participación y el rol asignado, marca el grado de su evolución. En el MERCOSUR, con la aprobación del Código Aduanero (Dec. CMC Nro. 27/2010), que unifica los territorios aduaneros de los Estados Parte, que propicia la libre circulación de mercaderías, y que define con precisión las funciones que las Administraciones Aduaneras deben ejercer de manera uniforme, se están dando los pasos necesarios para la consolidación de la unión aduanera, última etapa en el trayecto hacia un mercado común, objetivo final establecido en el año 1991 por su norma constitutiva, el Tratado de Asunción. En el presente trabajo se efectúa un análisis de la intervención de las Administraciones Aduaneras en las distintas etapas de los procesos de integración económica en general y del MERCOSUR en particular.*

Resumo: *Um dos fatores-chave para o estágio de desenvolvimento de um processo de integração econômica regional é dado pela gestão confiada às administrações aduaneiras, a qual varia de acordo com as fases de zona de livre comércio, união tarifária, união aduaneira, ou mercado comum. A participação das administrações aduaneiras e o papel a elas atribuído*

* Profesor de la Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Blas Pascal. Miembro del Grupo de Redacción del Código Aduanero del MERCOSUR y del Comité Técnico Nro. 2 de Asuntos Aduaneros del MERCOSUR. Abogado. E-mail: hhjuarez@gmail.com

** Profesor Titular del Instituto Nacional de Capacitación Impositiva y Aduanera. Docente a cargo de la Especialización en Derecho Aduanero de la UNLP. Miembro del Grupo de Redacción del Código Aduanero del MERCOSUR - Jefe del Área Jurídica de la Región Aduanera La Plata. Integrante del Subcomité de Asuntos Aduaneros -Legislación Aduanera Grupo CT2-, Mercosur. Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de La Plata. Master en Derecho Tributario Internacional, Universidad de Barcelona-España. E-mail: toconde@yahoo.com.ar

determina o grau de sua evolução. No MERCOSUL, com a aprovação do Código Aduaneiro (Decisão CMC N ° 27/2010), que unifica os territórios aduaneiros dos Estados Partes, promovendo a livre circulação de mercadorias, e define com precisão as funções que as administrações aduaneiras devem exercer de maneira uniforme, adotam-se as medidas necessárias para a consolidação da união aduaneira, o último estágio no caminho para um mercado comum, objetivo final definido em 1991 por sua norma constitutiva, o Tratado de Assunção. Neste trabalho se realiza uma análise do envolvimento das administrações aduaneiras nas várias fases do processo de integração econômica em geral, e do MERCOSUL em particular.

Palabras clave: Aduanas, Integración, MERCOSUR

Palavras-chave: Alfandegas, Integração, MERCOSUL

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se efectuará un análisis de la intervención de las Administraciones Aduaneras en las distintas etapas de los procesos de integración económica en general y del MERCOSUR en particular, procurando demostrar que de acuerdo a su participación y a las tareas que los gobiernos les asignan, podemos visualizar el grado de evolución de los procesos de integración.

Para ello, comenzaremos con una breve reseña histórica del quehacer aduanero, sus inicios, su tradicional función de control y recaudación, la aparición del libre comercio, del proteccionismo, la progresiva liberalización del comercio mundial, el surgimiento del “multilateralismo”, la creación de Organismos Internacionales que procuran ordenar y regular el comercio exterior mundial (la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas), y la aparición de los bloques económicos regionales.

Luego de ello, pasaremos a analizar las funciones asignadas a las aduanas en las distintas etapas de los procesos de integración regional, esto es, zona de libre comercio, de unión arancelaria, de unión aduanera, y de mercado común.

Por último, analizaremos el importante rol que han desempeñado las Administraciones Aduaneras en el proceso de integración MERCOSUR, los significativos avances que nos han permitido pasar de una zona de libre comercio a una unión aduanera imperfecta, detallaremos los escasos pasos pendientes para perfeccionarla, y avanzar hacia la última etapa prevista en el Tratado de Asunción, el anhelado Mercado Común.

1.1. Breve reseña histórica

Si tuviéramos que remontarnos a tiempos remotos (Período Neolítico, aproximadamente 8.000 años a. de C.) observaríamos que luego de pasar por una extensa etapa nómada, los grupos humanos se arraigaron a espacios territoriales que consideraban propios, y sobre los cuales ejercieron el derecho a excluir a otros miembros de la especie, ajenos a su clan. Esos grupos, que a través de los tiempos fueron protegiendo “sus territorios” con las distintas armas que contaban en cada período histórico, pretendían defenderse de la llegada de intrusos.

Fue así hasta que los pueblos más avanzados, que desarrollaron la agricultura, alfarería y artesanías, consolidaron ciudades y entendieron las ventajas del comercio, del intercambio de productos, y de la relación con otros pueblos. Levantaron las barreras militares y cesaron con el uso de la fuerza, para entrar en un período que nunca más se detuvo, para permitir la entrada de otras personas que traían productos nuevos y apetecibles, desde espacios geográficos lejanos controlados por “otros”.

De esa forma, los permisos para la entrada y salida de mercaderías a través de las fronteras –que generalmente estaba dada por accidentes geográficos, ríos, mares, cordones montañosos- se concedían a cambio del pago de un derecho de paso, encargando su cobro a un grupo de personas que se encontraban situados estratégicamente en esos lugares fronterizos o en puertos marítimos por donde, necesariamente, tenían que llegar o salir las mercancías. Estos puestos, encargados de controlar el tráfico –ingreso y egreso de la mercadería- procedente del exterior del territorio y de recaudar el derecho de paso cuando correspondiera, fueron las aduanas, una de las instituciones más antiguas en el mundo.

En el caso particular de las Aduanas del MERCOSUR, sus comienzos se remontan a los tiempos de la conquista y colonización española y portuguesa. Uno de los registros más antiguos del que se tenga conocimiento, data de 1586 y corresponde al ingreso de mercaderías introducidas por la nave “Nuestra Señora del Rosario”, procedente de Santos (Brasil), propiedad de Don Alfonso Vera.

Se trataba de una importación realizada por Alonso de Vera y Aragón, sobrino de Garay, consistente en azúcar, herraduras, acero, calderos, hierro, papel, arcos de hierro, conservas y membrillo, mercaderías consignadas a nombre de su capitán y a diversos tripulantes de la carabela Nuestra Señora del Rosario, arribada desde Brasil, cobrando la corona su “almojarifazgo” (tributo aduanero) el 1° de junio de 1586¹, constituyendo esta la primera operación aduanera, por lo cual se conmemora en la actualidad el Día del Trabajador Aduanero Argentino.

1 GARRELL, Federico Gualberto. *La Aduana, su origen, su evolución*. Buenos Aires: Ed. IARA, Buenos Aires, 1967. p. 54.

La segunda operación aduanera fue una exportación del día 2 de septiembre de 1587, por lo que en esa fecha se conmemora el Día de la Industria en Argentina, ocasión que zarpara del fondeadero del Riachuelo la carabela San Antonio con rumbo al Brasil. La nave llevaba en sus bodegas un cargamento fletado por el obispo del Tucumán, fray Francisco de Vitoria. Eran tejidos y sacos de harina producidos en la, por entonces próspera, Santiago del Estero.

Puede ser el primer antecedente de una operación aduanera Intra-MERCOSUR ? Si tenemos en cuenta el contexto histórico y político de aquellos años, no podemos soslayar que desde el año 1580 los reinos de Portugal y España se encontraban unidos bajo la corona de Felipe II, por lo que también se encontraban en la misma situación sus respectivos dominios territoriales.

Con el correr del tiempo, las aduanas, paralelamente a su actividad recaudadora, tuvieron también la tarea de impedir la entrada o salida de mercadería que pudiera afectar las industrias manufactureras locales, o que pudieran poner en riesgo los intereses del tesoro, la salud o la seguridad de sus poblaciones proporcionando de esta manera la protección a dichos intereses y a la producción doméstica.

Durante el curso del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, se imponen en Occidente las políticas económicas que propician el librecambio, la libre circulación de las mercaderías, y la no intervención del Estado en los asuntos económicos (“*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*” - Dejen hacer, dejen pasar, el mundo sigue igual)², limitando su función a salvaguardar el orden y la seguridad.

En los aspectos aduaneros, se fueron eliminando las prácticas proteccionistas, se abolieron controles internos, y los aranceles se fueron reduciendo al punto de no afectar la libre circulación.

Llegados al siglo XX, los efectos de la crisis económica de los años treinta, trajeron consigo la pérdida de vigor en las actividades comerciales a nivel mundial, el rediseño de la política económica del Estado a través de la intervención y regulación de los mercados, lo cual conllevó al desmonte del modelo liberal y su reemplazo por uno de naturaleza proteccionista con fuerte presencia estatal en las actividades de comercio exterior.

La re-implementación de medidas arancelarias proteccionistas y el establecimiento de restricciones directas al comercio exterior significó para las aduanas la marginación de los aranceles como instrumentos financieros de sostenimiento fiscal y su sustitución por impuestos internos, optando los Estados por la suscripción de acuerdos bilaterales entre países como nueva forma de negociar fijando tasas arancelarias especiales y preferenciales bajo el principio de la reciprocidad

² Frase atribuida a Jean-Claude Marie Vincent de Gournay, economista fisiócrata francés del siglo XVIII.

(“bilateralismo”) que se extendió hasta terminar la Segunda Guerra Mundial.

Concluidos los conflictos mundiales, se retorna a las ideas librecambistas aplicadas en el siglo XIX y principios del XX (ahora denominado “neoliberalismo”) propiciándose la progresiva liberalización del comercio mundial, el “multilateralismo” (en reemplazo del bilateralismo), y la creación de Organismos Internacionales que ordenen y regulen el comercio exterior mundial.

Así, toman protagonismo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Comercio, que posteriormente derivó en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y que luego se transformó en lo que hoy se conoce como Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Consejo de Cooperación Aduanera, hoy Organización Mundial de Aduanas.

1.2. Injerencia de los Organismos Internacionales

De los Organismos citados precedentemente, nos explayaremos sobre los dos últimos, que son los que más injerencia han tenido y tienen en el desempeño de las Administraciones Aduaneras del mundo.

1.2.1. Organización Mundial de Comercio (OMC)

La OMC nació el 1 de enero de 1995, pero su sistema de comercio tiene casi medio siglo de existencia. Desde 1948, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha establecido las reglas de funcionamiento del sistema, que evolucionaron como consecuencia de varias rondas de negociaciones multilaterales. La última y más importante ronda del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre los años 1986 y 1994, dando lugar a la creación de la OMC.

Actualmente posee 159 miembros y entre sus funciones podemos encontrar:

- Administra los acuerdos comerciales de la OMC.
- Foro para negociaciones comerciales.
- Trata de resolver las diferencias comerciales.
- Supervisa las políticas comerciales nacionales.
- Asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo.
- Cooperación con otras organizaciones internacionales.

La OMC como organización internacional, se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países y ayuda a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de

la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos.

En los que respecta a los aspectos aduaneros, la OMC ha tratado numerosos temas que se encuentran relacionados con la “facilitación del comercio”, en donde realiza un análisis de los obstáculos que se presentan al fluido comercio exterior global, en particular los aspectos vinculados a los procedimientos aduaneros, las barreras no arancelarias y las numerosas y dispersas regulaciones nacionales que impiden el ágil tráfico internacional de productos.

Informa la OMC que:

en una transacción aduanera media intervienen entre 20 y 30 partes diferentes, 40 documentos, 200 elementos de datos (30 de los cuales se repiten 30 veces como mínimo) y la necesidad de volver a escribir, por lo menos una vez más, entre el 60 y el 70 por ciento de todos los datos³.

Asimismo, cuantifica los beneficios de avanzar en las tareas de facilitación:

... si todos los Estados lograran reducir las barreras a las cadenas de suministro hasta el punto medio de las mejores prácticas mundiales, el PBI mundial podría aumentar un 4,7% lo cual implica 2.6 trillones de dólares y las exportaciones un 14.5%, es decir 1.6 trillones de dólares⁴.

La línea de partida para avanzar en los temas aduaneros de Facilitación del Comercio se dio en la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996 donde por primera vez la OMC se refirió a este tema específicamente y es por ello que se suele asociar la facilitación del comercio como unos de los cuatro Temas de Singapur. En ese encuentro, el Consejo del Comercio de Mercancías fue encomendado con la tarea de llevar adelante estudios exploratorios y analíticos referidos a la simplificación de los procedimientos comerciales con el objeto de evaluar si procedía establecer normas específicas en esta materia.

En la Declaración Ministerial de Doha se incluyó a la Facilitación del Comercio dentro del mandato negociador y se instó al Consejo del Comercio de Mercancías que realizara un análisis de los artículos V, VIII y X del GATT.

En la Novena Conferencia de Ministros de la OMC celebrada

3 Organización Mundial del Comercio. Sitio Oficial. Information Center: Facilitación del Comercio. Noviembre 2013. Disponible en: <http://www.wto.org/spanish/news_s/brief_tradefa_s.htm> [acceso 13 de julio de 2015].

4 World Economic Forum. Enabling Trade: Valuing Growth Opportunities. Año 2013. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_SCT_EnablingTrade_Report_2013.pdf> [acceso 13 de julio de 2015].

en Bali (Indonesia) entre el 3 y el 7 de diciembre de 2013 se aprobó el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio⁵ que trata sobre la transparencia, previsibilidad y reducción de costos de transacción, flexibilidad, tránsito de mercaderías, y cooperación aduanera.

Por último, y respecto a los avances en la OMC en materia de integración aduanera, rescatamos lo vinculado a la habilitación de los Procesos de Integración amparados en el artículo XXIV del GATT, que al establecer excepciones al “Principio de la Nación más favorecida” permite la conformación de “Uniones aduaneras”.

Estas, basándose en la complementación económica (de la producción y del consumo), facilitan el intercambio de bienes y servicios mediante la eliminación de aranceles y otras restricciones o barreras comerciales para la importación y exportación, con la finalidad de aumentar la productividad –derivada de las operaciones a escalas- y la búsqueda de la ampliación de los mercados de consumo, con el objetivo de propiciar también una más amplia asignación de los recursos, mediante la creación de riqueza y la generación de nuevas fuentes de empleo.

Además de las ventajas de las economías de escala, del ensanchamiento de los mercados y de la creación de riqueza, trabajo y consumo, se ha pretendido favorecer, a través de la integración, a la creación de cadenas valor regionales, buscando también una homologación a la baja de los precios de los productos y servicios para favorecer el consumo y, en todos los casos, constituir plataformas comunes de aprendizaje y lanzamiento conjunto hacia otros mercados.

1.2.2. Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Es un organismo intergubernamental independiente, con personería jurídica propia, nacido en 1950 bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera, conformado a los fines de asegurar el más alto grado de armonización y uniformidad, de las prácticas, técnicas y regímenes aduaneros.

Para el cumplimiento de sus funciones, la OMA actúa sobre la base de las convenciones, recomendaciones, resoluciones, estudios de legislación aduanera comparada, normas aduaneras internacionales, manuales, estudios y trabajos sobre diversos aspectos de la materia.

El total actual de sus miembros llega a 179 administraciones aduaneras, que en conjunto cubren más del 97 por ciento del comercio mundial.

Entre los principales logros de la OMA, corresponde resaltar los siguientes:

⁵ Organización Mundial del Comercio. WT/MIN(13)/36, WT/L/911 Diciembre 2013. Disponible en: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci36_e.htm> [acceso 13 de julio de 2015].

1. Sistema Armonizado sobre descripción y clasificación de mercaderías. Nomenclatura arancelaria con la que se codifican en la actualidad los productos que se intercambian en casi todos los países del mundo, excluyéndose aquellos casos en los cuales en virtud de Acuerdos de Integración Económica utilizan sistemas propios.

2. En colaboración con la Organización Mundial del Comercio, es quien administra los aspectos técnicos de los acuerdos sobre la Valoración Aduanera y las Reglas de Origen

3. Convención Internacional de Asistencia Administrativa Mutua para la prevención, investigación y represión de ilícitos aduaneros. Es el modelo estándar que se utiliza para la cooperación e intercambio de información.

4. Convención Internacional de la Armonización y Simplificación de los Procedimientos Aduaneros (“Convención de Kyoto”). Es una herramienta internacional diseñada con el objeto de disminuir las diferencias existentes entre los regímenes aduaneros de los estados miembros que pudieren obstruir el comercio internacional, procurando su simplificación y armonización.

5. Recomendaciones de buenas prácticas aduaneras, aceptadas por los miembros y usada como plataforma de Cooperación Internacional.

6. Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio (SAFE). Tiene por finalidad crear normas que garanticen la seguridad y facilitación de la cadena logística a nivel mundial para promover la seguridad y previsibilidad, permitiendo el control integrado de la cadena logística en todos los medios de transporte.

2. IMPORTANCIA DE LAS ADUANAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La conformación de un “mercado común” presupone haber recorrido varias etapas en un proceso de integración económica. Además de suponer la libre circulación interna para las mercaderías originarias de los Estados Parte comprometidos en el proceso, que se logra con la constitución de una “zona de libre comercio”, el mercado interior común debe establecerse sobre una “unión aduanera”.

Se advierte entonces que para arribar al estadio del “mercado común” deben haberse cumplido tres etapas previas: zona de libre comercio, unión arancelaria y unión aduanera.

En consecuencia, podemos afirmar que las etapas de un proceso de integración se ordenan por el papel más o menos relevante que juegan las administraciones aduaneras⁶.

- Zona de Libre Cambio

⁶ RIOS RODRIGUEZ, Humberto. “La Organización y la Gestión Aduanera en los Procesos de Integración Económica”. Montevideo: CEFIR, 1993. (Documento de Trabajo Nro. 05/1993). p. 4-11.

- Unión Arancelaria
- Unión Aduanera
- Mercado Común o Mercado Único

2.1. Zona de Libre Comercio

Se configura cuando dos o más Estados constituyen un espacio económico, que abarca todo o parte de sus territorios, dentro del cual las mercaderías originarias de los mismos pueden circular libremente. Las mercaderías originarias de los Estados asociados pueden ingresar y salir de los territorios aduaneros respectivos sin estar alcanzadas por los derechos aduaneros ni por las prohibiciones económicas que rigen en cada uno de ellos.

En cambio, las mercaderías originarias de terceros Estados no tienen libre circulación aunque hubieran sido importadas a consumo en alguno de los Estados asociados. Esto es así porque cada Estado conserva su autonomía para fijar la política comercial hacia los terceros, lo que se traduce en un arancel aduanero diferenciado que rige en los respectivos territorios. Por consiguiente, en esta asociación de libre comercio no se confunden los territorios aduaneros. Las barreras aduaneras y comerciales sólo se suprimen con relación a las mercaderías originarias de los territorios de las Partes Contratantes.

2.2. Unión Arancelaria

Se configura cuando dos o más Estados adoptan una tarifa externa común aplicable al comercio con los demás países, acordando una política comercial común hacia los terceros países, fusionando sus respectivos territorios aduaneros para constituir un territorio aduanero común, en cuyas fronteras rige un único arancel aduanero y un mismo sistema de prohibiciones económicas a las importaciones y exportaciones.

La Unión tarifaria presupone la libre circulación de las mercaderías en su interior, ya se trate de las originarias de los Estados miembros como de las extranjeras que hubieran ingresado por las aduanas de la Unión, abonando en caso de corresponder, los derechos establecidos en el Arancel Externo Común.

La necesidad de fijar de común acuerdo la política comercial lleva a contemplar la actuación conjunta y la representación de la Unión tarifaria ante los terceros estados, para lo cual es necesario atribuirle una personalidad jurídica internacional.

Los Estados Parte del Mercosur adoptaron por decisión del Consejo del Mercado Común N° 22/94 el denominado "Arancel Externo Común del Mercosur" (A.E.C.).

2.3. Unión aduanera

Se configura cuando dos o más estados partes cuentan con un arancel aduanero externo común, conforman un territorio aduanero común y uniforman y armonizan los institutos y regímenes aduaneros, con una legislación aduanera común, actuando en el comercio internacional con personalidad jurídica propia.

Atento a la clasificación que realiza la doctrina en uniones aduaneras perfectas e imperfectas, el MERCOSUR se encontraría dentro de estas últimas en virtud de no haberse cumplimentado a la fecha la conformación de un territorio aduanero único, la internalización del Código Aduanero del MERCOSUR por todos los Estados Parte y como consecuencia de ello, la libre circulación de mercaderías.

2.4. Mercado Común

Implica la fusión de los diversos mercados interiores pertenecientes a los Estados miembros de la Unión aduanera en un único mercado, que asegure la libre circulación y la concurrencia de mercaderías, servicios y capitales, así como la de los trabajadores en sentido amplio.

Los Estados conservan sus respectivas potestades para establecer normas técnicas y reglamentos atinentes a la salud pública, sanidad animal y vegetal, seguridad pública, moral y buenas costumbres y otras materias no económicas así como el denominado poder de policía.

La circulación de mercaderías, servicios y factores de la producción debe desarrollarse sin restricciones directas o indirectas de naturaleza económica.

3. LAS ADUANAS EN EL MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991, en la República de Paraguay, los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, un trascendente acuerdo político que disparó el proceso de integración económica más importante de América del Sur, un bloque comercial que en la actualidad exhibe 277 millones de habitantes, un Producto Bruto Interno de 2.300 billones de dólares y con el segundo TERRITORIO ADUANERO más grande del mundo, con una superficie total de 11.889.654 km² (detrás de Rusia: 17.075.200 km² y muy delante de la Unión Europea: 4.324.782 km² –sumados los 27 países-).

El instrumento jurídico de creación es el denominado Tratado de Asunción, que en su artículo primero establece:

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber

estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica:

-La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

-El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;

-La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

-El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Los Países Miembros del MERCOSUR han suscrito en el marco del Tratado de Montevideo 1980 tres acuerdos de gran importancia para sus relaciones fronterizas:

a) El *Acuerdo para la Facilitación del Comercio o Acuerdo de Recife* (ALADI/AAP/PC/5 del 1815/94), que establece normas para la regulación de los controles integrados en fronteras entre los países signatarios, facilitando el comercio y el transporte mediante la simplificación de los trámites aduaneros en frontera. Fue aprobado originalmente como Decisión 05/93 del Grupo Mercado Común.

En los principales pasos fronterizos se establecieron “áreas de control integradas”, donde funcionarios de ambas jurisdicciones cumplen sus actividades. Entre otras cuestiones, dichos centros se caracterizaban por los siguientes aspectos funcionales: unificación de horarios hábiles de funcionamiento y prestación continua del servicio, armonización y simplificación de los procedimientos administrativos y las prácticas operativas, utilizando más racionalmente las instalaciones existentes.

La Resolución GMC 29/2007 aprueba la “Nómina de Puntos de Frontera de Controles Integrados entre los Estados Partes” donde se pueden apreciar los 21 puntos de fronteras plenamente integrados y en funcionamiento en la región.

b) El *Acuerdo de Alcance Parcial sobre el Transporte Internacional Terrestre (ATIT)*, que incluye un Anexo en el que se implementa y regula el Tránsito Aduanero Internacional.

Dicho Acuerdo prevé la utilización de un único documento, formulario unificado denominado MIC/DTA (Manifiesto Internacional de Carga/Declaración de Tránsito Aduanero). Esta operativa contribuyó no solo a la simplificación registral en las distintas jurisdicciones de paso, sino comportó ventajas en términos del régimen de garantías aplicable, el cual quedaba sustituido por la propia flota de camiones de las empresas de transporte autorizadas.

El sistema informático a través del cual los Estados Partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) realizan el control y seguimiento de los Manifiestos Internacionales de Carga (MIC/DTA), se denomina SINTIA y fue creado en el ámbito del MERCOSUR, con la aprobación de la Resolución GMC (Grupo de Mercado Común) 17/04.

c) El *Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte de Mercancías Peligrosas*. (ALADI/AAP.PC/7 del 30/12/94), que incluye un reglamento común para el transporte terrestre de productos peligrosos. Aprobado originalmente como Decisión 02/94 del Grupo Mercado Común.

A partir del relanzamiento del MERCOSUR en el año 2004 y en el marco de lo dispuesto en la Resolución GMC (Grupo de Mercado Común) N°54/04 “Eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera”, se instruyó a los Estados Partes a realizar una interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes y acordar un conjunto de datos comunes de las operaciones aduaneras de exportación e importación de los Estados Partes, lo que se realizó a través del Sistema ÍNDIRA (Sistema de INtercambio De Información de los Registros Aduaneros).

El sistema, se encuentra en la actualidad plenamente operativo y permite conocer los datos de importación de intra y extra zona y de exportación de intrazona, lo que posibilita facilitar el comercio y prevenir, investigar y reprimir los ilícitos aduaneros, tanto en asuntos de interés común como de alguno de los Estados Partes.

El sistema ÍNDIRA se implementó primero para el intercambio de información de miembros del MERCOSUR y luego se fue extendiendo a otros países de América quienes manifestaron el interés de participar de esta iniciativa. En el año 2012, la Aduana Argentina lo presentó como modelo aplicable para participar en la fase de pruebas (proof-of-concept phase) en la iniciativa “Red Aduanera Mundial” (Globally Networked

Customs) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁷.

De singular importancia es la Directiva CCM Nro. 032/2008 que establece la normativa que las Administraciones Aduaneras de los Estados Partes del MERCOSUR aplicarán para el control de las operaciones de comercio exterior, previendo mecanismos de control selectivo con base en análisis de riesgo, y en tres momento temporales, “ex ante”, “ex post”, y simultáneos.

Las Aduanas del MERCOSUR han tenido un rol protagónico central en el proceso de integración, y prueba de ello, lo constituyen los anales del *Comité Técnico Nro. 2 de Asuntos Aduaneros (CT2)*, verdadera usina de propuestas armonizadoras, de cuyo trabajo nos enteramos cuando se protocolizan o internalizan las normas aduaneras que emergen como Decisiones del Consejo Mercado Común, como Resoluciones del Grupo Mercado Común o como Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, de la cual depende orgánicamente.

El CT2 está conformado por Subcomités Técnicos integrados por funcionarios especializados en las áreas de informática, valoración, procedimientos, y legales. En la República Argentina está coordinado por el Director General de Aduanas, y en forma alterna, por la Directora de Asuntos Internacionales de la AFIP.

Actualmente existen en el MERCOSUR más de 25 Regímenes Aduaneros Comunes, es decir, aprobados y vigentes en los cuatro Estados Parte fundadores: la Resolución GMC 35/2002, referida a la circulación de vehículos comunitarios, destacada por la supresión de la registración y uso de formularios para vehículos de uso particular de residentes; la Decisión CMC 18/94 a través de la cual se armonizó el régimen de equipaje para viajeros en el MERCOSUR; la Decisión CMC 22/94 (y modificatorias) que aprobó el Arancel Externo Común estructurado según la Nomenclatura Común del MERCOSUR, basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías, la Decisión 54/2004 vinculada a la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, la Decisión 26/2006 que establece los mecanismos de cooperación y asistencia entre las aduanas del MERCOSUR, la Decisión 13/2007 que establece las pautas de aplicación para la valoración uniforme de las mercaderías, por solo citar algunos⁸.

⁷ Cdra. María Luisa Carbonell, Exposición ante el XXXV Conferencia COMALEP (Convenio Multilateral de Asistencia Mutua entre las Aduanas de América Latina, España y Portugal) desarrollada en Perú el 25 de abril de 2014. Disponible en: <<http://www.dialogofiscal.gob.ar/internacionales/indira.aspx>> [13 de julio de 2015].

⁸ A continuación se detallan las normas vigentes (internalizadas por los cuatro Estados Partes fundadores) en el MERCOSUR:

DECISIONES CMC

- Decisión 18/1994. Régimen de equipaje en el MERCOSUR;
- Decisión 4/2000. Acuerdo de Recife (acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera entre los Estados Parte del MERCOSUR);
- Decisión 5/2000. Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife (Protocolo adicional

Con la entrada en vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC Nro. 27/2010), estos regímenes aduaneros, independientes y distintos entre sí, contarán con una estructura normativa que los integre y consolide como partes de un todo: el sistema jurídico aduanero del MERCOSUR.

reglamentario del “Acuerdo de Recife” sobre procedimientos operativos para regular los controles integrados);

- Decisión 50/2004. Norma relativa al despacho aduanero de mercaderías;
- Decisión 54/2004. Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera;
- Decisión 37/2005. Reglamentación de la Decisión CMC N° 54/04;
- Decisión 26/2006. Convenio de cooperación, intercambio de información, consulta de datos y asistencia mutua entre las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR;
- Decisión 13/2007. Normas de aplicación sobre la valoración aduanera de las mercaderías;
- Decisión 1/2008. Especificación de características técnicas de la infraestructura informática para el intercambio electrónico de información de operaciones aduaneras mediante el sistema INDIRA;
- Decisión 2/2008. Procedimiento para dirimir divergencias técnicas en materia de valoración aduanera;
- Decisión 10/2010. Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera;
- Decisión 17/2010. Documento único aduanero del MERCOSUR (DUAM).

RESOLUCIONES GMC

- Resolución 4/1991. Manifiesto internacional de carga y declaración de tránsito aduanero;
- Resolución 6/1991. Validez de precintos colocados en operaciones de tránsito aduanero;
- Resolución 12/1994. Pautas generales para el despacho aduanero;
- Resolución 111/1994. Recursos necesarios para el funcionamiento de los controles integrados de frontera;
- Resolución 116/1994. Norma sobre mercaderías cargadas en distintas aduanas del país de partida con un mismo MIC/DTA y en la misma unidad de transporte;
- Resolución 121/1996. Tratamiento aduanero para material promocional.
- Resolución 122/1996. Tratamiento aduanero para la circulación en los países del MERCOSUR de bienes integrantes de proyectos culturales aprobados por los organismos competentes;
- Resolución 29/1998. Disposiciones relativas al intercambio postal entre ciudades fronterizas;
- Resolución 21/1999. Normas relativas al control del intercambio postal entre ciudades fronterizas;
- Resolución 77/1999. Horario de atención en puntos de frontera;
- Resolución 17/2004. Norma relativa a la informatización del manifiesto internacional de cargas / declaración de tránsito aduanero y al seguimiento de la operación entre los Estados Parte del MERCOSUR (SINTIA);
- Resolución 34/2004. Simplificación de procedimientos aduaneros en el comercio intra-MERCOSUR;
- Resolución 28/2005. Norma relativa al transporte de encomiendas en ómnibus de pasajeros de línea regular habilitados para viajes internacionales;
- Resolución 29/2007. Nómina de puntos de frontera de controles integrados entre los Estados Parte;
- Resolución 21/2012. Datos a ser incorporados en el DUAM.

DIRECTIVAS CCM

- Directiva 19/1995. Opinión consultiva 8.1 del comité técnico de valoración en aduana;
- Directiva 20/1995. Tratamiento preferencial al transporte de productos perecederos;
- Directiva 15/1996. Miembros de una misma familia;
- Directiva 6/2000. Modelo de reglamento de área de control integrado de cargas;
- Directiva 6/2001. Reglamento del área de control integrado de cargas concordia (Ar);
- Directiva 7/2001. Reglamento del área de control integrado de cargas fray bentos (Uy);
- Directiva 8/2001. Reglamento del área de control integrado de cargas paysandu (Uy);
- Directiva 9/2001. Reglamento del área de control integrado de cargas encarnación (Py);
- Directiva 4/2002. Reglamento de funcionamiento del área de control integrado / estación

Dentro de las normas fundamentales del referido digesto jurídico, se encuentra receptada la presunción de validez de los actos administrativos⁹ de alcance particular realizados por las Administraciones Aduaneras de los Estados Parte, que producirán plenos efectos jurídicos en todo el Territorio Aduanero del MERCOSUR, evitando así el desgaste administrativo y jurisdiccional que podría presentarse ante un doble tratamiento, y el riesgo de posiciones o criterios diferentes o contradictorios ante el mismo hecho.

Este importante instrumento jurídico contribuye a brindar seguridad y certeza a las relaciones jurídicas vinculadas al tráfico internacional de mercadería, posibilitando que los actos de naturaleza aduanera de alcance particular, tales como verificaciones, aforo, clasificación de mercaderías, que fueran emitidos por las autoridades aduaneras de un Estado, se reputen válidos y eficaces en el territorio de los demás Estados Parte de MERCOSUR.

Asimismo, se ha previsto la creación de un Comité del Código Aduanero del MERCOSUR¹⁰, integrado por funcionarios de las Administraciones Aduaneras y representantes designados por los Estados Partes, que tendrán por función velar por la aplicación uniforme del CAM y de sus normas complementarias y reglamentarias.

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, el Código Aduanero aprobado por el CMC resulta “obligatorio” en todo el territorio del MERCOSUR, requiriendo la aprobación legislativa interna de todos los Estados Parte para su entrada en “vigencia”.

aduanera de frontera. Cargas ferrocarril. Cabecera única en Uruguayana (Br);
-Directiva 10/2002. Reglamento del área de control integrado de cargas estación aduanera interior. Eadi y Ta Br 290 Uruguiana - Rs;
-Directiva 7/2003. Reglamento de funcionamiento del área de control integrado Clorinda (Ar) Puerto Falcon (Py), ambas cabeceras;
-Directiva 8/2003. Reglamento de funcionamiento del área de control integrado Santa Helena (Br) – Puerto Indio (Py), cabecera única en Santa Helena (Br);
-Directiva 3/2005. Reglamento administrativo y operacional del área de control integrado de jaguarão (Br) – Rio Branco (Uy);
-Directiva 4/2005. Reglamento administrativo y operacional del área de control integrado de santana do livramento (Br) – rivera (Uy);
-Directiva 32/2008. Norma de control aduanero en las administraciones aduaneras del MERCOSUR;
-Directiva 33/2008. Norma relativa a la gestión de riesgo aduanero;
-Directiva 13/2012. Iniciativa de seguridad en el tránsito aduanero (precinto electrónico).
9 Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC Nro. 27/2010). Artículo 13 – “*Validez de los actos administrativos de la Administración Aduanera. Los actos administrativos referentes a casos concretos dictados por la Administración Aduanera de un Estado Parte en la aplicación de este Código, de sus normas reglamentarias y complementarias, tendrán presunción de validez en todo el territorio aduanero*”.
10 Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC Nro. 27/2010). Artículo 181. *Comité del Código Aduanero*. 1. Se creará un comité del Código Aduanero del MERCOSUR, integrado por funcionarios de las administraciones Aduaneras y representantes designados por los Estados Partes. 2. Será competencia del comité del Código Aduanero del MERCOSUR velar por la aplicación uniforme de las medidas establecidas en este Código y en sus normas reglamentarias.

Luego de su incorporación al Derecho Nacional, los Estados Partes deben comunicarlo a la Secretaría del MERCOSUR, la cual informará cuando todos los Estados lo hayan realizado. La norma entrará en vigor simultáneamente 30 días después de la comunicación hecha por la Secretaría. Cada Estado Parte debe dar publicidad de esto en su respectivo Boletín Oficial (artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto).

En la República Argentina, el Honorable Congreso de la Nación convirtió en ley el Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR (ley 26.795), que fuera aprobado por el Consejo Mercado Común en la ciudad de San Juan el 2 de agosto de 2010.

De ésta forma, la República Argentina se convierte en el primer Estado Parte del MERCOSUR en internalizar la norma comunitaria, dando una muestra efectiva y fehaciente de su compromiso con la integración regional y el desarrollo comunitario.

Resta ahora esperar que los demás Estados Parte del MERCOSUR incorporen a sus legislaciones nacionales la norma comunitaria para que ésta tenga plena vigencia en todo el territorio del bloque regional.

CONCLUSIÓN

Como se ha podido apreciar, la intervención de las Administraciones Aduaneras resulta medular en los procesos de integración económica, con un rol protagónico en la interpretación y aplicación del Arancel Externo Común y normas de origen, en la uniformidad de los métodos de control, en la convivencia laboral en las aduanas yuxtapuestas, en las acciones de cooperación y asistencia administrativa, todo ello, dirigido al objetivo esencial de conseguir que el resultado de la aplicación de la normativa aduanera sea uniforme en todas las dependencias del territorio aduanero unificado.

La frontera del territorio aduanero integrado debe ser neutra en el tratamiento de los intercambios de mercaderías, otorgando certeza y seguridad jurídica a los operadores económicos, quienes deben conocer y comprobar que las consecuencias de la aplicación uniforme de la legislación aduanera ha de producir idénticos resultados en cualquiera de las Aduanas del área de integración. Esta identidad de tratamiento y resultado, es esencial para la credibilidad del proceso de integración, tanto de importadores y exportadores, como de otros bloques económicos o países con quienes pudieren suscribirse acuerdos de preferencias arancelarias.

En el caso del MERCOSUR, con la aplicación de la legislación aduanera común, de carácter estructural, que unifica los territorios aduaneros de los Estados Parte, que propicia la libre circulación de mercaderías, y que define con precisión las funciones que las Administraciones Aduaneras deben ejercer de manera equivalente, se

están dando los pasos necesarios e indispensables para la consolidación de la unión aduanera perfecta, última etapa del proceso de integración, antes de llegar a un mercado común, objetivo final del Tratado de Asunción.

En éste proceso de consolidación, resulta necesario avanzar con las normas reglamentarias del Código Aduanero del MERCOSUR, que completen el marco normativo uniforme del bloque, reduciendo los supuestos de aplicación supletoria de las legislaciones aduaneras nacionales¹¹; y concluir con la armonización definitiva de un documento aduanero unificado (DUAM) sobre el cual se encuentran trabajando los técnicos de los Estados Parte con alto grado de avance¹².

La gestión aduanera “armonizada” determinará que sea indistinta la introducción o salida de mercaderías por cualquier puerto, aeropuerto, o lugar habilitado del MERCOSUR, brindando seguridad jurídica y transparencia a los operadores de la región, unificando el tratamiento otorgado a la mercadería y optimizando los procedimientos que deben llevar a cabo los servicios aduaneros.

Cumplido el objetivo del mercado común, y suprimidas las fronteras interiores, las administraciones aduaneras ingresarán a un estadio de estabilidad, similar al que poseen actualmente a nivel nacional, con organismos consolidados, con pautas equivalentes de actuación, con mecanismos de recaudación y distribución de recursos maximizados, y con claras y uniformes pautas para la aplicación de restricciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASALDUA, Ricardo Xavier. *Introducción al Derecho Aduanero*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988.

BASALDUA, Ricardo X. *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*. Buenos Aires: Ed. Lexis Nexis, 2007.

BASALDUA, Ricardo Xavier. *MERCOSUR y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

BERR, Claude J. y TREMEAU Henri. *Le droit douanier, Communautaire et national*. Paris: Ed. Económica, 2006.

11 En cumplimiento a la Decisión CMC Nro. 34/2011, durante la Presidencia Pro Tempore de Argentina en el primer semestre del 2012 se dio inicio a las tareas de reglamentación. En ésta primera etapa, la delegación Argentina presentó un proyecto de Norma reglamentaria, destacados como prioridad ALTA, comprendiendo a los artículos Nros: 19.1, 20.2, 22.1, 22.5, 22.6, 22.7, 23.2, 25.1, 26, 28, 37.4, 39.1, 39.3 y 80.2 del Código Aduanero del MERCOSUR.

12 A los fines de consolidar el proceso de integración de la Unión Aduanera, y recabar la información necesaria para avanzar en la equitativa distribución de la renta aduanera, el Consejo Mercado Común, mediante Decisión CMC N° 50/04, dispuso que la declaración de las operaciones aduaneras deberá obedecer a un modelo oficial único, el Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM). Posteriormente, mediante Resolución GMC Nro. 21/2012, se armonizaron los datos a ser incorporados en el DUAM.

DREYZIN de KLOR, Adriana. *El Mercosur. Generador de una nueva fuente de Derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

GARRELL, Federico Gualberto. *La Aduana, su origen, su evolución*. Buenos Aires: Ed. IARA, Buenos Aires, 1967.

HIRONORI Asakura. *World History of the Customs and Tariffs*, Ed. World Customs Organization, Bruselas, Bélgica. 2003

LYONS, Timothy. *EC Customs Law*. 2a ed. New York: Oxford University Press, 2008.

PELECHA ZOZAYA, Francisco. *El Código Aduanero Comunitario y su aplicación en España*. Madrid: Ed. Marcial Pons, 1995.

FERNANDEZ, Tiuna Benito. *Fuentes y Prácticas del Derecho Aduanero Internacional*. s.l.: Alin Editora, 1998.