

segunda reunión de
directores nacionales de aduanas
1-13 de octubre de 1983
La Paz - Bolivia



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

45

ESTUDIOS Y ACTIVIDADES DE LA ALADI EN
MATERIA DE FACILITACION DEL COMERCIO Y
EL TRANSPORTE ENTRE LOS PAISES MIEMBROS
PARTICIPACION QUE LE CABE A LA ADUANA
EN LOS MISMOS (1)

ALADI/DNA/II/dt 1
29 de setiembre de 1983

1. Antecedentes. De conformidad con las previsiones contenidas en el programa de trabajos para el presente año (ALADI/CR/Resolución 23, numeral I.D.3), la Secretaría General ha emprendido un conjunto de tareas concretas en materia de facilitación del comercio y el transporte, acordes con la importancia que ella otorga a este aspecto, en razón del interés y beneficio que tiene para el cumplimiento de las funciones básicas que el Tratado de Montevideo 1980 ha encomendado a la Asociación.
2. La preocupación de la ALADI sobre este tema arranca desde la iniciación de sus actividades. La Resolución 2 del Consejo de Ministros, adoptada junto con otras simultáneamente con la firma del Tratado de Montevideo 1980, señala expresamente a la facilitación del transporte como uno de los campos que pueden ser objeto de acuerdos de alcance parcial de promoción de comercio. Posteriormente, en octubre de 1981 convocó la primera reunión sobre facilitación del tránsito aduanero; en abril de 1982 auspició y participó conjuntamente con la CEPAL, CEPE y BIRF en la Primera Conferencia Sudamericana de Transporte por Carretera, celebrada por la IRU y el Gobierno del Uruguay, en Montevideo; este año realizó tareas similares con relación al Congreso Panamericano del Transporte, celebrado entre el 20 de mayo y el 3 de junio, en Buenos Aires.
3. Con ocasión de incluirse el tema del epígrafe en el programa de trabajos para el presente año, la Secretaría elaboró un estudio de base (documento ALADI/SEC/Estudio 6) sobre la facilitación del comercio internacional en su sentido más amplio, esto es, comprensivo de la facilitación del comercio exterior y del transporte internacional y su vinculación con el proceso de integración de la región, en el marco del cual se examinan los aspectos esenciales del movimiento mundial que actualmente existe en esta materia, se esbozan los campos sobre los cuales puede versar la actuación de la Asociación y se delinean los campos, medios y mecanismos susceptibles de utilizarse para avanzar en los planos nacional y regional.
4. En dicho estudio, la facilitación del comercio y el transporte, desde el ángulo de la integración, es conceptualizada como un esfuerzo comunitario para uniformar las exigencias en los trámites y documentos de comercio exterior y de transporte internacional, agregando que "uniformar con criterio y concepción de sistema significa, a su vez, simplificar los procedimientos. De esta manera, integrar, uniformar y simplificar constituyen los conceptos que dan contenido en un proceso regional a los esfuerzos de facilitación y marcan los objetivos hacia donde ellos deben dirigirse".

(1) Documento preparado para el examen del punto 1 d) de la agenda prevista para la reunión.

5. Agrega el estudio que conceptualizada así la facilitación en el marco del proceso de integración latinoamericano, es decir, no como un fin en sí misma si no como un medio para alcanzar un objetivo más amplio, ella se expresa -como en la realidad ocurre- a través de un proceso dinámico que comprende diversos componentes y se extiende en el tiempo y el espacio a través de acciones de distinto tipo que cubren un vasto conjunto de materias.
6. Aclara que la facilitación es un proceso dinámico porque los avances que ella origina no son inmutables, tanto porque el medio en que opera naturalmente no lo es -el comercio exterior y el transporte internacional son dos de las actividades económicas más dinámicas- como porque la facilitación alcanzada en un determinado contexto o en una época dada puede dejar de resultar beneficiosa o, aun, transformarse en un obstáculo en la corriente comercial o la actividad de transporte que se procura beneficiar.
7. Por otra parte, el hecho de que para realizar una transacción comercial internacional, no baste con que se pongan de acuerdo el vendedor y el comprador, si no que es necesario cumplir con determinadas exigencias documentales, realizar un vasto conjunto de trámites tanto en el país exportador como en el importador, y, además, establecer contactos con bancos, aseguradores, transportistas, intermediarios, agentes de aduanas, etc., hace necesario caracterizar a la facilitación del comercio y del transporte como un esfuerzo internacional multidisciplinario en el que participan diversas entidades, tanto públicas como privadas, en diferentes países.
8. Por otra parte, si bien la facilitación es una tarea que abordan los Gobiernos no excluye de manera alguna a los sectores antes indicados; por el contrario exige de ellos una participación activa en virtud de la cual la facilitación se convierte en una tarea de cooperación que abarca los planos nacional, subregional, regional y mundial y congrega a organizaciones internacionales y regionales y círculos privados en el marco de un diálogo permanente entre los distintos sectores interesados, de estudios técnicos compartidos y de deliberaciones en reuniones especializadas, que se traduce en el establecimiento de fórmulas y mecanismos de facilitación que procuran satisfacer a los distintos medios interesados. Así concebidas, las medidas de facilitación no son impuestas a nadie por nadie, ni tampoco lo son por un sector a otro; el único instrumento metodológico de eficacia comprobada es el diálogo permanente tanto entre los sectores interesados de un país, como en el plano internacional.
9. La vastedad del campo esbozado y la diversidad de aspectos y materias que comprende lleva a concluir que la facilitación del comercio y transporte internacional es una tarea prácticamente permanente, cuya extensión y profundidad es graduable según las necesidades y conveniencia de los países interesados, que su naturaleza es esencialmente dinámica y multidisciplinaria y que sus mayores beneficios se alcanzan cuando es enfocada y desarrollada con óptica internacional o regional.
10. En el marco de los antecedentes anteriormente reseñados es evidente que a las administraciones aduaneras nacionales les cabe jugar un papel fundamental tanto para el éxito de las actividades de facilitación que se encaren a niveles nacional y regional como en la puesta en marcha y funcionamiento de los mecanismos de apoyo institucional que se establezcan en ambos niveles.

47

//

11. Implementación de los estudios y actividades de facilitación. Con base en los antecedentes y elementos de juicio contenidos en el estudio anteriormente aludido, la Secretaría ha orientado sus tareas, en lo inmediato, al logro de los siguientes objetivos específicos:
- a) Establecer el marco institucional indispensable para desarrollar, en los planos nacional y regional, una labor efectiva y permanente, de carácter comunitario, en materia de facilitación del comercio y el transporte;
 - b) Poner en marcha un programa de acción de mediano plazo destinado a alcanzar objetivos concretos de facilitación en campos determinados del comercio y el transporte entre los países miembros; y
 - c) Solucionar, lo más pronto posible, los problemas en el transporte por carretera, que con carácter puntual, han sido señalados en reuniones de expertos gubernamentales y de los sectores empresariales interesados o hechos presentes por los organismos de cúpula de los transportistas de la región, como impedimentos graves para el desarrollo de las operaciones respectivas.
12. Con vistas a los dos primeros objetivos, la Secretaría elaboró los estudios de base relativos a los organismos o comités nacionales de facilitación que estima conveniente crear en todos los países miembros y un programa de acción de mediano plazo que ha comenzado a poner en práctica a partir del presente año.
13. Con relación a los mismos objetivos la Secretaría programó también realizar, en el segundo semestre de este año, reuniones empresariales de consulta de las entidades que agrupan a los usuarios y prestatarios de servicios de comercio exterior y de transporte internacional (1) y reuniones de las autoridades gubernamentales con capacidad de decisión en las áreas antes aludidas con el objeto de conocer, de los primeros, las necesidades y requerimientos que ellos tienen en materia de facilitación del comercio y el transporte, y tenerlos presentes en el aludido programa de acción y obtener, de las segundas, la colaboración indispensable para la ejecución a nivel nacional de la programación establecida por ella.
14. Para obtener el logro del tercer objetivo la Secretaría ha iniciado acciones específicas encaminadas a resolver algunos de los problemas aludidos en dicho párrafo, entre las cuales cabe citar la emprendida para establecer, a través de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, un marco jurídico apropiado para la aplicación del Convenio TIR y el aprovechamiento de las reuniones gubernamentales aludidas precedentemente, que sean competentes, para que examinen una propuesta de medidas de cooperación bi o plurilateral destinada a solucionar los problemas más urgentes e inmediatos.
15. Creación de organismos o comités nacionales de facilitación (Documento ALADI/RE.F/I/di 2). De conformidad con los lineamientos de base expuestos en el estudio preparado por la Secretaría, los organismos o comités nacionales de facilitación están constituidos por representantes de los sectores públicos y privados vinculados a las operaciones de comercio exterior y transporte internacional y constituyen un mecanismo de apoyo institucional básico para la

(1) Durante los días 29 de agosto al 2 de setiembre del presente se realizó la primera reunión empresarial de consulta sobre facilitación del comercio y el transporte (ALADI/RE.F/I/Informe).

//

//

48

puesta en práctica de los programas nacionales y regionales de facilitación. Su actuación en el corto y largo plazo permitirá desarrollar, al tenor de la experiencia alcanzada en otros países y regiones, una labor concertada entre los diversos sectores interesados, con base en la consulta permanente entre todos ellos y el desarrollo de una cooperación realista y eficaz.

16. En el documento señalado en el epígrafe se mencionan los distintos organismos y entidades de los sectores públicos y privados que deben constituirlos, dentro de los cuales la aduana ocupa un lugar destacado, y se reseñan las principales labores que les cabe desempeñar.
17. Además, se anexa al referido documento una nota informativa sobre los trabajos que encara actualmente el Comité Francés para la Simplificación del Comercio Internacional (SIMPROFRANCE) y la organización con que ha sido dotado para el cumplimiento de sus fines específicos. Cabe destacar a este respecto que las labores de secretaría y de apoyo técnico de este organismo son desempeñadas a tiempo completo por funcionarios técnicos de la Dirección General de Aduanas de Francia, lo cual constituye un aspecto que debe ser evaluado debidamente por las autoridades aduaneras de los países miembros, desde el punto de vista de la importancia que una participación activa de la aduana en el funcionamiento de este mecanismo tiene para su propio desarrollo y el perfeccionamiento de sus métodos de trabajo.
18. Programa de acción de mediano plazo para la facilitación del comercio y el transporte (ALADI/RE.F/I/di 3). La puesta en práctica de un programa de acción de mediano plazo para la facilitación del comercio y el transporte también fue destacada en el estudio antes señalado como un instrumento indispensable para canalizar las acciones y medidas de facilitación que se acuerde realizar en los planos nacional y regional.
19. El programa de acción diseñado por la Secretaría contempla los siguientes aspectos:
 - a) Objetivo general del programa;
 - b) Campos de acción o áreas de trabajo sobre los cuales se volcará la acción comunitaria;
 - c) Metas u objetivos específicos que se pretende alcanzar en cada uno de ellos;
 - d) Medios y acciones que se utilizarán, en función de la naturaleza y objetivos de cada área definida, para alcanzar los aspectos objetivos específicos; y
 - e) Los requisitos de apoyo institucional a niveles nacional y regional que deben satisfacerse para facilitar su cumplimiento y evaluación.
20. Sin perjuicio de las complementaciones que posteriormente puedan introducirse, el programa comprende, fundamentalmente los campos o áreas de trabajo considerados como de interés más inmediato y con suficiente capacidad vinculatoria entre los países miembros, a saber:
 - a) Normalización de los documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional;

//

//

- b) Simplificación y racionalización de los procedimientos utilizados en las operaciones de comercio exterior y transporte internacional;
 - c) Simplificación de la intervención consular en los actos de comercio y transporte internacional;
 - d) Establecimiento en la región de uno o más regímenes de tránsito aduanero internacional;
 - e) Simplificación y armonización de los controles aplicables a las mercaderías en los puntos o lugares de cruces de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas;
 - f) Adopción generalizada del sistema de despacho aduanero de las mercaderías en origen y destino;
 - g) Ajuste de las reglamentaciones nacionales sobre tránsito aduanero al modelo establecido en las normas comunes adoptadas por la ALALC en su Resolución 403 del Comité Ejecutivo Permanente;
 - h) Establecimiento de terminales interiores de carga; e
 - i) Adopción de un régimen uniforme sobre el contrato de transporte terrestre y la responsabilidad civil de los porteadores o transportistas.
21. Al igual que en el caso de los comités nacionales de facilitación, en este también se puede apreciar la connotación aduanera que tienen varios de los temas o áreas definidas en el programa de acción y la necesidad, por lo tanto, de que las administraciones aduaneras nacionales participen activamente en su cumplimiento.
22. Propuesta de medidas para solucionar los problemas más urgentes e inmediatos en el transporte por carretera detectados en reuniones de expertos gubernamentales o hechos presentes por los organismos de cúpula de los transportistas de la región. Con base en lo expresado en el párrafo 14 del presente documento, la Secretaría considera que la segunda reunión de directores nacionales de aduanas de la ALADI es uno de los foros gubernamentales adecuados para analizar los problemas aludidos en el epígrafe y adoptar medidas tendientes a su solución.
23. En efecto, por una parte, buena parte de dichos problemas son de carácter aduanero y requieren una pronta solución dado el grado de entorpecimiento grave que están causando en la fluidez y rapidez con que deben realizarse las operaciones de transporte internacional por carretera entre los países miembros.
24. Por la otra, dichos problemas son solucionables en gran medida en el marco de medidas de cooperación bi o plurilateral susceptibles de adoptarse entre las administraciones aduaneras involucradas.
25. La propuesta ha sido elaborada por la Secretaría con base en las conclusiones y recomendaciones adoptadas en la reunión de expertos en facilitación del comercio y fortalecimiento institucional del transporte internacional celebrada por la CEPAL en Santiago de Chile del 6 al 20 de marzo de 1981; en la primera reunión de expertos sobre facilitación del tránsito aduanero de los países de la ALADI, celebrada en Montevideo del 17 al 20 de noviembre de 1981; en el Memorándum presentado a la Secretaría General el 14 de abril de 1982 por la Unión Sudamericana de Transporte Internacional por Carretera (UTI) y en la primera reunión empresarial de consulta sobre facilitación del comercio y el transporte, celebrada en Montevideo del 29 de agosto al 2 de setiembre de 1983.

//

26. Las medidas de cooperación aduanera que se proponen son las siguientes:

- a) Instauración de una cooperación más activa y eficiente al más alto nivel operativo entre los organismos nacionales vinculados al comercio exterior, particularmente las administraciones aduaneras, especialmente en materia de comunicaciones (télex, radio, teléfono, etc.) con el objeto de poder solucionar rápidamente los problemas que se susciten entre el sector privado y las autoridades competentes, particularmente en las aduanas, puertos, aeropuertos y cruces de fronteras;
- b) Facilitación del sistema de despacho de las mercaderías en los puntos de origen y destino, bajo cumplimiento de las exigencias de sellado o precintado aduanero de los vehículos o medios de transporte que se estimen conveniente;
- c) Intercambio de informaciones entre las administraciones aduaneras nacionales sobre las características (tipos, numeración, marcas, etc.) de los sellos o precintos aduaneros utilizados en las operaciones de tránsito aduanero;
- d) Utilización del sellado o precintado aduanero en los puertos, aeropuertos y cruces de fronteras en los casos en que no se realice en ellos la nacionalización de las mercaderías y autorización para la continuación de su transporte hacia el interior del país por empresas legalmente habilitadas que gocen de solvencia económica y moral reconocidas, con el fin de evitar demoras, depósitos y el uso de custodias;
- e) Adopción en los cruces de fronteras terrestres de las providencias que se indican a continuación:
 - i) Autorizar a los vehículos de transporte el cruce de la frontera por una aduana diferente a la indicada en la documentación pertinente, siempre que las condiciones económicas, técnicas o materiales sobrevinientes en la operación así lo aconsejen, bajo condición de regularizar posteriormente la documentación pertinente;
 - ii) Establecer horarios de trabajo que permitan el paso de los vehículos por los lugares de cruce de las fronteras, sin interrupción, durante las 24 horas del día y los siete días de la semana;
 - iii) Adoptar las medidas necesarias para que los controles en fronteras se efectúen conjuntamente, sea con carácter permanente o en forma alternada periódicamente;
 - iv) Autorizar el control y revisión anticipada de la documentación que ampare las operaciones de transporte en las aduanas de frontera, de manera que cuando llegue el vehículo, sólo reste efectuar la revisión material de la misma y la verificación de las mercaderías y/o de los sellos o precintos aduaneros respectivos;
 - v) Autorizar la prosecución del viaje de los vehículos que transporten mercaderías cuya documentación no esté en regla por razones imputables al exportador, importador, despachantes de aduana u otros y no al transportista sobre la base de las dos siguientes alternativas:

//

//

- Si las mercaderías deben nacionalizarse en una aduana interior, ordenar el precinto de la unidad y autorizar la prosecución del viaje hasta dicha aduana donde se dará cumplimiento a todas las exigencias reglamentarias y, en caso de que en esta aduana la documentación aún no estuviera conforme, autorizar la descarga de las mercaderías para su colocación en depósito, liberándose a la unidad de transporte para la continuación de su recorrido; o
 - Si la mercadería debe nacionalizarse en la aduana de frontera autorizar su descarga y colocación en depósito, liberándose a la unidad de transporte para continuar su recorrido; y
- vi) Autorizar el paso de los vehículos sin carga bajo declaración "en las tre" firmada por el conductor del vehículo y sin intervención de despachante de aduana. Con respecto al vehículo mismo aceptar como suficiente el certificado de habilitación vigente expedido o reconocido por la autoridad competente;
- f) Armonización de los criterios aplicables por las administraciones aduaneras nacionales en materia de exigencias de garantías reales y personales para caucionar el pago de los tributos aduaneros, autorizando su sustitución por una declaración de responsabilidad de las empresas de transporte internacional habilitadas por las autoridades nacionales competentes, en razón de que los requisitos de solvencia económica y moral que se les exige para obtener la respectiva habilitación constituirían suficiente garantía a los efectos aduaneros;
- g) Autorización a las empresas de transporte internacional legalmente habilitadas para realizar reparaciones en sus vehículos autorizados para el transporte internacional, en el mismo país donde se hayan producido los respectivos accidentes, daños o roturas; y
- h) Establecimiento de disposiciones nacionales y regionales que aseguren el uso e intercambio expedito de contenedores y paletas en el transporte internacional.
-

