

Séptima reunión de  
Directores Nacionales de Aduanas  
17 de octubre de 1991  
Viña del Mar - Chile



**ALADI**

Asociación Latinoamericana  
de Integración  
Associação Latino-Americana  
de Integração

EL PAPEL DE LAS ADUANAS ANTE  
LA NUEVA REALIDAD DEL PROCE-  
SO DE INTEGRACION

ALADI/DNA/VII/dt 1  
3 de octubre de 1991

### INTRODUCCION

1. Desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 pasando por su transformación a la ALADI en el año 1980, y hasta el presente, los órganos comunitarios, dentro de los límites de sus competencias, en estrecha coordinación con los países miembros, han otorgado una especial prioridad a todas aquellas tareas vinculadas con el área aduanera. En efecto, la nomenclatura, la valoración, la facilitación del comercio y la legislación aduanera, entre otros, se han constituido en temas permanentes de la agenda de la integración regional, reconociéndose así la significación que reviste el sector aduanero para incrementar las relaciones entre los países miembros de la Asociación.
2. Esa importancia y significación fue ratificada por el Consejo de Ministros cuando en su Quinta Reunión, celebrada en Ciudad de México los días 30 de abril y 1o. de mayo de 1990, al adoptar su Resolución 22 relativa a los Lineamientos Programáticos de la Asociación para el trienio 1990-1992, encomendaron a los órganos permanentes -Comité de Representantes y Secretaría General- el diseño y ejecución de acciones con miras a profundizar la cooperación aduanera fijando como objetivo el "... de contribuir a mejorar la eficiencia de los servicios nacionales y, por ende, a reducir los costos de comercialización y transporte, en particular, tratando de uniformar los trámites operativos" como elemento fundamental para ampliar y consolidar el mercado regional.
3. Con base en ese mandato, tanto el Comité como la Secretaría han venido adoptando un conjunto de decisiones y ejecutando una serie de tareas en las distintas áreas del quehacer aduanero. Dichas tareas, que han comprendido también acciones en el campo de la capacitación, han redundado en beneficio de todas las administraciones nacionales y se han llevado a cabo con recursos propios de la Asociación, así como con los de cooperación técnica provistos por la Comunidad Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la Organización de Estados Americanos en el ámbito del Programa para el Mejoramiento de los Sistemas Aduaneros para Promover el Desarrollo del Comercio Regional (PIMSAPOC).
4. Sin embargo, la realidad emergente en la región caracterizada por la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales -y aún de carácter subregional- de amplio espectro y largo

alcance que están siendo suscritos en el marco de políticas económicas que priorizan, especialmente, el mejorar la inserción de los países miembros en el concierto económico internacional imponen la necesidad de realizar una exhaustiva evaluación de las acciones desarrolladas en el campo aduanero y, como resultado de ella, diseñar un plan de acción que contribuya, como es de esperarse, a la convergencia entre los distintos acuerdos de integración concertados o en vías de concertación en la región.

5. Con tales propósitos se eleva a la consideración de los Directores Nacionales de Aduanas de los países miembros el presente documento, el cual consta de dos capítulos. En el primero de ellos se presentan, en forma resumida, las acciones desplegadas por la Asociación vinculadas al campo aduanero: nomenclatura arancelaria; valoración de mercancías; facilitación del comercio y del transporte; legislación; capacitación; información estadística; y, los aspectos institucionales.

En el segundo capítulo se presentan los elementos fundamentales que, a juicio de la Secretaría General, deberían guiar el accionar de la Asociación en este campo durante el trienio 1992-1994.

## I. LA COOPERACION ADUANERA EN LA INTEGRACION REGIONAL

El sector aduanero ha sido permanentemente incorporado en la agenda de la Asociación ante la necesidad de contar con servicios en este campo que permitan concretar los distintos avances que se han registrado en la integración regional, a través de la instrumentación de los mecanismos de liberación del intercambio previstos en el Tratado de Montevideo 1980.

A continuación se presenta un resumen de las acciones desarrolladas por la ALADI en el sector señalándose, en cada caso, los principales obstáculos que han impedido su profundización.

### A. NOMENCLATURA ARANCELARIA

6. La entrada en vigencia a partir del 1o. de enero de 1988 del Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en cumplimiento del Acuerdo 79 del Comité de Representantes y considerando las recomendaciones formuladas en las reuniones de Directores Nacionales de Aduanas, llevó a la Secretaría General a elaborar el proyecto de trasposición de la Nomenclatura de la Asociación -NALADI/NCCA- a dicho Sistema, el cual fuera presentado a los países miembros en febrero de 1989 para el conocimiento y estudio de las Direcciones Nacionales de Aduanas y demás organismos competentes de cada país miembro. Ese proyecto fue analizado en la reunión de expertos nacionales en nomenclatura arancelaria celebrada en el mes de julio de 1989 en la sede de la Asociación.

7. En dicha reunión, los expertos recomendaron la aprobación del proyecto de la nueva Nomenclatura de la Asociación basada en el Sistema Armonizado, lo cual se materializó el 21 de diciembre de 1989 al adoptar el Comité de Representantes la Resolución 107. Hasta el presente, nueve de los países miembros han incorporado el Sistema Armonizado a sus respectivos aranceles aduaneros, esperándose que los dos restantes - Argentina y Uruguay - lo hagan a partir del 1o. de enero del próximo año.
8. Asimismo, atendiendo la recomendación formulada por los expertos nacionales sobre la conveniencia de crear un órgano auxiliar de asesoramiento en nomenclatura arancelaria, el Comité resolvió, mediante la Resolución 108 del 21 de diciembre de 1989 también, la creación de la Comisión Asesora de Nomenclatura como órgano técnico de apoyo en la materia.
9. La primera reunión de la Comisión tuvo lugar del 8 al 12 de octubre de 1990, en tanto que la segunda se llevó a cabo entre el 16 y el 27 de setiembre recién pasado. En ambas ocasiones, la Comisión ha propuesto modificaciones a la NALADISA con base en sugerencias presentadas por varios de los países miembros y la Secretaría General, así como tomando en cuenta los avances realizados por el Consejo de Cooperación Aduanera en esta materia.
10. En su primera reunión, los expertos en nomenclatura también recomendaron la conformación del Banco de Correlaciones Arancelarias de la ALADI, con el propósito de disponer, en forma automática y directa de las correlaciones entre la NALADISA, los aranceles nacionales y las nomenclaturas internacionales relativas a las estadísticas y la producción. Dicha recomendación fue acogida por el Comité de Representantes en diciembre de 1990 mediante la Resolución 131 encomendándole a la Secretaría General la elaboración de los trabajos pertinentes para su puesta en funcionamiento.
11. En el transcurso de su segunda reunión, la Comisión conoció los avances realizados por la Secretaría General en este campo y, como resultado de sus deliberaciones, recomendó al Comité dotar al órgano técnico de la Asociación de los recursos requeridos para culminar las tareas ya emprendidas con miras a contar con el pleno funcionamiento del Banco en el transcurso del próximo año. Asimismo, la Comisión sugirió un procedimiento para establecer un sistema de comunicación ágil y expedito entre las administraciones nacionales y la Secretaría General que le facilite a ésta las labores de actualización que exige el normal funcionamiento del Banco.
12. Por último, cabe destacar que, no obstante los avances registrados en esta materia, aún subyacen algunos problemas para la aplicación comunitaria del Sistema Armonizado. Por un lado, además de los atrasos ya indicados en la adopción del mismo por dos de los

países miembros, debe indicarse que los cinco miembros del Acuerdo de Cartagena adoptaron el Sistema en forma parcial. Por el otro, y a pesar de los recientes resultados alcanzados en la Comisión Asesora y de los esfuerzos desplegados por la Secretaría en esta materia, aún es posible verificar importantes divergencias de terminología al utilizarse en la región diversas versiones en lengua española del Sistema.

## B. VALORACION ADUANERA

13. En el marco del Tratado de Montevideo 1980, se convocó a la Primera Reunión Intergubernamental de Expertos en Valoración Aduanera entre los días 2 al 6 de mayo de 1983 con la finalidad de realizar un análisis de la situación existente internacionalmente en la materia y para examinar las posibilidades de acción futura con vistas a convalidar o preservar los avances alcanzados en este campo en la etapa de la ALALC.

En esa ocasión no fue posible arribar a un acuerdo para la aprobación de normas básicas para la determinación del valor en aduana de las mercaderías, en virtud de la coexistencia de dos sistemas de valoración aduanera y la conveniencia de esperar la evolución de la aplicación de dichos sistemas.

14. Posteriormente, en la Sexta Reunión de Directores Nacionales de Aduanas realizada durante los días 17 y 18 de octubre de 1988 en Mar del Plata -Argentina, se analizó la evolución de las normas internacionales de valoración aduanera y las medidas adoptadas por los países miembros para proceder a su compatibilización progresiva con las normas contempladas en el Código de Valoración del GATT.

En esa oportunidad, los Directores destacaron la necesidad de realizar los mayores esfuerzos para la adopción de una norma común de valoración de las mercancías por parte de los países miembros, para lo cual recomendaron a los Servicios Nacionales de Aduanas ir al encuentro de un compromiso futuro para la adopción del Código de Valoración del GATT, mediante la compatibilización progresiva de sus actuales reglamentos nacionales en la materia, con la intensidad y oportunidad que indique la realidad de cada uno de los países y la existencia de determinadas prácticas de comercio internacional.

15. En ese sentido, teniendo en cuenta la tendencia regional de adoptar el Código del GATT, la Secretaría General y la Junta del Acuerdo de Cartagena, actuando coordinadamente y con la colaboración de la OEA en el marco del PIMSAPOC, presentaron a los países miembros una propuesta conjunta sobre normas comunes para la valoración de mercancías en aduanas. En el seno de la ALADI, dicha propuesta será considerada en el transcurso del próximo mes de noviembre, en tanto que en el Grupo Andino deberá ser aprobada a más tardar en el mes de diciembre del presente año.

### C. FACILITACION DEL COMERCIO Y DEL TRANSPORTE

16. En la segunda reunión del Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio realizada en la sede de la Asociación entre los días 22 y 24 de agosto de 1990, se elaboró un Programa de Acción para la facilitación del transporte y del comercio internacional, que fue aprobado por el Comité de Representantes mediante la Resolución 129 del 31 de octubre de 1990.
17. El nuevo Programa de Acción se fundamenta en las Resoluciones 22 (V) y 25 (V) del Consejo de Ministros que establecen, en su orden, los lineamientos programáticos para el trienio 1990-1992, y las pautas en materia de transporte, las cuales servirán de base para la programación de las actividades de la Asociación en este campo de la acción comunitaria. El Programa servirá como marco temático para esos trabajos y la coordinación con los distintos mecanismos subregionales existentes.
18. En ese sentido, el Programa establece una línea de trabajo orientada a promover un mejor aprovechamiento de los corredores de transporte de la región para realizar una eficiente prestación de servicios, así como el apoyo a los programas encarados por los países miembros. En segundo lugar y con el objetivo de coordinar las tareas a nivel regional, se decide apoyar las acciones de los mecanismos de integración subregionales de transporte buscando su progresiva convergencia.
19. El Programa de Acción establece, asimismo, las actividades propias en materia de facilitación, como son las acciones de simplificación y armonización de las disposiciones legales, procedimientos y trámites que regulan las actividades del transporte internacional. En este orden de ideas se establecen acciones orientadas a realizar:
  - Propuestas para simplificar y armonizar el marco regulatorio aplicable al transporte por agua, aéreo y terrestre.
  - Simplificación y normalización de los procedimientos y la documentación utilizada en las operaciones de transporte y comercio internacional
  - Análisis de los aspectos impositivos que gravan al transporte internacional en los países miembros y propuestas para su armonización.
20. Adicionalmente, se postula el desarrollo del transporte marítimo modal e intermodal para aumentar la eficacia del sistema de transporte de la región, y se hace referencia a la elaboración de propuestas para el uso generalizado de contenedores en el transporte internacional y para la armonización de disposiciones y procedimientos aplicables al transporte de cargas contenerizadas. Al respecto, la

Secretaría General se encuentra realizando dos estudios: uno para la formulación de un programa de acción para la adopción de un marco normativo, tanto a nivel regional como nacional, en materia de transporte multimodal; y, otro, para promover el uso creciente de contenedores en el transporte internacional, como requisito necesario para facilitar el transporte multimodal.

21. Por otra parte, con el Programa se busca realizar una mejor coordinación entre las autoridades, prestadores y usuarios de los servicios de transporte, a través del fortalecimiento de los comités nacionales de facilitación. Hasta el presente, solamente Brasil, Chile y Perú cuentan con su respectivo comité, en tanto que se espera la próxima constitución en Uruguay, mientras que en Argentina asume las funciones como tal el Comité Consultivo.
22. Con respecto a las disposiciones y procedimientos de carácter aduanero aplicables al transporte y al comercio internacional, se dispone de la evaluación de las mismas para proceder a su armonización. Entre otras se señalan:
  - Análisis comparativo de las normas básicas sobre tránsito aduanero contenidas en la Resolución 53 del Comité de Representantes de la ALADI, las disposiciones nacionales sobre la materia y las adoptadas en los mecanismos subregionales, con miras al establecimiento de un régimen de tránsito aduanero regional.
  - Implantación de los sistemas de despacho en origen de las mercaderías exportadas y en destino de las mercaderías importadas.
  - Acciones para profundizar la simplificación y racionalización de los controles aplicables al ingreso y egreso de mercancías en las circunscripciones aduaneras habilitadas
  - Simplificación de las formalidades, requisitos y trámites exigidos para la recepción y despacho de naves, aeronaves, camiones, vagones y cualquier otro modo de transporte internacional.
23. Teniendo en cuenta la importancia de los aspectos aduaneros para la facilitación del transporte y del comercio, el Consejo recomendó establecer una mayor coordinación con las reuniones de Directores Nacionales de Aduanas que se realizan en el ámbito de la Asociación. Por otra parte, convino solicitar que se invite a la Mesa de Turno de las reuniones de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur, a la JUNAC y a representantes de otros organismos subregionales de transporte, en calidad de observadores, a las reuniones de los Directores de Aduanas.

24. Finalmente, el Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio decidió coordinar las acciones derivadas del Programa de Acción con la Mesa de turno de la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono Sur y los organismos de cooperación e integración de la región, especialmente con la ALAF, la CEPAL, el INTAL, la JUNAC y el SELA; así como apoyar los trabajos que realicen los comités o secretarías de carácter gubernamental establecidas por los países miembros, en el marco de los mecanismos regionales y subregionales de transporte.

En este marco de coordinación se resolvió propiciar la realización de seminarios de difusión y capacitación para funcionarios de la administración pública encargados de la aplicación de las disposiciones que regulan el transporte y comercio internacional, así como entre los usuarios y prestatarios de los servicios, con el objeto de profundizar la concientización sobre las ventajas de la facilitación del transporte y el comercio.

En este marco de coordinación se resolvió propiciar la realización de seminarios de difusión y capacitación para funcionarios de la administración pública encargados de la aplicación de las disposiciones que regulan el transporte y comercio internacional, así como entre los usuarios y prestatarios de los servicios, con el objeto de profundizar la concientización sobre las ventajas de la facilitación del transporte y el comercio.

Es así que se realizó en el mes de abril en la ciudad de Valparaíso - Chile, el Seminario "Elementos para el Desarrollo del Transporte Multimodal en la Región", bajo los auspicios del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Chile, de UNCTAD - TRAINMAR, y de la ALADI dirigido a expertos gubernamentales de alto nivel y transportistas de la región.

Asimismo, entre el 29 de julio y el 2 de agosto se realizó en la sede de la ALADI el XX Curso Regional "El Desafío del Transporte Multimodal en Latinoamérica", dirigido a expertos gubernamentales y operadores privados, organizado por el Programa Latinoamericano de Capacitación en Economía del Transporte Marítimo de la Fundación Argentina de Estudios Marítimos.

#### D. LEGISLACION Y COORDINACION ADUANERA

25. Como paso inicial para comenzar las acciones en esta materia la Secretaría General, en cumplimiento de lo encomendado por el Comité de Representantes mediante el Acuerdo 81, publicó el Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos en los idiomas español y portugués, el cual fuera aprobado por los Directores Nacionales de Aduanas de la ALADI durante su Quinta

Reunión celebrada en la ciudad de Guayaquil en octubre de 1987.

26. Asimismo, en esa ocasión, las citadas autoridades previeron su perfeccionamiento, actualización y enriquecimiento futuro encomendando a la Secretaría General la incorporación de nuevos términos y el ajuste de los existentes de conformidad con la transformación que se opere en la problemática aduanera latinoamericana e internacional, de forma tal que el Glosario contemple los términos de mayor uso y empleo en el ámbito aduanero.
27. Luego de once años de vigencia del Tratado de Montevideo 1980, progresivamente y como influjo del movimiento surgido a nivel internacional, los trabajos en esta área fueron derivando hacia la facilitación del comercio y del transporte, cuyo objetivo esencial es la eliminación o atenuación de los obstáculos administrativos y de otro orden que entorpecen la fluidez de las operaciones de comercio y de transporte internacional, tema al cual los órganos de la Asociación han prestado una particular atención como pudo apreciarse en la sección anterior de este capítulo.

#### E. CAPACITACION

28. En cumplimiento de lo acordado en la Sexta Reunión de Directores Nacionales de Aduanas, la Asociación ha venido desarrollando, en coordinación con los países miembros, un intenso programa orientado hacia la capacitación de funcionarios nacionales. Para acometer ese programa, la Secretaría General suscribió un Acuerdo con la Organización de los Estados Americanos del cual son beneficiarios seis de los países miembros, en tanto que los cinco países andinos lo son a través de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Igualmente, la Secretaría General ha sido beneficiaria de cooperación técnica proporcionada por la Comisión de la Comunidad Europea.
29. Precisamente, con los aportes de ese organismo tuvo lugar en la sede de la Asociación del 5 al 16 de marzo de 1990 un Seminario sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que constituyó el primer evento llevado a cabo con el auspicio de la Comunidad Europea.

Con la celebración de este Seminario se abrió una nueva etapa en las relaciones entre la Comunidad Europea y la ALADI que, de continuar, podría significar una cooperación de resultados positivos no sólo a nivel de la nomenclatura basada en el Sistema-Armonizado, sino en varias otras materias vinculadas con las actividades de ambas instituciones y, en especial, en el área aduanera.

30. Por otra parte, el 10. de noviembre de 1989 se suscribió en la ciudad de Washington, el Acuerdo Específico de Cooperación entre la Secretaría General

de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para la ejecución del "Programa Interamericano de Mejoramiento de los Sistemas Aduaneros para Promover el Desarrollo del Comercio Regional" (PIMSAPOC).

31. En el marco de este Programa se realizó del 9 al 27 de julio del año 90 en la sede de la Secretaría General de la ALADI el Curso sobre el Sistema Armonizado, en el cual se contó con la colaboración de los Gobiernos de Canadá y de los Estados Unidos de América, así como del Consejo de Cooperación Aduanera.
32. El curso sobre Valoración, segundo del Programa, tuvo lugar también en la sede de la Secretaría General desde el 19 de noviembre hasta el 7 de diciembre de 1990.
33. Por su parte, el curso sobre "Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto)" también se realizó en la sede de la ALADI, entre el 24 de junio y 12 de julio de julio del presente año. Finalmente, el correspondiente a la "Organización, administración y utilización de equipos de laboratorio aduanero de observación y análisis de mercancías" tuvo lugar en la ciudad de México en el transcurso del mes de junio.
34. De acuerdo con la programación, en los cursos realizados en la sede participaron funcionarios de los países beneficiarios: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay quienes, teniendo en cuenta el compromiso adquirido por sus países, debieron organizar cursos nacionales con el propósito de difundir el tema de la materia a la cual han sido capacitados.
35. Si bien estas acciones han redundado en beneficio para todos los países miembros, es preciso señalar dos aspectos que deben ser evaluados para el diseño de un futuro programa de capacitación en la región. Así, en primer término, debe evaluarse la conveniencia de continuar realizando los cursos exclusivamente en la sede de la Asociación sin la garantía de una continuidad al no asegurarse la organización de los cursos nacionales. En segundo lugar, y en virtud de las características que ha asumido la integración regional, se hace ineludible ampliar el ámbito de los cursos y seminarios al sector privado que actúa como operador activo en el sector.

#### F. INFORMACION ESTADISTICA

36. En noviembre de 1984 se efectuó en la sede de la Asociación una "Reunión de los Responsables de las Estadísticas de Comercio Exterior y de los Jefes de los Servicios de Estadística de las Direcciones Nacionales de Aduanas" de los países miembros de la ALADI, en la cual se recomendó a la Secretaría General la preparación de un "Manual de instrucciones para el

suministro uniforme de los datos de comercio exterior".

37. La Secretaría General que tiene, entre otros cometidos el de procesar y suministrar a los países miembros, en forma sistemática y actualizada las informaciones estadísticas del comercio exterior que faciliten la preparación y realización de las negociaciones, elaboró un proyecto técnico sobre la materia, el cual fue elevado a consideración del Comité de Representantes. Dicho proyecto fue aprobado mediante la Resolución 65 en 1986, por la cual se estableció que los países miembros, a partir del 1o. de enero de 1987, debían presentar a la Secretaría General las estadísticas de su comercio exterior de acuerdo con la normativa contenida en el manual pertinente.
38. En octubre de 1988, la Secretaría presentó a la consideración de la Sexta Reunión de Directores Nacionales de Aduanas un documento en cuyo contenido figuraba el detalle de los requerimientos estadísticos básicos que deberían contemplarse en los documentos aduaneros utilizados en las operaciones de comercio exterior. Luego de su examen, los Directores acordaron:

"Comprometerse, de conformidad con los antecedentes expuestos en el documento ALADI/DNA/VI/di 7 presentado, a realizar los mayores esfuerzos para adecuar la remisión de las informaciones estadísticas a la Secretaría de conformidad con los requerimientos aprobados por el Comité de Representantes en su Resolución 65 y presentarlas de conformidad con las previsiones establecidas en el Manual adoptado en ocasión de la Resolución citada.

Recomendar a la Secretaría que con base en la encomienda dada para la elaboración de la nómina de datos para los documentos aduaneros de importación y exportación, se incluyan en estos los requerimientos de datos de información estadística necesarios para facilitar el procesamiento de la información, la preparación y realización de negociaciones, la evaluación de los resultados de los acuerdos realizados y en general, el avance del proceso de integración."

39. Sin embargo, del análisis de la información suministrada relativa al intercambio comercial de los países miembros en los últimos años surge que no se han producido progresos sustantivos en cuanto al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Manual de Instrucciones. Al respecto, muchas de las limitaciones detectadas tienen su origen en carencias de la fuente primaria, esto es, del documento aduanero.
40. El grado de avance en el cumplimiento es sustancialmente diferente entre las administraciones nacionales responsables del suministro de estas estadísticas a la Asociación por lo que el tema debe ser considerado en forma prioritaria, por los problemas que

actualmente enfrentan los órganos de la Asociación para acometer la producción y posterior interpretación de las estadísticas de comercio exterior de los países miembros, los cuales se han agravado como consecuencia de la asincronía con que se ha adoptado el Sistema Armonizado.

41. En ese sentido, debe indicarse que Argentina, Brasil y Uruguay son los países cuyos informes comerciales más se han aproximado al cumplimiento integral de las instrucciones del Manual. No obstante, en estos casos aún subsisten determinadas omisiones que pueden subsanarse, considerando que las variables y atributos requeridos están contemplados en la documentación aduanera de los países mencionados.

Los suministros de los datos del intercambio comercial de Colombia, Chile y Paraguay a la Secretaría General solamente atienden las instrucciones vigentes en algunos aspectos específicos, particularmente la clasificación NALADI, pero sólo en el comercio negociado y la indicación del carácter negociado, pero sin indicar el tipo y número de acuerdo correspondiente.

Finalmente, para la elaboración de los informes comerciales de Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela no se han tomado en cuenta los requerimientos vigentes y los mismos adolecen de diversas inconsistencias y problemas de cobertura en la información originados en las actividades de compilación, procesamiento y suministro de los datos del comercio exterior.

42. Por otra parte, la adopción del Sistema Armonizado como base de la Nomenclatura de la Asociación y de los aranceles nacionales plantea problemas de difícil solución que afectan la comparabilidad internacional y temporal de los datos del comercio internacional. La adopción no concertada, en lo que se refiere a una determinada fecha de puesta en vigencia de los nuevos aranceles nacionales basados en el Sistema, acarrea inevitables cortes de series estadísticas. Si bien el panorama es alentador en lo que se refiere a la pronta adopción del mismo por parte de los dos países que aún no lo han hecho, la comparabilidad de las estadísticas comerciales de los países miembros y de la ALADI en su conjunto se verán afectadas, por lo menos, en el futuro inmediato.

## 9. ASPECTOS INSTITUCIONALES

43. No obstante el permanente tratamiento de los temas aduaneros en el ámbito de la Asociación y la ya tradicional existencia de la Reunión de Directores Nacionales de Aduanas como foro auxiliar del Comité de Representantes, así como del Consejo de Transporte para la Facilitación del Comercio cuya creación data de 1986, el sector aduanero no ha contado con una instancia que, reunida periódicamente, pudiese re-

comendar a los órganos políticos lineamientos de acción que permitiesen la articulación de las actividades en este campo aduanero con el resto de la temática integracionista.

44. Al respecto, cabe señalar, en primer término, que la reunión de Directores Nacionales de Aduanas se incorporó al sistema institucional de la ALADI, como órgano auxiliar, mediante la Resolución 36 del Comité del 2 de febrero de 1984, luego de haber celebrado su primera reunión en 1981. Hasta el presente se han realizado seis reuniones siendo que la última de ellas se efectuó en 1988. De todas ellas siempre surgieron un conjunto de recomendaciones que luego se tradujeron en acciones concretas. No obstante, a la luz de la nueva realidad de la integración regional se hace imperativo conceder a este foro una dinámica distinta y hacer de él una instancia verdaderamente coordinadora de las actividades aduaneras de la Asociación.
45. Por su parte, el Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio se ha reunido en dos oportunidades en las cuales si bien han surgido importantes recomendaciones y pautas de acción, su propio carácter que lo hace más orientado al área del transporte que al aduanero propiamente dicho, y sin ánimo de desmerecer la interacción entre ambos sectores, no ha surtido los efectos esperados. Con base en esa apreciación, sería conveniente trasladar al ámbito estrictamente aduanero las acciones de esta naturaleza previstas en el Programa de Acción adoptado por la Asociación en 1990. Complementariamente, para la consideración de aquellas actividades que exigen una estrecha coordinación deberá promoverse la participación de funcionarios aduaneros en las reuniones de este Consejo.
46. Posteriormente fue creada, mediante la Resolución 108 del Comité, la Comisión Asesora de Nomenclatura que, como se indicara anteriormente, ha sesionado en dos ocasiones concluyendo en resultados que deben ser calificados como de suma importancia cuando se efectúa un análisis desde un punto de vista estrictamente técnico. Pero, al mismo tiempo, también debe reconocerse que su aporte a la integración, ha sido limitado, y lo continuará siendo, en la medida que la Nomenclatura de la Asociación continúe siendo referencial para la presentación de las estadísticas de comercio exterior de los países miembros y para el registro de negociaciones.
47. En materia de valoración de mercancías, y en el transcurso de los primeros once años de vigencia del Tratado de Montevideo 1980, tan sólo se llevó a cabo una reunión de expertos gubernamentales en esta materia y se ha convocado, como se mencionara, a otra reunión de expertos de la cual se espera concluir en la recomendación al Comité de constituir una instan-

cia permanente a través de la creación de la Comisión Asesora de Valoración.

48. Consideración aparte merece la actuación de la Secretaría General en este campo. Durante la vigencia de la ALALC (1960-1980) hasta los primeros años de la ALADI, el tema aduanero se constituyó en una de las actividades prioritarias del órgano técnico de la Asociación. Sin embargo, desde el mismo comienzo de la década de los años 80 se observó un decaimiento en la dinámica de las acciones emprendidas lo cual se reflejó, incluso, en la asignación de recursos al sector, tanto en el plano de los recursos humanos como en los financieros, ya fuesen estos provistos por el presupuesto institucional o, alternativamente, procedentes de los organismos de cooperación técnica internacional.

Solamente a partir de 1990, y con base en el Acuerdo suscrito entre la Secretaría de la ALADI y la Secretaría General de la OEA que amparó al Programa Interamericano de Mejoramiento de los Sistemas Aduaneros para Promover el Desarrollo del Comercio Regional (PIMSAPOC), así como con unos primeros recursos procedentes de la Comisión de la Comunidad Europea es que comienzan a sistematizarse las acciones en el área aduanera, tarea a la cual también contribuye, y de manera muy eficaz, la coordinación que se establece entre la Secretaría de la Asociación y la Junta del Acuerdo de Cartagena en los temas de valoración, primero, y de nomenclatura después, así como la acción conjunta desplegada con la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente, en el ámbito del Convenio de Transporte Terrestre de los Países del Cono Sur.

49. Como puede derivarse de lo antes descrito, la acción de la ALADI en el campo aduanero que ha despertado pero también concretado expectativas, ha podido ser más prolija en resultados de haberse contado con una instancia rectora que fijase los lineamientos político-técnicos capaces de orientar a las instancias decisorias de la Asociación en cuanto a la articulación del sector aduanero con el resto de la temática integracionista, cuya dinámica supera con creces a lo hasta ahora desarrollado regionalmente en el ámbito de las aduanas.

## II. ELEMENTOS PARA UN PLAN DE ACCION PARA EL TRIENIO 1991-1994

60. Desde finales de la década pasada se ha venido observando una tendencia- que se ha acentuado a comienzos de la presente- orientada hacia la profundización del proceso de integración regional a través de la revitalización de acuerdos previamente existentes o la concertación de otros nuevos encaminados, en su gran mayoría, hacia la plena liberación del intercambio comercial en plazos relativamente breves y coincidentes entre ellos.

51. En efecto, la reactivación del Acuerdo de Cartagena a través del Protocolo de Quito y las distintas declaraciones emanadas del Consejo de Presidentes del Grupo Andino, comenzando por la de Galápagos de diciembre del 89; la profundización de la integración argentino-brasileña desde 1986 que fungiera de génesis del Tratado de Asunción que institucionaliza al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR); y los distintos acuerdos suscritos o en vías de concertación entre dos o más países miembros como el recientemente signado entre Chile y México y el por concertarse entre Colombia, México y Venezuela (Grupo de los 3), entre otros, están configurando un nuevo mapa de la integración regional.

Consecuencia práctica de ello sería la conformación en el corto plazo de, por lo menos, dos mercados comunes de carácter subregional, y en la medida en que la extensa red de acuerdos bilaterales o plurilaterales vayan concretando sus objetivos específicos se estarían sentando las bases, cuando menos, para la eventual estructuración de una zona de libre comercio latinoamericana.

52. Diversas causas de distinta naturaleza explican ese comportamiento y de ellas corresponde relevar, muy especialmente, la progresiva homogenización de las políticas económicas que, si bien no aparecen sincronizadas cronológicamente, su comunidad de objetivos e instrumentos han facilitado el tránsito hacia la concertación, progresiva y paulatina de estadios superiores de integración en plazos relativamente breves. Ambos factores, la profundización de la integración regional, por un lado, y la similitud de las políticas económicas, por el otro, han invitado a reflexionar, en general, en torno al papel que debe desempeñar la ALADI en ese contexto y, en particular, sobre el rol de las aduanas ante esa nueva realidad emergente en la región.

53. A la ALADI, en su carácter de institución rectora de la integración regional, le corresponderá procurar, dentro de la amplitud y flexibilidad que caracteriza al Tratado de Montevideo 1980, la interrelación de los distintos acuerdos concertados o en vías de concertación con miras a su convergencia hacia la conformación, en principio, de formas más acabadas de integración en la región.

54. A las aduanas, por su parte, les corresponderá desempeñarse como brazos ejecutores y cristalizadores de los distintos acuerdos emprendidos, o por emprenderse, entre pares o grupos de países. Para ello, como ya lo han venido haciendo, deberán adecuarse a esta nueva realidad que implica, necesariamente, un proceso de compatibilización y modernización, en el cual la cooperación regional cobra una especial relevancia.

55. Precisamente hacia ese norte se orienta el plan de acción que deberá desarrollarse en el marco de la Asociación, de forma tal que el sector aduanero se constituya en uno de los ejes fundamentales de la integración regional al proponerse la estructuración de un sistema que, sin perjuicio de las acciones que se desarrollen nacionalmente, permita canalizar tanto la cooperación internacional como

la horizontal entre los países miembros para enfrentar la nueva realidad de la región y, por ende, contribuir a su integración dentro de los plazos previstos.

56. Ese sistema que adicionalmente debe conjugar los esfuerzos de los distintos organismos de integración y cooperación vinculados a la materia como la ALADI, JUNAC y OEA, entre otros, debe abarcar todas las técnicas aduaneras incluyendo, también, la permanente capacitación tanto de los funcionarios de las administraciones nacionales como de los agentes privados que operan en el sector. Igualmente, deberán introducirse algunos cambios en el ámbito institucional de manera tal que el sector cuente con las instancias apropiadas para la recomendación de políticas y con el respaldo técnico requerido para el desarrollo adecuado de sus funciones.
57. En ese contexto, el plan de acción debe contemplar, en primer lugar, la adopción de una nomenclatura común para la totalidad de los países con el propósito de facilitar las operaciones comerciales, el registro de las negociaciones y la producción y uso de las estadísticas de comercio exterior. Para ello, se precisa impulsar la plena adopción del Sistema Armonizado como base de esa nomenclatura común y adoptar, de igual manera, una única versión en lengua española de la terminología de dicha nomenclatura.
58. En el campo de la valoración, los problemas que se presentan parecieran ser de menor cuantía en virtud de los esfuerzos desplegados coordinadamente por la JUNAC y la Secretaría de la ALADI. Sin embargo, aún subyace el problema institucional ante la ausencia de una instancia para la administración, adecuación e interpretación del acuerdo al que pueda arribarse en esta materia.
59. Los programas de facilitación deben tener como meta la interrelación entre las aduanas y el sistema de comercio internacional. Para poder atender las demandas de los usuarios, transportistas y agentes de comercio en general, es necesario poner la atención en una visión aduanera global, que implique una mayor inserción de los países de la región en el comercio internacional de bienes y servicios. Para ello la aduana deberá ser un eslabón de la relación comercial entre dos partes. Relación interactuante que, reconociendo ámbitos y prácticas específicas se orientan a un propósito común de fortalecer las relaciones económicas de los países de la región.

En ese sentido, el Programa de Acción de la Asociación en esta materia contempla una serie de acciones que deberán ser analizadas por las autoridades aduaneras de la región para recomendar la adopción de políticas por parte de las instancias decisorias de la Asociación,

60. La próxima puesta en ejecución de un Convenio de Cooperación Técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la ALADI contempla el desarrollo de un conjunto de acciones para la producción de estadísticas de comercio

exterior en donde el sector aduanero se constituye en el elemento clave para la captura de la información. De igual manera, las actividades a llevarse a cabo en este campo se verán agilizadas como consecuencia de las que serán efectuadas en el ámbito de la facilitación del comercio.

61. Un área que deberá ser incorporada como parte de la agenda de la Asociación, y que se vincula directamente también con el tema de la facilitación, se refiere al de la automatización de la tramitación aduanera, tema sobre el cual varios países han venido acumulando alguna experiencia y sería conveniente analizar la forma como este tema podría ser objeto de tratamiento en el ámbito de la Asociación.
62. La capacitación, como se señalara al principio de este capítulo, debe ser una tarea permanente a ser desarrollada en el contexto del sistema de cooperación aduanera regional, en el cual se procure la participación tanto de funcionarios públicos como de los operadores privados del sector.

Para apoyar las actividades en esta área, la Secretaría General ha solicitado la cooperación técnica de la Comunidad Europea, sin perjuicio de las acciones que deberán acometerse ante otras agencias internacionales como el Consejo de Cooperación Aduanera y la DEA, organismo con el cual acaba de concluir exitosamente el Programa Interamericano para el Mejoramiento de los Sistemas Aduaneros y el Desarrollo del Comercio Regional (PIMSAPOC). Sobre este último, es conveniente realizar una evaluación y, de ser posible, proponer su readecuación a la nueva realidad regional con miras a repetir la experiencia en las áreas que así se consideren pertinentes.

63. En el plano institucional, la primera medida a ser adoptada debe ser la creación del Consejo de Asuntos Aduaneros de conformidad con el artículo 42 del Tratado de Montevideo 1980, el cual se reuniría, por lo menos, una vez al año integrado por los Directores Nacionales de Aduanas con la finalidad de coordinar las acciones en este sector y recomendar al Comité de Representantes la adopción de políticas que faciliten el cumplimiento de las actividades propuestas.
64. Asimismo, deberá procederse a la creación de la Comisión Asesora de Valoración, en tanto que con relación al Consejo del Transporte para la Facilitación del Comercio, como ya indicara, se deberá trasladar al Consejo de Asuntos Aduaneros los temas propios del sector, sin perjuicio de la coordinación que deberá mantenerse a nivel regional con las autoridades de transporte.
65. El desarrollo del proceso de integración requiere, cada vez más, de la interacción entre las administraciones públicas y los agentes privados y, en el caso del sector aduanero, ello surge como un imperativo para llevar a cabo las acciones propuestas. En ese orden de ideas deberá promoverse la vinculación de las agrupaciones

empresariales a las distintas instancias formales del sector.

66. La Secretaría General deberá prestar su apoyo a las labores que realizan todas estas instancias y para ello deberá, dentro de los límites que le impone su reglamentación interna, reforzar la instancia administrativa encargada de coordinar y promover las actividades en el sector aduanero.
67. Finalmente, y vista la experiencia ya adquirida en el presente año, es conveniente que la Secretaría General mantenga un estrecho contacto con la Junta del Acuerdo de Cartagena a fin de evitar la duplicación de actividades y aunar esfuerzos para acceder a la cooperación técnica internacional que podrían brindar otras agencias internacionales.

-----

