ALADI
22 AGO. 1997

ALADI
Asociación Latinoamericana de Integración
Associação Latino-Americana de Integração

Octava Reunión de Directores Nacionales de Aduanas de la ALADI
Montevideo - Uruguay
28 al 29 de agosto de 1997

EL NUEVO ROL DE LAS ADUANAS EN EL COMERCIO EXTERIOR Y EL PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL

ALADI/DNA/VIII/dt 1
8 de agosto de 1997

I. INTRODUCCION

La evolución de la economía internacional en lo que va de la presente década, muestra una creciente internacionalización de la producción, el comercio y los mercados financieros, que junto a la revolución tecnológica está incidiendo en todos los campos del quehacer humano. Este proceso de globalización de la economía está repercutiendo directamente en las políticas económicas de los países de la región, en particular, de las comerciales con el objeto de insertarse competitivamente en el mercado mundial.

Paralelamente, en ese mismo período, el proceso de integración regional ha experimentado un cambio significativo que se refleja en la constitución de uniones aduaneras subregionales y en la suscripción de acuerdos de libre comercio entre pares o grupos de países.

Por otra parte, se concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay y se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se ha acordado crear un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que comprende a 34 países del Hemisferio. Los 11 países miembros de la ALADI son, a su vez, miembros de la OMC y están participando activamente en la creación del ALCA.

Los acuerdos y decisiones que los países adoptan en estos distintos escenarios, por su carácter económico y comercial, inciden directamente, entre otros, en la actividad de las aduanas, quienes deben implementar los mecanismos adecuados para aplicar los compromisos asumidos por sus respectivos países.

En este contexto, las administraciones aduaneras tienen la responsabilidad de ejecutar esos compromisos, a través del establecimiento de procedimientos aduaneros acordes y, al mismo tiempo, la responsabilidad de facilitar las operaciones de comercio exterior contribuyendo a mejorar la competitividad de la producción nacional y la eficiencia del sistema económico considerado en su conjunto.

Teniendo en cuenta estos desafíos, en la región, a finales de la década de los años ochenta y más aceleradamente a partir de la presente, los países miembros de la Asociación han iniciado un proceso orientado a la modernización de sus respectivos servicios aduaneros con el fin de asignarles un nuevo rol como entidades facilitadoras del comercio internacional.

No obstante que los países han avanzado en mayor o menor grado en esta iniciativa, no es menos cierto que estos procesos requieren de permanentes ajustes debido a que a nivel internacional continuamente se están redefiniendo las normas y procedimientos aduaneros, con el objeto que los mismos acompañen la constante evolución que experimenta el comercio internacional.

El presente documento ha sido elaborado con el propósito de ofrecer a los Directores Nacionales de Aduanas de los países miembros elementos de juicio que puedan servirles para recomendar a los órganos de la Asociación las acciones que consideren prioritarias para encarar un proceso de armonización de instrumentos, mecanismos y procedimientos aduaneros a nivel regional.

En este sentido, en el documento se presentan a las consideraciones de los Directores Nacionales de Aduanas los hechos más relevantes que, a juicio de la Secretaría General, influyen en el desarrollo de la actividad aduanera.

Estos hechos se refieren a la adopción de políticas de apertura comercial que modificaron sustancialmente el concepto de protección a las producciones nacionales; a los acuerdos alcanzados en el marco de la OMC y las negociaciones para constituir el ALCA; a los avances registrados en la revisión del Convenio de Kyoto; a los trabajos de armonización aduanera desarrollados en el marco de la ALADI; y, a una propuesta para crear un Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la Asociación.

II. LAS POLITICAS DE APERTURA COMERCIAL

Las políticas de apertura comercial que se comenzaron a adoptar a mediados de la década de los ochenta y se aceleraron en la presente, se caracterizan por la liberalización del comercio y la desregulación normativa.

Estas políticas introdujeron un cambio sustancial en el concepto de protección de la producción nacional y abrió los mercados a la competencia externa. Su propósito general es mejorar la eficiencia de la economía a través de políticas comerciales que favorezcan la competitividad.

En efecto, la apertura comercial ha implicado una sustancial rebaja de las tarifas aduaneras a la importación y una reducción significativa de los altos niveles de dispersión que presentaban las mismas. Asimismo, se procedió a un desmonte importante de las restricciones no arancelarias (licencias, permisos previos, entre otros) y a la progresiva eliminación de las franquicias arancelarias.

Paralelamente, se han ido eliminando en forma gradual los subsidios a las exportaciones, así como otros mecanismos de protección a la industria nacional que estuvieron basados en políticas de sustitución de importaciones vigentes en el pasado.

En el ámbito regional las políticas de apertura comercial, han impulsado en la concertación de un creciente número de acuerdos de libre comercio, de carácter bilateral o multilateral, con el fin de asegurar mercados para sus respectivas producciones.

Asimismo, han constituido un factor determinante en la modificación de los flujos del comercio intrarregional, los cuales se han incrementado considerablemente en contraste con los bajos niveles de intercambio registrados en los años precedentes, principalmente, a través de los acuerdos de libre comercio suscritos entre los países.

Esta nueva orientación de la política comercial ha repercutido directamente sobre el rol asignado a las administraciones aduaneras, las cuales se vieron enfrentadas a un cambio sustancial en su función de organismo ejecutor de las mismas, las cuales pasaron de un proteccionismo acentuado a un mercado abierto.

Existe una total coincidencia en la región respecto al nuevo rol que les corresponde desempeñar a las aduanas, independientemente de sus funciones como ente de recaudación fiscal y de control de la correcta ejecución de las políticas, es el de constituirse como entidad facilitadora del comercio internacional.

Con el fin de alcanzar esos objetivos las aduanas iniciaron una transformación sustancial de su actividad con el objeto de simplificar sus procedimientos, automatizar los trámites para las operaciones aduaneras, capacitar al personal, mejorar su infraestructura física, reformular las estructuras administrativas, entre otras acciones.

III. LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO Y EL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS

En el ámbito internacional se han producido dos hechos de singular importancia que inciden en el nuevo rol que deben desempeñar las aduanas. Por una parte, la creación de la OMC y, por la otra, la negociación del ALCA. Ambos hechos se refieren a procesos de liberalización del comercio, a nivel mundial y hemisférico, y, por lo tanto, repercuten directamente en la actividad de las aduanas.

Con la creación de la Organización Mundial de Comercio, se ha establecido un marco jurídico para el desarrollo del comercio internacional y establecido un mecanismo de solución de diferencias más eficaz que el contemplado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

La OMC constituye en la actualidad la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. Su capacidad operativa se expresa a través de un conjunto de Acuerdos Comerciales Multilaterales que son de cumplimiento obligatorios para todos los países miembros y otros denominados plurilaterales, que solo se aplican entre los firmantes de los mismos.

Esos Acuerdos comprenden temas que se vinculan directamente con las actividades de las aduanas, como el Acuerdo sobre Valoración Aduanera, y otras que inciden en su ámbito de acción como los Acuerdos sobre Inspección Previa a la Expedición y Obstáculos Técnicos al Comercio.

La Declaración de Principios y el Plan de Acción aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países del Hemisferio en la "Cumbre de las Américas", celebrada en Miami en 1994, establece el compromiso de crear un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A tales efectos, en junio de 1995, se reunieron en Denver, Colorado, los Ministros de Comercio de las 34 naciones decidieron crear Grupos de Trabajo para el examen de las medidas relacionadas con el comercio, en sus distintos aspectos.

Entre dichos Grupos se creó el Grupo de Trabajo sobre Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen, entre cuyos términos de referencia está la elaboración de una "Guía de Procedimientos Aduaneros del Hemisferio". Este hecho muestra la importancia que los Ministros de comercio asignan a las aduanas en el proceso de conformación del ALCA. Por un lado, hay la voluntad manifiesta de simplificar, al mayor nivel posible, los procedimientos vigentes; y, por el otro, el compromiso de facilitar el comercio entre los países del Hemisferio, eliminando los obstáculos que pueden representar procedimientos aduaneros disímiles.

La Secretaría General considera oportuno que los Directores Nacionales de Aduanas de los países miembros de la ALADI intercambien opiniones y experiencias sobre la materia y, en la medida de lo posible, coordinen su posición respecto a los temas a tratar en dicho Grupo.

IV. LA ORGANIZACION MUNDIAL DE ADUANAS Y LA REVISION DEL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DE LOS REGIMENES ADUANEROS (CONVENIO DE KYOTO)

El Convenio Internacional de Kyoto, del 18 de mayo de 1973, es un instrumento orientado a favorecer el desarrollo del comercio mundial mediante la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros. Este propósito se intenta alcanzar mediante la formulación de recomendaciones para la aplicación de los regímenes aduaneros.

En los veinticuatro años posteriores a la adopción del Convenio de Kyoto se han producido sustanciales cambios en las reglas comerciales internacionales y se han creado nuevos esquemas de integración económica (Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio), que han incidido en el desarrollo de métodos y técnicas aduaneras que respondan a los requerimientos de diferentes sectores del comercio.

Dentro de este contexto, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) consideró apropiado examinar si los objetivos originales del Convenio continuaban siendo válidos o, si por el contrario, estaban perimidos o habían sido superados por los avances de la tecnología. Una lectura detallada de los anexos del Convenio muestra que las previsiones contenidas en los mismos para la implementación de las facilidades aduaneras, son raramente aplicadas hoy día por las administraciones aduaneras más avanzadas.

A tales efectos, en el marco de la OMA se conformó un grupo de trabajo, bajo la coordinación de su Comité Técnico Permanente, con el objeto de realizar una revisión exhaustiva y sistemática del Convenio de Kyoto. Su actualización responde a la necesidad de adecuar los regímenes aduaneros vigentes a la nueva dinámica que presenta el comercio internacional, donde se destaca, fundamentalmente, el uso intensivo de las tecnologías informáticas como elemento clave en cualquier proceso de modernización aduanera.

El Convenio revisado reúne un conjunto de nuevos principios y nuevos métodos cuyo objetivo es responder en el futuro a las necesidades de las administraciones aduaneras de contar con un instrumento actualizado que sirva de base para desarrollar sus actividades. En su estructura, el Convenio revisado prevé la creación de un Comité de Gestión encargado de administrar y garantizar la aplicación uniforme de dicho instrumento a nivel internacional.

En su Anexo General el Convenio comprende normas o disposiciones que son comunes a todos los anexos específicos, e incorpora dos nuevos temas a los cuales les asigna una relevante importancia: el "Control Aduanero", mediante el cual recomienda el análisis de los perfiles de riesgo en las operaciones aduaneras y la "Aplicación de la Tecnología Informática" como elemento clave en el combate contra el fraude comercial.

V. AVANCES EN LA ARMONIZACION ADUANERA EN EL MARCO DE LA ALADI

Desde la creación de la ALADI en 1980, las actividades de la Asociación se han concentrado, principalmente, en la adopción y actualización de una nomenclatura, en la aplicación uniforme de las normas de valoración aduanera y en el establecimiento de un régimen armonizado de tránsito aduanero. Adicionalmente, se han realizado trabajos puntuales sobre distintos aspectos de la actividad, de acuerdo a los requerimientos establecidos en cada caso por los órganos de la Asociación.

1. Nomenclatura

1.1 Nomenclatura de la Asociación (NALADISA)

La Asociación Latinoamericana de Integración dispone, desde el 1º de julio de 1991, de una Nomenclatura basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (NALADISA), como base común para la realización de las negociaciones previstas en el Tratado de Montevideo 1980 y la presentación de las estadísticas de comercio exterior de los países miembros.

Mediante Resolución 214 del 26 de diciembre de 1995, el Comité de Representantes resolvió actualizar la NALADISA en sus textos español y portugués, teniendo en cuenta la última modificación a los textos legales del Sistema Armonizado introducidos por la Enmienda 2 contenida en la Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera de fecha 6 de julio de 1993.

1.2. Nomenclatura Básica Común

En el pasado, la tendencia de los países al configurar sus aranceles nacionales, fue la de introducir aperturas en sus propias nomenclaturas con el exclusivo propósito de estimular o desestimular la importación de bienes a sus respectivos territorios. Esta situación derivó en la adopción de aranceles que no eran comparables entre sí, dificultando la realización de negociaciones, la comparabilidad de las estadísticas de comercio exterior y la realización de estudios sobre flujos y tendencias del comercio, entre otros.

Con la adopción de la NALADISA se pretendió dotar a la Institución de un instrumento que, a nivel de sus séptimo y octavo dígitos, identificasen los rubros más importantes de comercio de los países miembros, situación que no llegó a concretarse.

En este sentido, la Secretaría General, mediante el documento ALADI/SEC/dt 388, presenta a la consideración de los Directores Nacionales de Aduanas, unas bases preliminares para la elaboración de una Nomenclatura Básica Común en el marco de la ALADI, teniendo presente, que este instrumento facilite las negociaciones, permita la elaboración de estadísticas comparables y de alta confiabilidad, y facilite la aplicación armonizada de criterios de clasificación de las mercancías.

1.3 Versión Unica en Español del Sistema Armonizado

La totalidad de las nomenclaturas vigentes en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración están basadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, cuyos textos, expresados en los idiomas inglés y francés, constituyen las versiones oficiales autorizadas por el Consejo de Cooperación Aduanera, conocido actualmente como la Organización Mundial de las Aduanas.

En el marco de la XII Reunión del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre los Directores Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal, se aprobó la propuesta de elaborar un proyecto de versión única en idioma español del Sistema Armonizado, con el fin de solventar las asimetrías originadas por la falta de alineación de las diferentes traducciones de los textos oficiales, lo que provocaba diferencias en la clasificación de determinadas mercancías al identificarlas en las distintas nomenclaturas vigentes en la región.

Posteriormente, mediante el Acuerdo de Lima los Directores Nacionales, en la oportunidad de su XV Reunión celebrada en 1994, aprobaron el Proyecto de Versión Unica en español del Sistema Armonizado.

No obstante que la Versión Unica constituye un valioso aporte abrumadoramente acertado y a la vez de gran utilidad en el proceso de armonización de las nomenclaturas utilizadas en la región, y que indudablemente servirá de base para la conformación de una nomenclatura básica común de alcance regional, no es menos cierto que esta versión enfrenta aún diversos obstáculos para su adopción.

Por este motivo, y con el fin de lograr su perfeccionamiento, se ha continuado con el estudio de esta traducción hasta garantizar su aplicación uniforme por parte de los países de habla hispana.

2. Valoración Aduanera

El Comité de Representantes de la ALADI mediante Resolución 226 de fecha 5 de marzo de 1997, aprobó un texto uniforme sobre Normas Comunes en Valoración Aduanera, complementarias al "Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" de 1994, culminando de esta manera el estudio de las mismas llevado a cabo por la Comisión Asesora en Valoración Aduanera de esta Asociación.

Las disposiciones contenidas en esta Resolución precisan aspectos que pudieran presentar ciertas dudas en la interpretación y aplicación del citado Acuerdo, así como algunas situaciones que quedaron libradas a la decisión de los países (por ejemplo, la determinación del "lugar de importación").

3. Tránsito Aduanero

Entre otras medidas tendientes a la simplificación de los trámites y procedimientos aduaneros entre los países de la región, se puso especial énfasis en los trabajos orientados a la armonización de los procedimientos utilizados en las operaciones de tránsito aduanero internacional.

La Secretaría General de la ALADI elaboró un proyecto de acuerdo sobre la materia que fue analizado por un Grupo de Expertos Gubernamentales de los países miembros, quienes recomendaron su suscripción por los Gobiernos. Dicho Proyecto de Acuerdo, a su vez, fue analizado por un Grupo de Trabajo del Comité de Representantes el que acordó remitirlo a las autoridades competentes de cada país para su revisión y eventual suscripción en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

VI. EL CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS ADUANEROS

Teniendo en cuenta estos aspectos y la importancia y trascendencia de la actividad aduanera, la Secretaría General propuso al Comité de Representantes incluir en la Agenda de la Octava Reunión de Directores Nacionales de Aduanas la consideración de una propuesta para crear un Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI.

La dinámica del comercio internacional, así como la del proceso de integración regional, aunada a la multiplicidad de acuerdos suscritos y en proceso de negociación, hacen necesaria una más estrecha cooperación entre las administraciones aduaneras que, por una parte, facilite la aplicación de los compromisos adoptados por los países y, por la otra, permita una mayor interrelación entre las aduanas, otros sectores de la actividad económica y comercial (transportes, turismo) y los operadores económicos (agentes de aduana, empresas de transporte, importadores, exportadores).

Esta interrelación es indispensable para asegurar una eficiente cadena de distribución internacional de mercancías, fluidez en el transporte intermodal y multimodal y disponibilidad "justo a tiempo" de mercancías estacionales, perecederas o insumos para la producción. En la medida en que los canales de coordinación entre las aduanas, otros entes del Estado con los que comparte responsabilidades y los usuarios sean fluidos, la eficiencia del sistema aduanero será mayor.

En este contexto, el Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI debería constituirse en la instancia de más alto nivel en materia aduanera de la Asociación, en cuyo seno se debatan los problemas que hacen al proceso de integración en ese campo y se recomiende a los órganos de la Asociación la adopción de las medidas y acciones que fueren necesarias a nivel regional.

Al mismo tiempo, el Consejo debería constituirse en la instancia en la cual se analicen los acuerdos y recomendaciones de otros órganos sectoriales como la Conferencia de Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur o el Consejo de Turismo de la ALADI, en cuyos ámbitos se toman decisiones que inciden o comprenden actividades propias de las administraciones aduaneras.

En este contexto, el Consejo debería ser la instancia a través de la cual se implementen los acuerdos y decisiones de los órganos políticos de la Asociación referidos a materias de competencia de las aduanas.

Por otra parte, el Consejo ofrecería la posibilidad a las autoridades de los países miembros de profundizar la coordinación entre las administraciones, entre otras cosas, para intensificar la cooperación técnica que permita el intercambio de experiencias, la formación y capacitación de personal y la automatización de los servicios.

En este último aspecto cabe señalar que la mayoría de los países miembros de la ALADI han adoptado programas automatizados para el desaduanamiento de las mercancías. En mayor o menor grado, dichos programas han contribuido en los respectivos países a agilizar los trámites relativos al despacho, permitir la declaración anticipada de las mercancías, hacer más fiable la contabilidad aduanera, así como proporcionar estadísticas de comercio exterior en plazos muy cortos, que permitan a los gobiernos y los operadores económicos tomar decisiones en materia económica.

En el marco de la integración económica regional reviste especial importancia el intercambio de información entre las Aduanas de los países miembros. La utilización de sistemas electrónicos para el intercambio de información entre las aduanas, les permitiría mejorar sus controles para combatir el fraude comercial así como asegurar el cumplimiento de los plazos establecidos para la realización de una operación de Tránsito Aduanero Internacional, entre otros.

En 1987 fue aprobado por las Naciones Unidas un sistema denominado EDI (Electronic Data Interchange), que básicamente consiste en el intercambio de mensajes estructurados entre computadoras, mediante sintaxis acordadas bien por los diferentes usuarios o bien por la adopción de la sintaxis propiciada por la ONU, que es actualmente la más aceptada.

En este sentido, existe el compromiso, por parte de la Organización Mundial de las Aduanas, de intensificar los esfuerzos y dedicar los recursos necesarios para asistir a los países que soliciten la implementación de este sistema.

Por último, el Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI podría ser una instancia complementaria de coordinación y cencertación en el marco de la ALADI, respecto a entes similares

de los esquemas subregionales de integración. Asimismo, serviría también como instancia complementaria a las actividades desarrolladas por las Direcciones de Aduanas en el marco del Convenio Multilateral de Cooperación y Asistencia Mutua entre las Administraciones Aduaneras de América Latina, España y Portugal.

Es decir, el Consejo trataría los asuntos propios del proceso intra-ALADI y serviría de foro de coordinación y consulta para la ampliación de las acciones parciales desarrolladas en los esquemas subregionales y para la proyección hacia otros foros de mayor cobertura geográfica. En todo caso, se trataría de coordinar acciones no de duplicarlas, optimizando los recursos disponibles según el ámbito de acción de cada foro.

VII. CONCLUSIONES

Como se puede apreciar en el documento, en la década de los años 90 se han producido cambios significativos en las políticas comerciales de los países, que repercuten directamente en la actividad de las Aduanas. Al mismo tiempo, el proceso de integración regional ha logrado avances sustantivos que también inciden en la política aduanera.

Por otra parte, los países miembros de la ALADI han participado activamente en la creación de la OMC y suscrito los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay, lo que obliga a adecuar las legislaciones nacionales a los compromisos asumidos en ese marco. Muchos de esos acuerdos, unos directamente y otros indirectamente, inciden en la actividad aduanera.

Asimismo, los países de la región están participando en las negociaciones para crear el ALCA lo que supone, en el campo aduanero, una activa participación en el Grupo de Trabajo sobre Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen.

Al mismo tiempo, los trabajos desarrollados por la OMA para revisar y actualizar el Convenio de Kyoto introducirán, una vez aprobada la revisión, un cambio importante en las reglamentaciones aduaneras que será necesario abordar en el corto plazo.

Los avances de los procesos de integración subregionales y los acuerdos de libre comercio suscritos por los países de la ALADI hacen necesaria la adopción de normas y procedimientos aduaneros armonizados, que aseguren la fluidez del comercio intrarregional y otorguen una adecuada transparencia a los operadores económicos.

En este contexto, es indispensable que los Directores Nacionales de Aduanas asuman un papel directo y activo que permita orientar y definir los trabajos de armonización de los mecanismos, instrumentos y procedimientos aduaneros que se requieran en el marco del proceso integrador.

A tales efectos, teniendo en cuenta los compromisos asumidos por los países en los distintos acuerdos suscritos y sus proyecciones a nivel regional, los Directores Nacionales de Aduanas deben recomendar a los órganos políticos de la Asociación la adopción de un programa de trabajo que responda a los objetivos del proceso de integración y a las exigencias que demande su progresiva implementación, según su grado de desarrollo.

Además de profundizar los avances alcanzados en materia de nomenclatura, valoración y tránsito aduanero internacional, los Directores deberían identificar los temas y materias prioritarias para su tratamiento a nivel de la Asociación y establecer las directrices básicas para su desarrollo técnico.

Por otra parte, deberían considerarse aspectos relacionados con la coordinación institucional entre las aduanas y la cooperación técnica en materias tales como: la formación y capacitación de personal; la modernización y automatización de trámites y procedimientos; la lucha contra el fraude y el contrabando; la facilitación del comercio y el transporte, entre otros.