



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

E/CEPAL/L.216
Septiembre de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

LOS REGIMENES INTERNACIONALES DE TRANSITO ADUANERO
COMO INSTRUMENTO DE FACILITACION
DEL COMERCIO EXTERIOR

Informe del Coloquio Técnico celebrado en Santiago de Chile
el 28 de agosto de 1980

INDICE

	<u>Página</u>
I. ORGANIZACION DE LA REUNION	1
II. RESUMEN DEL COLOQUIO	6
Anexo 1 LISTA DE PARTICIPANTES	17
Anexo 2 LA SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DE LOS REQUERIMIENTOS ADUANEROS PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL	21

I. ORGANIZACION DE LA REUNION

1. Lugar y fecha

1. El Coloquio Técnico sobre los regímenes internacionales de tránsito aduanero como instrumento de facilitación del comercio exterior se llevó a cabo el 28 de agosto de 1980 en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. Este coloquio fue organizado aprovechando la misión de cooperación técnica del señor Albert Hazeloop, Director de Legislación Aduanera de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) y contó con el auspicio conjunto de la CEPAL y de la Oficina de la CCE en Santiago.

2. Asistencia

2. Participaron en este coloquio representantes del transporte terrestre, del transporte marítimo, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, de la Dirección Nacional de Aduanas y de otros organismos del Gobierno de Chile, así como también diversos representantes del sector privado chileno. La lista completa de los participantes figura en el Anexo 1.

3. Asistieron en calidad de observadores representantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la Embajada de Italia y de la Universidad Católica de Valparaíso (Chile).

3. Discursos inaugurales

4. En representación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, abrió el coloquio el Secretario Ejecutivo Adjunto de Cooperación y Servicios de Apoyo de la institución. Al dar la bienvenida a los participantes, hizo un breve recuento de las actividades desarrolladas por la CEPAL desde hace ya muchos años en apoyo de la integración económica de América Latina. Señaló que en los análisis y estudios realizados por la Comisión se habían identificado obstáculos e impedimentos al intercambio comercial expedito dentro de la región, y que éstos rara vez tenían relación con la infraestructura física de transporte.

/5. Destacó

5. Destacó el Secretario Ejecutivo Adjunto que, con algunas notables excepciones, dicha infraestructura resulta adecuada y proporciona una red continua para el movimiento de las mercancías entre los diferentes países de la región. Sin embargo, para aprovechar todas sus potencialidades habría que eliminar restricciones institucionales relacionadas con un exceso de trámites burocráticos.

6. Finalmente, manifestó que de los estudios realizados en busca de soluciones para estos problemas se desprendía la conveniencia de analizar los logros europeos en materia de aplicación de instrumentos legales tales como el Convenio TIR, los cuales están destinados a facilitar el paso de fronteras y la liberación de las mercancías en su lugar de destino. La CEPAL, dentro de su programa de apoyo a los países del cono sur en este aspecto, solicitó la colaboración de la oficina de la Comisión de las Comunidades Europeas, en Santiago, para la organización del presente coloquio técnico con el señor Albert Hazeloop Director de Legislación Aduanera de la Comisión, con el fin de informarse mejor acerca de la experiencia europea y de conocer sus opiniones frente a las inquietudes y problemas de los interesados en la facilitación del comercio internacional chileno y de su transporte.

7. El señor Hazeloop expuso a continuación una serie de reflexiones basadas en el informe preparado en relación con su misión por Argentina, Paraguay, Uruguay y Chile sobre los procedimientos aduaneros empleados en el comercio exterior y en especial en el tránsito de mercancías. El texto completo del informe del señor Hazeloop se presenta en el Anexo 2.

8. Asimismo, el señor Hazeloop señaló que el Convenio TIR constituirá un progreso sustancial para los países de América Latina con respecto a la situación actual. Este progreso beneficiaría en primer lugar al transporte caminero y a continuación, a todos los transportes por contenedores siempre que estos últimos incluyan un tramo caminero.

9. La aplicación de dicho sistema permitirá organizar el transporte de manera que la intervención aduanera o las intervenciones aduaneras principales se hagan no en las fronteras sino en el interior del país, en el lugar de carga y descarga de las mercancías.

10. Se advierte en seguida las ventajas que ello trae consigo desde el punto de vista de la manipulación de las mercancías y de la conservación de su calidad. La adopción del Convenio TIR permitirá asimismo, facilitar el paso a través de las fronteras situadas fuera de la región. Si un contenedor cargado de barras de cobre parte de Chile y está destinado por ejemplo a Suiza, el transporte podrá hacerse al amparo de un sólo cuaderno TIR a pesar del hecho de que intervengan varios modos de transporte: camiones hasta el puerto de embarque, transporte marítimo y luego transporte por ferrocarril hasta el punto de destino final en Suiza sin trámites notables, en las fronteras, donde la aduana normalmente se limitará a verificar que los precintos estén intactos. ¿Hay desventajas en la introducción del sistema TIR? Es difícil advertirlas. Desde luego, hay problemas de acondicionamiento de los medios de transporte para hacer que se ajusten a las especificaciones técnicas de los distintos anexos del Convenio TIR. En cuanto a los contenedores no habría problemas. Por definición, los contenedores ya son normalizados y responden por ello a las especificaciones técnicas exigidas.

En cuanto a los camiones, naturalmente que será necesario efectuar algunas inversiones, pero no hay que exagerar su importancia ya que los portadores pueden escoger entre el camión con una superestructura fija y el camión provisto de una cubierta de lona. Si se consideran, por una parte, los gastos de tal inversión y, por otra las economías resultantes de ella gracias a la disminución de las demoras y de la inmovilización en la frontera, así como del costo de los trámites en el camión, el costo de la inversión resulta bien soportable.

11. El señor Hazelcop señaló que deseaba además disipar un malentendido con que había tropezado en sus diferentes conversaciones. Al adherirse al Convenio, las autoridades de la Parte Contratante ofrecen una facilidad a los portadores, sin que se obligue a estos últimos a recurrir al sistema TIR. Les queda siempre la posibilidad de que, si por una razón u otra es conveniente para ellos, utilicen los antiguos procedimientos, y actualmente las administraciones aduaneras se esfuerzan también por modernizar sus procedimientos de tránsito de carácter puramente nacional.

12. La aplicación del sistema TIR tiene consecuencias únicamente aduaneras; cualquier otra reglamentación que se aplique en el momento del paso de las fronteras, por ejemplo en materia de autorizaciones de transporte o de fiscalización sanitaria, fitosanitaria, veterinaria o en materia fiscal, permanece desde luego inalterada. Ello no quiere decir que no sería igualmente muy deseable realizar progresos en estas otras esferas para eliminar dichos obstáculos, pero es evidente que no se puede obtener todo a la vez. Por lo tanto, la aplicación del Convenio TIR no afecta a estos aspectos.

13. El señor Hazeloop se refirió también al problema de la garantía, señalando que se trata de un aspecto difícil de todo régimen de tránsito y en especial de aquellos regímenes de carácter internacional como el que se examina. En primer lugar, en el caso del Convenio TIR el establecimiento del sistema de la garantía plantea relativamente pocos problemas en la medida en que la IRU dispone de una organización adecuada en la materia y tiene ramificaciones en prácticamente todos los países bajo la forma de asociaciones nacionales de porteadores afiliadas a ella. Tal vez estén en juego los intereses financieros de los aseguradores, pero es posible, a partir del nuevo convenio de 1975, establecer eventualmente, si así se desea, un sistema de garantía regional.

14. El señor Hazeloop expresó también que durante sus conversaciones se encontró a veces con interlocutores que expresaban una cierta preferencia por un régimen intrarregional del tipo del que aplica la Comunidad Europea para el movimiento de mercancías sujetas a control de aduana en el interior de su territorio, y en su opinión habría que considerar tal idea con mucha cautela en el contexto de la situación que se presenta actualmente en América Latina. En primer lugar, el sistema TIR, tiene el mérito de existir, es un sistema que se ha experimentado durante largos años, funciona y funciona bien. El establecimiento de un sistema intrarregional propiamente tal exigirá años de esfuerzos y de negociaciones laboriosas. Además, el régimen intrarregional no podría jamás solucionar el problema de los transportes por contenedores entre la región y el resto del mundo como el ejemplo del contenedor cargado de barras de cobre destinado a Suiza. Desde luego, el régimen intrarregional

/no podría

no podría surtir efecto más allá de las fronteras de los países de América Latina. Además, entre estos países no existen todavía las exigencias particulares resultantes de la progresión de la integración que han llevado a la Comunidad a darse un régimen propio. Finalmente, la cooperación entre las administraciones aduaneras de los países de América Latina se encuentra aún en sus comienzos. Verdaderamente para ir rápido y para no perder tiempo en largas negociaciones - especialmente considerando el problema de la garantía - será más conveniente adoptar en seguida un sistema que ya existe y que ha dado pruebas de su eficacia. En cambio, es perfectamente factible que al lado del sistema TIR se elaboren soluciones complementarias en un contexto geográfico más limitado. Por ejemplo, para el enlace entre Arica y La Paz funciona un sistema particular llamado SIT. Este tipo de soluciones de carácter bilateral podría por cierto multiplicarse como un complemento útil del sistema TIR.

15. Los trámites aduaneros y su simplificación no constituyen un tema que apasione al gran público, ya que sus consecuencias económicas escapan por lo general, incluso con mucha frecuencia, a los dirigentes de las firmas que se dedican al comercio internacional, más interesadas en los problemas de comercialización, etc. Problemas muy importantes, por supuesto, pero que no deberían hacer olvidar las repercusiones económicas de los trámites aduaneros. Hace algunos años, se hizo una estimación de los gastos administrativos relacionados con un intercambio de comercio exterior entre Europa y los Estados Unidos; tomando en consideración todos los trámites administrativos - aduaneros y de otra índole - se llegó a una cantidad que se eleva como término medio a un 7 a 8% del valor de las mercancías. En América Latina el costo de estos trámites debe ser mucho más elevado. Se trata indiscutiblemente de un campo en que vale la pena desplegar una acción eficaz y donde pueden lograrse resultados económicamente interesantes.

II. RESUMEN DEL COLOQUIO

A continuación se presentan las preguntas formuladas durante el coloquio por los participantes así como las respuestas dadas por el señor Hazeloop.

Pregunta 1:

Un representante del Ministerio de Transporte se refirió a los centros de consolidación de carga en puntos interiores de un país como un medio de evitar atochamiento en los pasos fronterizos, y quiso saber cómo funcionaban éstos en Europa.

Respuesta:

En Europa se puede comprobar una clara tendencia a acercar a las oficinas de aduana y su clientela: los importadores y los exportadores. Primitivamente, las oficinas de aduanas se establecían sobre todo en las fronteras, pero a fin de asegurar el "servicio" de despacho de aduanas en las mejores condiciones se han creado cada vez más oficinas de aduana en el interior del territorio aduanero. Existía en primer lugar la preocupación de evitar la aglomeración de los puertos y de los puntos de paso de las fronteras. Muy a menudo el espacio disponible para estacionar los medios de transporte es limitado en esos lugares y si la fluidez del tráfico no es suficiente se corre el riesgo de que se produzcan embotellamientos. Para evitar tal situación, se han desplegado esfuerzos con miras a reducir los trámites en las fronteras, y en la medida de lo posible también en los puertos, a simples trámites de paso sin un examen detenido de las mercancías, limitándose la aduana a un examen exterior del medio de transporte y sobre todo del estado de los precintos. Entre estas oficinas del interior, cabe distinguir diferentes tipos de oficinas. Las grandes empresas tienen a veces oficinas aduaneras de uso exclusivo, por ejemplo, en las fábricas de automóviles, con mucha frecuencia hay una oficina aduanera que se ha habilitado para cumplir la mayor parte de los trámites aduaneros corrientes. Sin embargo, no es posible desde luego establecer una oficina de aduanas en cada empresa, así que normalmente se han creado centros de despacho de aduanas. Según que la región esté más o menos industrializada, el número de oficinas de aduana será mayor o menor. Existen asimismo ciertos centros de

/agrupación (estacione

agrupación (estaciones camineras, por ejemplo) que cuentan con los servicios de una oficina de aduana. Cada exportador no siempre tiene posibilidad de ocupar por sí solo todo un contenedor, especialmente si se trata de uno de 40 pies. Los exportadores medianos llevan sus mercancías a estos centros de agrupación en que la aduana tiene una oficina y, por esto, la posibilidad de vigilar las operaciones de cargamento.

En cuanto a la descarga la situación no es muy diferente y la preocupación es evitar los controles aduaneros minuciosos durante el camino; se trata lo más posible de hacer intervenir a la aduana en el mismo lugar en que ocurre la carga o la descarga del medio de transporte o del contenedor.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de las inversiones, se puede señalar que en Europa, la mayoría de las veces estos centros de agrupación constituyen el resultado de una inversión privada. En esos centros se asigna a la aduana un cierto número de locales y en su interior se encuentran reunidos servicios de toda índole para facilitar las actividades de los porteadores.

Pregunta 2:

Un representante de los transportistas por carretera expresó su preocupación por la forma como se autorizaría el despacho aduanero de la mercancía en relación con el pago de los derechos de aduana y el pago de los fletes, y en especial sobre la aplicación de un sistema de visación del conocimiento de embarque por parte de la empresa transportadora, como se hace en los envíos por vía marítima o aérea.

Respuesta:

Por lo que se refiere al pago de los derechos de aduana en la Comunidad se practica un sistema de crédito de derechos. Cada importador disfruta por término medio de un plazo de 45 días para el pago de derechos. Se trata de un crédito gratuito que el importador obtiene contra la constitución de una garantía. Prácticamente todas las importaciones comerciales disfrutan de esta condición de pago. Existe incluso la posibilidad de un crédito, más allá de ese plazo, de tres meses adicionales pero para este último es preciso pagar la tasa normal de interés que aplica

/los bancos

los bancos para el crédito a corto plazo. En cuanto al pago del flete, el señor Hazeloop manifestó no estar en condiciones de precisar en qué forma está organizado en Europa.

Pregunta 3:

El representante del Ministerio de Transporte planteó la necesidad de que se aclarara si en Europa los centros de carga son siempre centros privados o hay también centros aduaneros, es decir instalados y financiados por el Estado.

Respuesta:

En Europa se presentan varias situaciones. En algunos casos son los intereses privados los que han creado centros de agrupación o estaciones camineras. Muy a menudo las empresas de transporte tienen allí sus oficinas en las que aceptan los pedidos de transporte y donde se arreglan los cargamentos. La aduana tiene sus instalaciones y sus oficinas en el interior de esos centros. Desde luego es muy cómodo para la aduana porque las cargas y descargas que requieren su intervención se efectúan en dichos centros o estaciones camineras. Sin embargo, existen asimismo oficinas de aduana del interior que no están vinculadas a esos centros. En esas oficinas de aduanas las operaciones se organizan de distintas maneras. Es decir, que el operador que solicita una intervención aduanera se presenta con sus mercancías y con su medio de transporte a la oficina de aduana y tanto el control como el cumplimiento de los trámites se efectúan entonces en el recinto de la oficina. Sin embargo, estas oficinas del interior son llamadas también a desplazarse hacia la clientela, tratándose de una fábrica o de una empresa de transporte, lo que requiere, por supuesto, una cierta organización de parte de la aduana y más personal que en el primer caso, debido a las pérdidas de tiempo resultantes de los desplazamientos frecuentes a las fábricas y a los establecimientos de los operadores. El desplazamiento de la aduana "a domicilio" se considera como un servicio especial que se presta al sector privado y que implica una remuneración. Es decir, hay que pagar viáticos para la aduana y en realidad hay que pagar el sueldo del o de los funcionarios con arreglo a la duración de los servicios prestados; se trata de un sacrificio que generalmente los operadores aceptan gustosamente porque tienen la impresión de que disfrutan

/de un

de un tratamiento privilegiado. En efecto, pueden elegir entre hacer venir a la aduana a sus depósitos y sus fábricas, lo que acarrea el pago de una cierta suma, y desplazarse con las mercancías y con su camión, acogiéndose así a la intervención aduanera en forma gratuita. En realidad, los operadores disponen de varias posibilidades

Pregunta 4:

Varios participantes solicitaron más detalles sobre los centros de carga regionales europeos.

Respuesta:

En cuanto a la cuestión del establecimiento de la aduana en el interior del territorio - que parece suscitar mucho interés entre los participantes - se tratará de profundizar un poco más en las diferentes modalidades de la intervención aduanera. Desde luego hay que señalar que el principio de trasladar lo más posible la intervención aduanera de la frontera hacia el interior del territorio aduanero, lo que supone un aumento del número de oficinas de aduana interiores varía considerablemente según los Estados Miembros de la Comunidad. Por ejemplo, para la República Federal de Alemania el número de oficinas interiores de aduana se eleva a un millar, poco más o menos, mientras que en otros países, en Italia por ejemplo, hay tal vez 30 o 35 oficinas de aduana en el interior.

Cada Estado Miembro de la Comunidad sigue determinando la organización estructural de sus servicios, aun cuando los procedimientos aduaneros mismos hayan sido objeto de una armonización. El hecho de que haya una tendencia a realizar el despacho de aduanas tanto de importación como de exportación en el interior del territorio aduanero no quiere decir que ya casi no hay despacho de aduanas en la frontera. Sobre todo en materia de exportación la mayoría de los controles de aduana siguen efectuándose en la frontera. A pesar de todas las medidas de persuasión en favor del despacho de aduanas en el interior, ¿cuáles son las consideraciones para que gran parte de los operadores sigan efectuando sus despachos de aduanas en la frontera? Sin duda son múltiples. Está el hecho de que las oficinas del interior normalmente están abiertas sólo durante el día, digamos 8 horas al día, mientras que las principales

/oficinas de

oficinas de la frontera están abiertas muy a menudo las 24 horas del día. En la frontera el operador tiene la certeza de no tener que esperar que se reabran las oficinas ni está obligado a pagar una remuneración especial para ser atendido fuera del horario oficial de las oficinas de aduana.

Pero existen igualmente otros motivos que han de tomarse en consideración, como el conservadurismo de los seres humanos - rasgo común, pienso, de todos los pueblos - y la influencia que no hay que subestimar ejercida por los agentes de aduana, los despachadores, que prefieren concentrar sus actividades en un lugar determinado por el que pasa la mayoría de las mercancías, es decir, en la frontera. Supongamos que la mitad del tráfico sea siempre objeto de un despacho de aduanas en la frontera misma, principalmente en lo que se refiere a las exportaciones. Para el resto de las mercancías existen varias posibilidades. Hay centros de despacho de aduanas, por ejemplo, en Italia, a lo largo de todas las fronteras francesa, Suiza y austríaca, que han sido establecidos por los intereses privados. Muy a menudo son las autoridades locales o regionales que gozan de una cierta autonomía las que han asegurado esta inversión junto con los agentes de aduanas que están, como se señaló, interesados en concentrar lo más posible el tráfico en un lugar determinado. Podría decirse que la aduana experimenta un poco la presión proveniente de dicha concentración de los porteadores en ese centro de agrupación. La utilización de esos centros implica ventajas de toda índole para los usuarios. Por ejemplo, los camioneros, como puede comprobarse, con frecuencia, prefieren ir a esos centros de despacho de aduanas, donde encuentran todas las facilidades que aprecian, como el bar, los restaurantes y los demás colegas. Es innegable que los camioneros tienen influencia en la organización del transporte y del despacho de aduanas.

En otros países estos centros de despacho de aduanas tienen un carácter diferente. Son más bien centros de agrupación en que se efectúan los cargamentos de camiones o se cargan los contenedores. Allí, la aduana no está forzosamente en el centro mismo. Se trata principalmente de los Estados Miembros que practican el control de una manera que calificaría de no tradicional. En vez de proceder a realizar un examen físico de
/las mercancías

las mercancías, la inspección aduanera se efectúa sobre la base de la contabilidad de las empresas. En general, esta evolución es más fuerte en los países del Norte que en los países del Sur de la Comunidad. Los centros de despacho de aduanas se encuentran sobre todo en los países en que el control físico de las mercancías constituye todavía más o menos la norma. En los otros países, tanto para la exportación como para la importación, se utilizan frecuentemente procedimientos simplificados, en el marco de los cuales la fiscalización aduanera se realiza de manera global y esencialmente a posteriori.

En líneas generales, dichos procedimientos funcionan del modo siguiente: el beneficiario puede él mismo establecer la documentación aduanera, sobre todo en materia de exportación y en el marco del tránsito comunitario. Basta con que el beneficiario informe a la aduana, que se encuentra quizás a una distancia de 10 o 20 km según el caso, de su intención de despachar mercancías al extranjero. Así, pues, la aduana puede, si así lo desea, presenciar la carga del camión o del contenedor y de proceder al control físico, pero en la mayoría de los casos renuncia a esta prerrogativa: el camión, o el contenedor, parte sin la más mínima intervención de la aduana. Por consiguiente, la aduana se deja guiar en su gestión por el criterio de la buena fe, de la confianza puesta en el comportamiento del operador privado.

Cuando existen centros de despacho de aduanas es conveniente insistir en el hecho de que el operador o el porteador sigue siendo dueño de escoger otra forma de despachar sus mercancías por aduana, de renunciar a los servicios que le suministren dichos centros de despacho de aduanas y de encauzar directamente las mercancías a la aduana competente para el lugar en que esté establecido él mismo o el destinatario de las mercancías. La gama de posibilidades que se ofrecen van desde el despacho de aduanas en la frontera, pasando por el despacho de aduanas, en el centro aduanero hasta el despacho de aduanas en cualquiera de las oficinas interiores de aduana que están habilitadas. Ese es, bosquejado muy someramente, el cuadro muy variable que presenta la Comunidad; desde este punto de vista, en parte debido a las estructuras muy diferenciadas, pero asimismo con arreglo a ciertos intereses creados,

/como los

como los de los agentes de aduana que en determinados países, por ejemplo, en Francia e Italia, tradicionalmente desempeñan un papel muy importante y que en realidad determina a veces la decisión que ha de adoptar la clientela en cuanto a las modalidades del despacho de aduanas.

Pregunta 5:

El representante del Ministerio de Transporte expresó su inquietud por saber si en Europa se daba el caso de que la emisión de los cuadernos TIR le diera a la asociación garante nacional, por sí o en colusión con una asociación garante extranjera, la capacidad de controlar el tráfico internacional. Asimismo, quiso saber si en Europa existía libertad en la reserva de las cargas.

Respuesta:

En primer lugar, hay que señalar que en Europa no se acostumbra mezclar tan estrechamente los aspectos de "transporte" y los aspectos de "aduana". Por lo tanto, no es dable poseer todo el conocimiento necesario para dar una respuesta completa a la cuestión. Una cosa está clara: el transporte en Europa está lejos de ser liberalizado, hay que conseguir autorizaciones e incluso en el interior de la Comunidad no se ha logrado resolver este delicado problema.

La cuestión de las autorizaciones de transporte son reglamentadas en gran parte sobre una base bilateral tanto entre los Estados Miembros de la Comunidad como entre cada uno de los Estados Miembros y los países vecinos del exterior. En forma accesoria existe un sistema de autorizaciones comunitarias que permiten a los porteadores hacer al amparo de tal autorización cualquier transporte en el interior de la Comunidad. Sin embargo, esas autorizaciones comunitarias no cubren sino una fracción de la totalidad de los transportes que han de realizarse. Por lo que se refiere a la emisión de los cuadernos TIR, ella está garantizada por la asociación nacional afiliada a la IRU. No se conoce la más mínima práctica selectiva o discriminatoria en esta esfera. A cada porteador que se dirija a su asociación para obtener un cuaderno éste le es otorgado a menos que, desde luego, se trate de un transportista que haya cometido irregularidades en el marco del tránsito aduanero en el pasado. La emisión del cuaderno no está condicionada en forma alguna a la existencia

de una autorización. Además, en varios Estados Miembros existen asociaciones competidoras para la emisión del carnet lo que constituye la mejor garantía de una emisión no discriminatoria y no selectiva.

Pregunta 6:

Un representante del Ministerio de Transporte quiso saber qué impresiones había recogido el señor Hazeloop de su visita a la República Argentina respecto de la posición de ese país en cuanto a la aplicación del Convenio TIR.

Respuesta:

A este respecto, tanto en la aduana como en el Ministerio de transportes hubo reacciones sumamente favorables a la idea de adherir al Convenio TIR. En realidad, únicamente en el Ministerio de Economía se manifestaron algunas reticencias, las que eran de carácter puramente aduanero. En primer lugar, existía el problema de la oportunidad: el momento elegido para adelantar mucho la idea de una adhesión rápida al Convenio TIR no era favorable, porque todos los esfuerzos y toda la atención estaban concentrados en la elaboración del nuevo código aduanero, del que forma parte desde luego un nuevo procedimiento de tránsito aduanero nacional.

Al hojear el proyecto de dicho código, que ya está muy adelantado, se puede comprobar que el capítulo dedicado al tránsito se ha inspirado muy de cerca en las normas comunes aprobadas el año pasado dentro de la ALALC. Sin embargo la idea de abocarse al análisis del Sistema TIR se consideraba como una dispersión de esfuerzo que parecía más conveniente concentrar primero en la preparación del Código Aduanero. Un funcionario competente expresó que en líneas generales el Sistema TIR era completamente aceptable y realizable con un sola reserva que se relaciona con la garantía. En el Convenio mismo figura una recomendación relativa al límite máximo de la garantía y dicha recomendación introduce la idea de fijar el límite máximo en 50 000 dólares. El funcionario mencionado temía que para algunos transportes de productos con gravámenes muy elevados, este límite máximo podría resultar insuficiente. En efecto, si se piensa en un camión cargado de licores, de tabaco o de productos electrónicos, y en la posibilidad de una desaparición del camión entero,

la cuantía de los derechos e impuestos que han de percibirse sobrepasará probablemente estas 50 000 unidades de cuenta. En Europa se ha tropezado con este mismo problema. Para resolverlo se ha recurrido a la flexibilidad del Convenio.

La IRU, consciente de dicha dificultad, ha aceptado para los cargamentos que impliquen impuestos que superen largamente el monto del límite máximo se constituya, junto con la garantía que se encuentra incorporada en el cuaderno una garantía complementaria de carácter nacional. Se trata de una facultad prevista con respecto a un número limitado de productos incluidos en una lista. En la Comunidad, se ha incluido los cigarrillos, los licores y algunos otros productos con gravámenes muy elevados y que se prestan fácilmente para ser objeto de un contrabando.

Estimamos que esta excepción es tanto más fácilmente aceptable cuanto que los transportes que se podrían calificar de peligrosos no representan sino una fracción ínfima de la totalidad de los transportes que tendrán lugar al amparo de un cuaderno TIR sin ninguna dificultad y respetando el límite máximo de 50 000 dólares.

En resumen, en cuanto finalicen los trabajos sobre el nuevo código, probablemente a fines de año, pienso que las autoridades argentinas podrán prestar toda su atención al problema del Convenio TIR.

Cerrando el coloquio, un representante de la Dirección de Aduanas informó que dicha Dirección había elevado un informe al Ministerio de Hacienda, en el cual se llegaba a la conclusión de que el Sistema TIR era plenamente compatible con el derecho aduanero nacional. También dijo que la Aduana estaba trabajando con una Comisión en la cual estaban representados el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y el Comité de Política Arancelaria, y cuya finalidad consistía en informar al Gobierno de Chile sobre los pasos conducentes a la adopción del TIR. En todo caso, afirmó que la iniciativa corresponde al sector transporte, a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en especial en lo que respecta a la constitución de la asociación garante.

/Finalmente, el

Finalmente, el Secretario Ejecutivo Adjunto agradeció a los participantes su asistencia al coloquio, que en su opinión había sido un ejercicio extremadamente útil para que la CEPAL tomara conocimiento de los puntos de vista y las inquietudes de los transportistas, de la Aduana y del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile, que son sectores claves en el estudio y eventual puesta en marcha de un convenio de tránsito aduanero. Asimismo, hizo presente que la Secretaría de la CEPAL se ponía a la disposición de los participantes para darles el apoyo que fuese necesario respecto de recabar información adicional sobre el TIR u otras materias relacionadas con el.

Por su parte el señor Vanbrabant, de la Comisión de las Comunidades Europeas, felicitó a la CEPAL por la organización de este coloquio y expresó que también la Oficina de Santiago de la CCE se ponía a disposición de los asistentes para obtener información de Bruselas relativa al tránsito aduanero.

Anexo 1

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Participantes

Señor
José María Quiroz
Gerente
Asociación de Exportadores de Chile
Matías Cousiño 82, Of. 1207

Señor
Mario Vallejos
Asociación de Exportadores de Chile
Matías Cousiño 82, Of. 1207

Señor
Hugo Castro Jiménez
Asociación Nacional de Armadores
Matías Cousiño 82, Of. 1206

Señor
Juan Carlos Corral
Dirección de Comercio Exterior y Cambios
Banco Central de Chile
Agustinas 1180

Señor
Carlos Godoy
Dirección de Comercio Exterior y Cambios
Banco Central de Chile
Agustinas 1180

Señor
José Antonio Oyarzún Marín
Cámara Central de Comercio de Chile
Santa Lucía 302, 4º piso

Señor
René Mancilla
Jefe Departamento Operaciones
Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE)
Av. Andrés Bello 2195

Señores

Jorge Champín
Roberto Darrigrandi
Sergio Sotomayor
Empresa de Ferrocarriles del Estado
Alameda 924

Señor

Julio Vera
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
Amunátegui 139

Señor

Julio A. Fernández Soto
Jefe Gabinete y Oficina Asuntos Internacionales
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
Amunátegui 139

Señor

Carlos Silva
Jefe Oficina de Planificación
Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Amunátegui 139

Señor

Gerardo Domínguez
Gerente
Transportadora CORAL S.A.
Panamericana Norte 5201

Señores

Adolfo Quinteros Soto
Orlando Díaz Romo
Juan Allen Carvajal
Hernán de la Maza
Jorge Torres Rocamora
Gustavo Leiva Fuenzalida
Hernán Rivera Rivera
Emilio Valdatta
Asociación Gremial de Dueños de Camiones Fleteros de
Transporte Interurbano e Internacional de Chile
Erasmus Escala 2436

Señor

Mario López M.
Director
DELMAR (Operadores Terminales Contenedores)
Lota 2476

Señores

Diego Sepúlveda

Subgerente de Relaciones Industriales

Edgardo Stockmeyer

Subgerente de Planificación y Desarrollo

Cámara Marítima de Chile

Blanco 869

Valparaíso

Señores

Capitán Luis Lasnibat

Jefe de Operaciones

Patricio Labbé

Subgerente

Compañía Chilena de Navegación Interoceánica

Casilla 1410

Valparaíso

Señores

Pablo Mesa

Quinto Schiappacasse

Dirección Nacional de Aduanas

Plaza Sotomayor

Valparaíso

Señor

José Bastías A.

Empresa Marítima del Estado

Estado 359 4º piso

Santiago

Señor

Antonio Espinal

Compañía Sud Americana de Vapores

Moneda 970, 10º piso

Santiago

2. Observadores

Señor
Hugo Opazo Ramos
Jefe del Departamento de Política Comercial
ALALC
Montevideo, Uruguay

Señor
Enzo P. Simonetti
Embajada de Italia
Triana 843
Santiago

Señores
Félix García Infante
Alejandro Pattillo
Escuella de Ingeniería de Transporte
Universidad Católica de Valparaíso

3. Secretaría

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (CCE)

Señor
Albert Hazeloop
Director de la Legislación Aduanera de la
Comisión de las Comunidades Europeas
Bruselas

Señor
Marc B. Vanbrabant
Attaché de la Delegación para América Latina
Comisión de las Comunidades Europeas
Santiago

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)

Sr. Norberto González
Sr. Robert Brown
Sr. Oscar Bardeci
Sr. Ignacio Echevarría
Sr. Larry Burkhalter
Sr. Jan Heirman
Sr. Eduardo Gana
Sr. Ian Thomson
Sr. Andrés Ramírez
Sr. Willem Grondhuis
Sr. Gottfried Schulz
Sr. Tomás Sepúlveda (Programa OEA/CEPAL)

Anexo 2

LA SIMPLIFICACION Y ARMONIZACION DE LOS REQUERIMIENTOS
ADUANEROS PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL

Informe de la misión realizada en Argentina, Paraguay, Chile y Uruguay por el experto de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) Sr. Albert Hazeloop, Director de la Legislación Aduanera de la CEE, en virtud de un acuerdo de cooperación técnica entre la CEE y la CEPAL (26 de agosto de 1980).

INTRODUCCION

En todo el mundo, la concepción de la labor que corresponde a la aduana ha experimentado una evolución muy importante. Como la tasación de las mercancías al atravesar las fronteras era relativamente fácil de realizar, la aduana debió encargarse primitivamente de la recaudación de los derechos de importación y de exportación, incluso los de tránsito.

Poco a poco, dicha tarea se amplió; especialmente cuando los países comenzaron a incrementar sus actividades industriales o agrícolas y se consideró que estas actividades - con razón o sin ella - eran amenazadas por las importaciones provenientes de otros países. Así fue, en grados muy distintos según los países, como se encomendó a la aduana la función de proteger la economía nacional. Llamada a aplicar un número creciente de medidas muy diversas (entre las cuales se pueden mencionar, además de los derechos de importación, la fijación de cuotas y el depósito previo de montos a veces superiores al valor de las mercaderías), la aduana se convirtió con frecuencia en un verdadero obstáculo para el desarrollo del comercio exterior. Paralelamente, los trámites utilizados para asegurar la aplicación correcta de dichas medidas (papeló, controles físicos de las mercancías, exigencias de garantías, etc.) se incrementaron hasta el punto en que se convirtieron en un obstáculo no despreciable en los intercambios fronterizos, no sólo para las importaciones, sino también para las exportaciones y el tránsito de mercaderías.

Al término de la segunda guerra mundial, cuando la economía de la mayor parte de los beligerantes - tanto vencedores como vencidos - se encontraba en una situación desastrosa, se produjo naturalmente, debido a la escasez generalizada, un resurgir del interés en las ventajas del comercio internacional. Aparte del objetivo más bien idealista de crear vínculos entre los pueblos mediante las relaciones económicas, la liberalización del intercambio comercial fue considerada provechosa por todos los participantes ya que brindaba la oportunidad de disponer de mercaderías a mejor precio, fomentaba la racionalización de la producción debido a la competencia del exterior, etc. Al mismo tiempo, se centró la atención en la simplificación de los trámites y procedimientos a causa de los gastos considerables que éstos ocasionan (la mayoría de las veces estos trámites requieren la intervención de un

/intermediario,

intermediario, la inmovilización de los medios de transporte y así sucesivamente) 1/. Es así como aparecieron el sistema de tránsito internacional por carretera (TIR) que ha evolucionado - gracias al Convenio revisado de 1975 - hacia un régimen aduanero para los transportes multimodales, los documentos oficiales y comerciales normalizados, los diferentes instrumentos internacionales tendientes a armonizar a nivel mundial las nomenclaturas de las mercancías, la reglamentación relativa a la determinación del valor en la aduana y los otros múltiples sistemas y procedimientos aduaneros (especialmente la Convención de Kyoto de 1973); etc.

La aduana no podía permanecer pasiva ante este nuevo enfoque del comercio internacional. En vez de limitarse a la función casi policiaca que desempeñaba antiguamente, desconfiando de cualquiera que quisiera transportar mercancías más allá de la frontera, ha debido convertirse poco a poco en una institución llamada a favorecer lo más posible las actividades de los operadores que se dedican al comercio exterior respetando, desde luego, las disposiciones y medidas que el interés del país hubiera llevado al poder legislativo a establecer.

Ese es, esbozado de una manera muy simplificada, y general, los antecedentes que tuve en cuenta en el desempeño de mi misión en la América Latina.

1/ Un estudio efectuado hace algunos años calculó que los gastos administrativos de toda índole inherentes a las operaciones del comercio exterior entre Europa y los Estados Unidos ascendían como término medio a 7.5% del valor de las mercancías, equivalente prácticamente a un derecho arancelario más.

I. ORGANIZACION DE LAS EXPORTACIONES DEL PARAGUAY Y DE LAS
IMPORTACIONES DESTINADAS A ESTE PAIS POR LOS PUERTOS
SITUADOS SOBRE EL RIO DE LA PLATA Y POR EL PUERTO
BRASILEÑO DE PARANAGUA

El tiempo de que se dispuso para efectuar una observación detenida de las oficinas de aduana situadas en los puntos de paso en las fronteras y en los puertos no fue suficiente para obtener una visión completa, haciendo notar que la frontera brasileña no pudo incluirse en el programa debido a razones de tiempo. La lectura del informe sobre la misión realizada durante el segundo semestre de 1979 por el Sr. Moe y el Sr. Rubiato en el Paraguay 2/ permitió llenar algunas lagunas.

Parece que el volumen de las mercancías transportadas por el río Paraná/Paraguay cubre más de 75% del tráfico global y más de 90% del tráfico que pasa por los puertos del río de La Plata (la vía "brasileña" es exclusivamente caminera).

a) Vía fluvial

Sólo una fracción reducida del tráfico fluvial proveniente del mar y con destino a él se efectúa sin transbordo en un puerto marítimo (principalmente Montevideo y Buenos Aires), debido a que sólo los buques que no sobrepasan los 1 500-2 000 toneladas pueden remontar el río hasta Asunción. El resto es objeto de un transbordo ya sea directamente de un barco utilizando un lanchón, ya sea indirectamente almacenando la mercadería en un depósito. Las facilidades brindadas por el Uruguay y la Argentina, que han concedido al Paraguay la utilización gratuita de un almacén - calificado incorrectamente de depósito franco - al parecer presentan un interés limitado. El depósito paraguayo de Buenos Aires es de difícil acceso, tanto para los barcos como para los lanchones y parece ser explotado de manera inadecuada (por una parte, hay demasiados bultos almacenados, muchos de los cuales han sufrido daños y, por otra parte, un desorden que impresiona). Es verdad

2/ PNUD, Paraguay: Facilitación de procedimientos de comercio exterior, transporte y tránsito. Recomendaciones preliminares de la misión realizada por los señores J. Moe, Asesor de la UNCTAD, y J. M. Rubiato, Voluntario de las Naciones Unidas, Asunción, enero de 1980.

que todo el puerto experimenta una enorme aglomeración y todos los muelles están ocupados por toda clase de mercaderías a la espera de ser cargadas en un nuevo medio de transporte. En cambio, el depósito franco de Montevideo, que está bien situado en un puerto que no alcanza los límites de su capacidad, está prácticamente vacío. Al parecer, esta situación paradójica se explica por el hecho de que los importadores tradicionalmente han tenido a sus representantes establecidos en Buenos Aires y del mismo modo utilizan los servicios de los bancos, de las compañías de seguros y de los comisionistas de transporte en el mismo lugar. Al parecer, las autoridades paraguayas desean fomentar la utilización del puerto de Montevideo, pero no han obtenido resultados notables hasta el momento. La puesta en servicio de un buque paraguayo de 6 500 toneladas que está prevista, permitiría tal vez una cierta orientación del tráfico hacia Montevideo. Del mismo modo, la construcción en marcha de un terminal de contenedores y la materialización de la unión ferroviaria proyectada entre Salto y Concordia, situadas sobre una y otra ribera del río Uruguay, podría surtir el mismo efecto.

b) Vía caminera

La parte más importante del tráfico tiene lugar por el territorio brasileño hacia y desde Paranaguá. Como las exportaciones son prácticamente de soya, se trata de un tráfico que anteriormente estaba asegurado por el ferrocarril que une a Asunción con Buenos Aires.

Los transportes por carretera que se realizan vía Clorinda y Santa Fe con destino a Buenos Aires y en menor medida vía Posadas y Paysandú con destino a Montevideo o viceversa abarcan un volumen menos importante. Sin un examen detenido, es imposible apreciar si la preferencia de que parece disfrutar el trayecto brasileño en comparación especialmente con el trayecto argentino se explica por la calidad de la carretera y la proximidad relativa del puerto de Paranaguá, por el carácter riguroso (véase más adelante) de la intervención aduanera en la Argentina o por los gastos y las restricciones en peso que entraña la utilización del puente entre Asunción y Clorinda.

Es poco probable que el problema de las autorizaciones de transporte intervenga en esta elección. En efecto, cada uno de los acuerdos suscritos

por el Paraguay con sus dos grandes vecinos prevé un contingente de 200 autorizaciones, y se hace notar que en uno y otro caso el 80% del tráfico está asegurado por el Brasil y la Argentina, a falta de un número suficiente de camiones paraguayos.

c) Vía ferroviaria

El papel que desempeñan los ferrocarriles en el conjunto de actividades del tráfico es muy modesto. La antigüedad del material paraguayo que limita la velocidad del tren a unos 20km/hr (la duración del trayecto Asunción-Buenos Aires es de 3 días) es una de las causas principales de esa situación. Además, el hecho de que el ferrocarril Paraguay-Buenos Aires no llegue al mismo puerto y que de este modo su utilización necesite un transbordo intermedio en camión, no le es favorable.

Se está estudiando activamente la renovación y la extensión de la red ferroviaria del Paraguay, tanto más cuanto que la disponibilidad de la fuente de energía que suministran las presas permitirán la electrificación de la red en las condiciones más favorables.

II. PROCEDIMIENTOS ADUANEROS Y SUS INSUFICIENCIAS

Parece difícil negar que existe indudablemente en el Cono Sur un desfase entre el desarrollo de los transportes, por una parte, y la evolución de los procedimientos aduaneros, por otra. Aumenta rápidamente el volumen del tráfico de mercaderías, ya sea que se trate de comercio intrarregional o de intercambios intercontinentales, y se mejoran las infraestructuras (construcción de carreteras y de puentes; modernización de la red ferroviaria; construcción de terminales de contenedores, etc.). Los procedimientos en vigencia, sobre todo los que rigen el movimiento de las mercaderías sujetas a control de aduanas, no responden adecuadamente a las necesidades de la evolución de la economía. En efecto, dichos procedimientos datan de una época en que los intercambios intrarregionales eran prácticamente inexistentes y la protección de que disfrutaban las industrias de sustitución tenían como objetivo frenar considerablemente las importaciones. Desde luego, en algunos países se han realizado o se están realizando progresos importantes y se han logrado algunas soluciones interesantes en un contexto

bilateral (por ejemplo, la aplicación del Sistema Integrado de Tránsito entre Arica y La Paz). Sin embargo, en líneas generales las administraciones aduaneras siguen aplicando procedimientos de tránsito aduanero concebidos para movimientos esporádicos de mercancías y sobre una base nacional. Cada transporte que penetra en el territorio de un estado determinado da lugar a una intervención aduanera y al cumplimiento de nuevos trámites que no tienen en cuenta en absoluto los controles y requisitos exigidos en el país o los países de que procede la mercadería porque cada aduana actúa exclusivamente por cuenta propia. En la práctica, ello significa que el paso de una frontera entraña gastos importantes (llenado de la declaración de tránsito, constitución de una garantía para el eventual pago de los derechos y los impuestos que puedan exigirse en caso de desaparición de las mercancías, examen físico de las mercaderías, colocación de precintos; en resumen, varios actos que originan gastos, sin mencionar las consecuencias pecuniarias de la detención prolongada del medio de transporte), gastos que no dejan de tener un efecto de encarecimiento sobre los productos transportados hasta tal punto que disminuyen, por el lado de las exportaciones, su competitividad en los mercados de exportación y aumentan, por el lado de las importaciones, el precio que ha de pagar el Consumidor.

No es exagerado suponer que un mejoramiento de los procedimientos mencionados contribuiría a favorecer el intercambio intrarregional, así como las exportaciones fuera de la región. Además, la simplificación de los trámites daría mayor rapidez a los transportes lo que tendría un efecto benéfico sobre el estado de atochamiento de los puertos y puestos fronterizos y mejoraría la rotación y utilización del material de transporte.

Es conveniente observar que la simplificación de los trámites aduaneros presenta la gran ventaja de que se puede realizar independientemente de otras medidas. Sin querer sobrestimar el rendimiento de dicha acción, ella no demanda inversiones o exige muy pocas (por ejemplo, acondicionamiento de camiones para que puedan participar en el sistema TIR); además, desde un punto de vista puramente técnico, las medidas de simplificación no tienen repercusiones políticas ya que cabe señalar que los países de Europa Occidental y los países de Europa Oriental aplican el sistema TIR en sus relaciones comerciales sin dificultad alguna.

III. MEJORAS PREVISTAS Y PREVISIBLES, EN PARTICULAR EN LO QUE SE REFIERE AL TRAFICO ENTRE EL PARAGUAY Y LOS PUERTOS DE LA COSTA DEL ATLANTICO

Entre las soluciones que cabe considerar, es conveniente distinguir entre las que tienen un carácter puramente nacional y las que se basan en un acuerdo internacional (bilateral o multilateral). Desde luego, estas soluciones podrían llevarse a la práctica en forma paralela y completarse oportunamente.

a) Soluciones nacionales

Se lograría ya una cierta mejora si los Estados por los que se efectúa el tráfico paraguayo pudieran decidirse a ajustar sus legislaciones nacionales a las normas comunes en materia de tránsito aduanero contenidas en la Resolución 403 del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC de 5 de septiembre de 1979. La armonización y la modernización de los sistemas nacionales de tránsito constituiría un progreso respecto de los sistemas aplicados actualmente que resultan costosos y complicados para las empresas de transporte (exigencia de escolta y medidas complejas en materia de garantía). Cabe señalar en seguida que el progreso sería modesto en la medida en que la intervención aduanera en la frontera no sufriera modificación alguna. El progreso sería especialmente muy limitado en caso que el transporte atravesase sucesivamente varios territorios: Paraguay - Argentina - Uruguay (enumeración que puede prolongarse en caso de transporte multimodal cuando el destino o la procedencia del contenedor esté situado, por ejemplo, en Europa Central).

b) Soluciones internacionales

Estas son con mucho, más eficaces que las soluciones de carácter nacional. Basadas en el principio de la cooperación entre administraciones aduaneras, permiten reducir considerablemente la intervención aduanera en la frontera. Normalmente corresponde a la aduana del país de salida efectuar los controles necesarios - si fuera posible, en el momento de la carga del medio de transporte - y de tomar todas las precauciones convenientes (constitución de la garantía, colocación de precintos) que siguen siendo

/válidas para

válidas para la totalidad del trayecto hasta la llegada de las mercancías a su punto de destino. La aduana del o de los países intermediarios puede entonces limitarse a la verificación del estado de los precintos y a la vigilancia de la realización de la travesía de un extremo o otro del territorio nacional sobre la base de dos copias del documento de tránsito, una que se retendrá a la entrada y la otra a la salida, que han de reunirse después con objeto de comprobar el cumplimiento de la operación. 3/

IV. TRANSPORTES CAMINEROS: TRANSPORTES POR CONTENEDORES

a) Sistema TIR

Como sistema internacional de tránsito, el sistema TIR ha sido aplicado desde 1949. Desde la revisión en 1975 del Convenio en que está basado, el sistema se aplica a todo transporte de mercancías contenidas en el compartimiento sellable de un vehículo caminero o en un contenedor a condición de que por lo menos una fracción del viaje se efectúe por la carretera y que se atraviesen una o varias fronteras.

Otras ventajas que se relacionan con la aprobación del Convenio TIR son las siguientes:

- las partes contratantes no tienen iniciativa que tomar en materia de garantía. En efecto, corresponde a la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU), en su calidad de representante mundial de los porteadores camineros elaborar el sistema de garantía de conformidad con los principios enunciados en el artículo 6 del Convenio, cuya aprobación definitiva dependerá por supuesto de cada una de las partes contratantes.

- el hecho de que un vehículo caminero o contenedor transporte mercancías con arreglo al sistema TIR dispensa de la obligación de presentar un documento de importación temporal (véase el artículo 15 del Convenio).

Es conveniente además insistir en el carácter facultativo, para los porteadores, de la utilización efectiva del sistema TIR para los transportes

3/ Véase la descripción muy detallada del funcionamiento del sistema TIR en el documento E/CEPAL/G.1101, de 6 de noviembre de 1979.

que tienen que efectuar. En primer lugar, tratándose de un transporte que concierne sólo a dos países, nada impide que se proceda al despacho de aduana, tanto de exportación como de importación, en la frontera misma para evitar todo transporte sujeto a control de aduanas. Por lo tanto, es completamente lícito para los porteadores renunciar a la aplicación del sistema TIR y recurrir ya sea a los sistemas de tránsito nacionales o a cualquier otro sistema bilateral o multilateral aplicable (véanse los artículos 48 y 49 del Convenio).

Se entiende igualmente que el Convenio TIR no atenta ni contra las disposiciones nacionales o internacionales relativas a las autorizaciones pertinentes de la política de transportes ni a las reglas relativas a la longitud y el peso máximo de los vehículos camineros. Lo mismo ocurre con la aplicación de controles sanitarios, etc., que se mantienen, salvo disposición en contrario adoptada por las autoridades específicamente competentes en esta esfera.

La adhesión al Convenio TIR por los países del Cono Sur permitiría sin duda alguna al Paraguay mejorar su situación actual, en la medida en que los transportes que pasen por la Argentina (agregándose, llegado el caso, el Uruguay) y el Brasil pudieran efectuarse con el cuaderno TIR. Lo mismo ocurriría en materia de transportes mediante contenedores, con tal que una parte del viaje deba efectuarse por carretera, ya sea en el Cono Sur o en otra parte. Sin embargo, no podemos perder de vista que la decisión de aplicar o no el Sistema TIR depende esencialmente del porteador (inicial) y que los porteadores camineros que efectúan transportes con destino al Paraguay o que provienen de él son en un 80% firmas argentinas o brasileñas.

A este respecto, conviene asimismo observar que el objetivo primordial de la contenerización, que consiste en organizar el transporte de puerta a puerta, objetivo al que responde plenamente el sistema TIR, fracasa a veces por motivos propios del comprador: unas veces detiene intempestivamente el transporte por contenedores debido a que desea realizar una importación "no registrada", otras veces desea hacer descargar el contenedor en cuanto llega al puerto de desembarque con objeto de verificar si las mercaderías están de conformidad con las estipulaciones del contrato de venta.

Por lo que se refiere a las posibilidades de que se aplique efectivamente el sistema TIR a los transportes camineros entre Asunción/Puerto Presidente Stroessner y Paranaguá, cabe señalar que las autoridades paraguayas y brasileñas se muestran más bien satisfechas con la situación actual.

b) Sistema intrarregional

En oposición al sistema TIR, que tiene el mérito de ser un sistema experimentado desde hace largos años, un sistema intrarregional tendría que ser establecido en su totalidad. Desde luego, existen precedentes susceptibles de ser retenidos como fuente de inspiración, sobre todo el régimen de tránsito comunitario con arreglo al cual se efectúan los movimientos de mercancías en el interior de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el establecimiento de un régimen comparable adaptado a las necesidades específicas del Cono Sur exigirá sin duda negociaciones prolongadas y la elaboración de un sistema propio de garantía. Además, como un régimen intrarregional serviría sólo para los intercambios entre los países participantes, la participación en un régimen concebido a escala mundial conservaría toda su actualidad. En realidad, la Comunidad Económica Europea aplica el sistema TIR cuando se trata de transporte caminero o de contenedores que atraviesan sus fronteras exteriores, tanto para los movimientos de entrada como para los movimientos de salida.

A este respecto, es oportuno hacer notar que la comunidad ha introducido un régimen propio, en primer lugar porque tiende a suprimir progresivamente todo trámite en los intercambios intracomunitarios y luego porque el estado avanzado de integración hace posibles simplificaciones inmediatas que van más allá de lo que prevé el Convenio TIR.

Habida cuenta de lo que antecede, no parecería que la situación tal como se presenta en el Cono Sur exigiría la adopción de un sistema propio para el comercio intrarregional. Sin embargo, soluciones bilaterales parciales del tipo del Sistema Integrado de Tránsito (SIT) entre Arica y La Paz, sin duda seguirían siendo útiles.

V. TRANSPORTES FLUVIALES

Como se ha indicado en la sección IV. los transportes contenerizados pueden efectuarse igualmente por agua con arreglo al sistema TIR, siempre que la totalidad de la operación de transporte incluya un trayecto por carretera. Ocurre lo mismo cuando el camión completo o su compartimiento sellado destinado a recibir las mercaderías se embarca en un buque o en un lanchón.

La adopción del sistema TIR no podría por lo tanto aportar una solución al problema de los trámites aduaneros correspondientes al conjunto del tráfico fluvial. Algunas informaciones recogidas parecen señalar que actualmente el régimen aplicado por la Argentina a las mercancías que transitan por el río Paraná/Paraguay sería idéntico al que se aplica a los transportes camineros, en la inteligencia de que la declaración del buque o del lanchón se utilice como descripción de las mercancías. 4/

De ser así, la búsqueda de una solución más sencilla podría eventualmente inspirarse en el sistema establecido para la navegación por el Rhin y sus afluentes por el acta de Mannheim de 1968. Dicho sistema consiste en hacer que el capitán llene un manifiesto muy simple y varias copias en número suficiente para poder remitir un ejemplar a cada oficina de aduana de entrada y de salida. Cada estado cuyo territorio sea utilizado tiene así la posibilidad de vigilar el paso del transporte por su territorio. 5/ La colocación de precintos refuerza la seguridad del sistema.

4/ Otras informaciones hacen creer que no se exigiría ningún trámite de tránsito aduanero en el Paraná. El hecho de que este río esté situado en gran parte en territorio argentino hace dudar de la exactitud de esas informaciones.

5/ Suiza, que (lo mismo que Austria) está fuera de la Comunidad, aplica desde 1973 el régimen de tránsito comunitario al igual que los Estados Miembros de dicha Comunidad de modo que el régimen del manifiesto renano ya casi no se utiliza.

VI. TRANSPORTES FERROVIARIOS

Las observaciones introductorias formuladas en la sección V. relativas al tráfico fluvial son igualmente válidas para el transporte por ferrocarril. El régimen de tránsito aplicable al trayecto argentino es idéntico desde todo punto de vista al que se aplica a los transportes camioneros.

Como todos los ferrocarriles que explotan los enlaces que se examinan tienen un estatuto estatal o paraestatal, los transportes ferroviarios se prestan fácilmente para una simplificación de los trámites aduaneros.

La responsabilidad que asumen los ferrocarriles con respecto a los expedidores - que se materializa mediante una carta de porte - para el transporte que se efectúa la mayoría de las veces en vagones precintados por los mismos funcionarios de ferrocarriles, normalmente debería permitir que la aduana "confiara". Un simple compromiso de cada administración de ferrocarriles con respecto a la administración de las aduanas de su país de pagar los derechos e impuestos exigibles en caso de desaparición de mercaderías durante el transporte puede reemplazar ventajosamente la garantía que se exige normalmente para el transporte sujeto a control de aduanas. Además, la adopción de una disposición que asimile, en el plano jurídico, los precintos ferroviarios a los precintos propiamente aduaneros, hace inútil la utilización de estos últimos.

Finalmente, las informaciones relativas a las mercaderías y contenidas en la carta de porte deberían poder satisfacer las necesidades de la aduana, haciendo notar que las informaciones proporcionadas por dos contratantes con intereses potencialmente opuestos - expedidor/porteador - son más dignas de crédito que las que el declarante suministra unilateralmente en su declaración de tránsito aduanero. Sobre la base de estas consideraciones ha resultado posible elaborar paralelamente al acuerdo provisional TIR de 1949 - con los auspicios de la Comisión Económica para Europa - el Convenio Aduanero sobre tránsito internacional por ferrocarril (TIF). El funcionamiento del sistema TIF es, a grandes rasgos, idéntico al descrito en la sección II. para la navegación renana, ya que el formulario TIF es un derivado de la carta de porte e incluye únicamente las informaciones que presentan interés para la aduana.

En el marco del tránsito comunitario, se ha logrado una simplificación aún mayor. Por el hecho de que las administraciones de los ferrocarriles aplican procedimientos eficaces a fin de asegurar el reparto entre ellas de las cantidades percibidas por la estación de expedición, en concepto de remuneración del servicio de transporte prestado por las diferentes redes sucesivas, las administraciones de aduanas han aceptado integrar el control aduanero a estos procedimientos. Esto ha permitido renunciar a toda documentación aduanera específica para el transporte de mercancías sujetas a control de aduanas, al servir las cartas de porte internacionales como documento de tránsito comunitario; asimismo, el examen físico de las mercaderías ha cedido su lugar a un control periódico en los centros de contabilidad de los ferrocarriles, sobre todo con miras a verificar si los ferrocarriles respetan su obligación de informar de antemano a la aduana acerca de la llegada de cualquier mercadería sujeta a trámites aduaneros antes de remitirla al destinatario.

VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

La evolución de los procedimientos aduaneros, y sobre todo de aquellos que se aplican al movimiento de mercancías sujetas a control de aduanas, no ha respondido aún en forma adecuada a la evolución del comercio exterior de los países del Cono Sur. La falta de procedimientos adecuados, debido especialmente a los altos costos que traen consigo los trámites y las demoras en las fronteras, podría correr el riesgo de constituir un freno al crecimiento del intercambio intrarregional y al del comercio con países ajenos a la región. Las insuficiencias de estos procedimientos resultan particularmente inconvenientes para los países sin litoral, cuyas importaciones y exportaciones a países de ultramar deben obligadamente pasar por el territorio de otros países. Además, dado el rápido crecimiento del transporte por medio de contenedores, que responde a la aspiración de hacer llegar las mercancías desde su lugar de producción hasta su destino en las mejores condiciones de rapidez y de seguridad y al menor costo posible, no puede sino calificarse

como anacrónico el recurrir a procedimientos nacionales que exijan una detención prolongada en las fronteras, sean estas marítimas o terrestres. 6/

Las soluciones para los problemas planteados por la situación actual deben buscarse sobre la base del desarrollo de la cooperación entre las administraciones aduaneras, las cuales, salvo algunas excepciones, actúan cada una por su propia cuenta. Paralelamente, debería establecerse cooperación entre las administraciones aduaneras y las de los ferrocarriles.

En el tránsito aduanero, dicha cooperación debería manifestarse concretamente en lo siguiente:

- en la aplicación, por parte de los países del Cono Sur, del sistema TIR (transportes camineros, transportes multimodales por medio de contenedores)
- en la aplicación al transporte ferroviario de un sistema intrarregional que aproveche las particularidades propias de este modo de transporte (y que podría eventualmente inspirarse en el Convenio TIF)
- en la puesta en práctica de un régimen fluvial bilateral en aquellos ríos que, de facto o de jure, tengan un carácter internacional; especialmente, en el caso del río Paraná (con la perspectiva de que el régimen se transforme en multilateral, si alguna vez pueden establecerse conexiones con las vías fluviales brasileñas)
- en la aplicación de regímenes bilaterales del tipo del sistema integrado de tránsito elaborado para el tráfico entre Arica y La Paz, por cuanto una solución de este tipo contribuiría más a la facilitación que el sistema TIR o cualquier otro sistema intrarregional.

Se impone realizar en forma paralela una modernización de los regímenes nacionales de tránsito, tomando en cuenta que no todos los porteadores necesariamente desean hacer uso de soluciones de tipo internacional (por ejemplo, debido a las condiciones técnicas a las cuales deben responder los medios de transporte). En el marco de esta reforma de la legislación

6/ Puesto que se trata de hacer una reflexión puramente económica, no se han tomado en cuenta los problemas que podrían plantearse en el plano social (reducción del número de obreros empleados en el manejo de los bienes).

nacional se podría prever la posibilidad de reconocer la validez de los precintos colocados por la aduana de otro país (y los colocados por una autoridad ferroviaria).

Igualmente, sería deseable crear una estructura jurídica general para la asistencia administrativa recíproca que podrían prestarse las administraciones aduaneras. Podría tratarse de un instrumento intraregional o bien de una adhesión conjunta a la Convención de Nairobi, aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera en 1977.

Dentro de la ALALC (que será reemplazada en el futuro por la ALADI) se ha establecido ya la tradición de realizar anualmente una reunión de los directores nacionales de aduanas de los once estados participantes en el acuerdo, aún cuando parece algo reducido el número de directores que efectivamente asisten. Además, suelen convocarse reuniones de expertos. Cabe preguntarse si acaso el desarrollo de la cooperación administrativa en el Cono Sur no exigiría reuniones en que participen menos países, y en las cuales pudiera obtenerse con más facilidad una representación más homogénea, al nivel de directores nacionales o sus suplentes. Dichas reuniones podrían ser convocadas por turno por cada una de las administraciones aduaneras participantes, y presididas por el director nacional de la administración huésped. Sin perjuicio de la participación de otras organizaciones, tales como la CEPAL, sería de interés que participara, en calidad de observador, el Director de la División de Política Comercial de la ALADI, lo que serviría para asegurar una eficaz vinculación con los trabajos realizados en materia aduanera en el seno de dicha institución.

Además de contribuir a las diversas formas de cooperación antes mencionadas, las reuniones entre los jefes de administraciones aduaneras podrían también dar origen a la organización coordinada de cursos de formación de funcionarios aduaneros. Dado que existe, en comparación con Europa, una situación privilegiada - por cuanto las diferencias de idioma no representan un inconveniente - sería posible proceder a un intercambio de funcionarios entre las administraciones, siempre que se pudieran arreglar los aspectos financieros de una operación de este tipo. El hecho de organizar cursillos de capacitación en una administración hermana podría ser

/extremadamente eficaz

extremadamente eficaz como medio de alcanzar una mejor comprensión recíproca de los métodos y prácticas aplicados por cada una de las administraciones, así como para crear un clima de mutua confianza. En el mismo sentido, debería favorecerse la colaboración entre las diversas escuelas de funcionarios de aduanas.