



BOLETÍN

FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



www.eclac.cl

Año XXIV - Edición No. 171, Noviembre 2000

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL MERCOSUR - AVANCES NORMATIVOS MÁS IMPORTANTES

Como se señaló en el Boletín FAL N° 167, el término "facilitación del comercio" corresponde a un concepto todavía insuficientemente delimitado y que se relaciona con una gran diversidad de ámbitos temáticos, tales como son los asuntos aduaneros, las normas técnicas, de calidad, fito y zoo-sanitarias, los transportes, la transmisión de la información comercial y varios tipos de servicios conexos al intercambio comercial.

Este hecho implica que para examinar la facilitación a nivel de un país o de un acuerdo de integración, es necesario obtener la información en diferentes organismos públicos, ya que la información no se encuentra centralizada. Así, el examen de la facilitación del comercio en el Mercosur resulta relativamente complejo por su gran descentralización orgánica y por la dispersión geográfica del funcionamiento de sus órganos.¹

Esta edición del Boletín se dedica a los avances logrados en materia aduanera y en normas técnicas y de control de calidad. Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Miguel Izam, Email: mizam@eclac.cl

I. ASUNTOS ADUANEROS

1. Acuerdo de Recife para la aplicación de los controles integrados en frontera

El acuerdo fue aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC) en el año 1993 mediante la Decisión No. 5 y protocolizado en la ALADI al año siguiente como un Acuerdo de Alcance Parcial para la facilitación de Comercio. Básicamente establece medidas técnicas y operativas para regular el funcionamiento de los controles integrados en las fronteras entre los cuatro países signatarios del Mercosur. Un control integrado en frontera implica la existencia de una infraestructura física única y compartida en la que operan de manera paralela las aduanas de los países limítrofes. Permite en principio un avance importante en términos de aumentos de

eficiencia, ya que todas las actividades se concentran en una sola instalación y los tiempos necesarios para los trámites y controles fronterizos de las mercancías transportadas pueden ser reducidos considerablemente.

Los contenidos más importantes de este Acuerdo se refieren a la forma de percibir los impuestos u otros gravámenes, a cuestiones relacionadas con el desempeño de los funcionarios, como son los materiales, equipos y bienes para el ejercicio de sus funciones, así como a las infracciones o delitos cometidos por los mismos. Además, se especifica que los países habilitarán prontamente las instalaciones requeridas para los controles integrados en frontera, los cuales funcionarán en horario permanente.

Posteriormente, en 1994, se registra en la ALADI el Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Recife, que consiste en su Reglamento. Éste se refiere principalmente a los procedimientos operativos para regular los controles aduaneros integrados. Entre otras, cabe destacar las disposiciones relacionadas con la manera de controlar la exportación e importación de mercancías, el egreso e ingreso de vehículos particulares y de medios de transporte de pasajeros y de mercaderías, y los controles migratorios, fitosanitarios y de transporte.

Tanto el Acuerdo de Recife como su Primer Protocolo Adicional se mantuvieron sin variación hasta junio del 2000, cuando ambos fueron revisados y modificados por el CMC mediante las Decisiones No. 4 y No. 5, respectivamente. Éstas perfeccionan la normativa preexistente, al precisar ciertos aspectos de jurisdicción territorial entre el país sede y el de entrada, y ampliando su cobertura temática hacia ámbitos relacionados con la instalación de sistemas de comunicación telefónica, de transmisión de datos, de satélite y de radio.

En este contexto, es importante referirse a dos normativas adicionales relacionadas con los controles aduaneros integrados en frontera. La primera normativa, aprobada por el Grupo Mercado Común (GMC) en el año 1994², está vinculada principalmente a la identificación de los puntos fronterizos en los que se establecerán tales controles. La nómina especifica 35 de estos puntos en total, los cuales pertenecen a la frontera Argentina-Brasil, Argentina-Paraguay, Argentina-Uruguay, Brasil-Paraguay o Brasil-Uruguay. Hacia mediados del año 2000 estaban operando cinco de estos controles integrados, aunque su funcionamiento puede ser perfeccionado. La segunda normativa tiene que ver con el horario de atención en los controles integrados. Así, el horario de atención se reduce sólo a los días hábiles de 7 a 19 horas.

2. Convenio de cooperación y asistencia recíproca entre las administraciones de aduanas relativo a la prevención y lucha contra ilícitos aduaneros

Este convenio fue aprobado en junio de 1997 por la CCM mediante la Decisión No. 1, y busca potenciar las estructuras de control de cada una de los cuatro aduanas nacionales, con el propósito de prevenir las acciones aduaneras ilícitas, a saber, toda violación, o tentativa de violación, de alguna legislación aduanera nacional. Se puede recurrir a esta normativa para asuntos de interés común como de uno, o más, de los Estados Partes. Este Convenio es un marco de referencia que define los procedimientos para dar curso regular a la solicitud de información que una Administración Aduanera presente a otra, siendo ambas del Mercosur.

Los antecedentes a intercambiar entre las administraciones aduaneras versan sobre el desplazamiento de ciudadanos, de bienes y de medios de transporte. También se contempla la posibilidad de efectuar algún tipo de control especial durante un período determinado sobre cualquiera de las personas u objetos desplazados, control que puede ser extensivo inclusive a los depósitos de mercaderías, presumiblemente destinadas al tráfico ilícito intra o extra Mercosur. Luego, la asistencia recíproca en esta materia puede concederse no sólo con fines preventivos, sino también con el objeto de investigar y reprimir los actos ilícitos aduaneros. La normativa consigna que la cooperación mutua no opera para solicitudes de arresto, cobro de derechos, impuestos, recargos, multas o sumas similares. No obstante, las partes involucradas podrán practicar una cooperación mutua más amplia que la reglamentada.

3. Programa de Asunción sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera

Luego de un período relativamente largo de maduración, este programa fue finalmente aprobado por la CCM en junio de 1999 ³, respondiendo a la necesidad de facilitar los procedimientos administrativos vinculados al intercambio comercial recíproco. Con todo, se trata de un Programa de Trabajo que señala, de manera global, para seis ámbitos temáticos los objetivos generales y algunas tareas específicas a lograr, pero que define con exactitud los plazos respectivos y las instancias orgánicas del Mercosur que deberían cumplirlos. El primer ámbito temático corresponde a los procedimientos administrativos que se ejecutan antes de la llegada de la mercadería a la zona primaria. El propósito es llegar a reglamentar los diferentes trámites de comercio exterior referidos a las licencias, certificaciones y autorizaciones de las diversas autoridades nacionales y de inspección preembarque que existen en cada uno de los Estados Partes, de manera de simplificarlos, asegurar su transparencia como su celeridad, y evitar que éstos sean utilizados con fines proteccionistas.

El segundo ámbito temático está vinculado al ingreso de la mercadería al país importador e incluye aspectos como los asuntos aduaneros, certificados sanitarios, sistemas de información y su transmisión, procedimientos operacionales y horarios. El tercer ámbito se refiere principalmente a los reglamentos operacionales, las comunicaciones, las instalaciones físicas, el equipamiento y a los recursos humanos y financieros destinados a los controles integrados. Los siguientes dos ámbitos temáticos guardan relación con la capacitación de los agentes del sector privado que intervienen en las operaciones comerciales internacionales y con las tasas nacionales cobradas en cada uno de los Estados Partes para la realización de servicios de procesamiento y control de operaciones de comercio exterior. El último ámbito temático define algunas cuestiones relativas al seguimiento del Programa.

Finalmente, es importante consignar que en diciembre de 1999 y mediante la Decisión No. 11, la CCM determinó prorrogar hasta el 31 de mayo del año 2000 el plazo establecido en el Programa de Asunción para la implementación de las medidas de simplificación de los trámites de comercio exterior y de frontera.

4. Modelo de reglamento de área de control integrado de cargas

Surgido como instrumento a partir de recomendaciones emanadas del Programa de Asunción sobre medidas de simplificación operacional de trámites de comercio exterior y de frontera, el Modelo de Reglamento de área de control integrado de cargas fue aprobado por la CCM en junio del 2000 (Decisión No. 6). Se trata de un Modelo genérico, ya que cada una de las áreas de control integrado deberá tener su propia normativa, haciendo los ajustes y las adaptaciones que correspondan a la propuesta genérica. Los reglamentos serán de tipo propositivo y deberán ser sometidos a la aprobación de la CCM.

El Modelo genérico indicado se refiere principalmente a las disposiciones administrativas relacionadas con los funcionarios públicos y con los agentes privados; a asuntos de seguridad, comunicaciones, instalaciones, materiales, bienes y equipamiento; al horario de funcionamiento de las áreas de control integrado; a las atribuciones y competencias de los diferentes organismos públicos nacionales encargados de las distintas fases del control; a los procedimientos para practicar los controles a las personas y a los medios de transporte, así como a los requerimientos aduaneros vinculados a la circulación y al tránsito de mercaderías, especialmente en relación con los ámbitos fito y zoo-sanitarios.

II. NORMAS TÉCNICAS Y DE CONTROL DE CALIDAD

1. Reconocimiento mutuo y equivalencia de sistemas de control

Aprobado por el GMC en diciembre de 1998 (Resolución No. 77), este instrumento busca responder a la necesidad de acelerar el proceso de facilitación del comercio intra- Mercosur, con la perspectiva de que se lleguen a adoptar procedimientos claros y transparentes en la aplicación de los reglamentos técnicos nacionales, y también de las normas técnicas armonizadas a nivel subregional, incluidos los referidos a los controles sanitarios y fitosanitarios. Todo esto con el propósito de fortalecer la confianza mutua, de poder alcanzar el reconocimiento de los diferentes sistemas nacionales involucrados, de garantizar la calidad de los bienes y servicios transados, y de evitar los costos que genera la duplicación de procedimientos de evaluación de conformidad, en especial de certificación de productos. La normativa anuncia negociaciones tendientes a la celebración de acuerdos de equivalencia de sus sistemas de control sanitario y fitosanitario, así como de acuerdos de reconocimiento mutuo de procedimiento de evaluación de la conformidad. Para ello, se instruye al Subgrupo de Trabajo No. 8 (Agricultura) y al Subgrupo de Trabajo No. 3 (Reglamentos Técnicos), a definir los principios, directrices, criterios y parámetros a ser sometidos al GMC antes de julio de 1999.

Dos puntos de esta normativa merecen ser destacados. El primero cambia y amplía el nombre del Subgrupo de Trabajo No. 3, que pasa a ser denominado Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad. El segundo plantea de manera explícita la posibilidad de que los acuerdos suscritos en su marco podrán ser bilaterales, concediendo a los demás Estados Partes del Mercosur las oportunidades para demostrar objetivamente que sus sistemas de control garantizan los niveles equivalentes de protección.

Cabe destacar que con posterioridad a la vigencia de esta normativa se han firmado dos acuerdos bilaterales de este tipo. El primero, suscrito en 1998, corresponde al Entendimiento entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento de la República Federativa del Brasil, sobre simplificación de procedimientos de fiscalización para productos agropecuarios y de pesca. El segundo, firmado en 1999, es el Protocolo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre evaluación de la conformidad.⁴ Si bien el primero de estos dos acuerdos no menciona explícitamente a la Resolución No. 77 de 1998, aunque sí hace referencias al Mercosur, el segundo de ellos señala expresamente que se trata de un instrumento que tiene como base dicha Resolución.

2. Principios, directrices, criterios y parámetros para el reconocimiento de la equivalencia de los sistemas de control de alimentos

Teniendo como base la Resolución No.77 de 1998, y a partir de lo recomendado posteriormente por el Subgrupo de Trabajo No. 3, el GMC suscribe este instrumento en 1999.⁵ En él se señala que el proceso de armonización pretende básicamente ser una herramienta facilitadora del comercio regional, que surge frente a la necesidad de garantizar que los alimentos producidos y comercializados en el ámbito del Mercosur tengan un tratamiento equivalente en los diferentes Estados Partes, en cuanto a procedimientos de aprobación y control. Su propósito principal es preservar la salud de la población y prevenir los fraudes y las prácticas desleales de comercio. En su texto se reitera que los acuerdos de equivalencia que se suscriban deberán ser totalmente compatibles con la normativa Mercosur.

En este contexto jurídico fue posteriormente suscrito, por Argentina y Brasil, el *Memorándum* de entendimiento sobre circulación de productos alimenticios, en noviembre del año 1999. De carácter interministerial (Ministerios de Salud), el instrumento establece compromisos para simplificar los procedimientos de control sanitario en frontera entre ambos países para los bienes que se especifican. Se trata de 50 productos que estarán sujetos a procedimientos simplificados, y de 25 productos a los que les serán aplicados procedimientos regulares de control.

3. Principios, directrices, criterios y parámetros para los acuerdos de equivalencia de los sistemas de control sanitario y fitosanitario

A partir de la Resolución No. 77 de 1998 y de lo que a continuación recomendara el Subgrupo de Trabajo No. 8, el GMC suscribe este instrumento en 1999.⁶ Es importante señalar que si bien se trata de una normativa muy parecida a la mencionada en el punto anterior, habida cuenta de las obvias distinciones temáticas, su principal diferencia radica en que tiene un nivel de detalle menos exhaustivo.

4. Directrices para la elaboración y revisión de los reglamentos técnicos Mercosur

Este instrumento, aprobado por el GMC en 1996,⁷ surgió para superar las barreras técnicas con efectos inhibidores sobre el comercio regional, mediante la armonización de la

reglamentación técnica existente en los Estados Partes. Se aclara que los reglamentos técnicos deben restringirse exclusivamente a aspectos esenciales relacionados con la salud, la seguridad, la protección del medio ambiente y la defensa del consumidor. Con tal objeto, la normativa propone definir una metodología común para la elaboración y la revisión de los reglamentos técnicos Mercosur. En efecto, entre otras precisiones conceptuales, en ella se define lo que es una norma técnica y un reglamento técnico Mercosur. Asimismo, se consignan directrices generales y específicas relativas a la elaboración y revisión de los reglamentos técnicos Mercosur y su modo de incorporación a nivel nacional.

Posteriormente, en el año 1998, una nueva normativa (Resolución No. 38) establece que los reglamentos técnicos que se aprueben por Resolución del GMC, se aplicarán en el territorio de los Estados Partes, al comercio entre ellos y también a las importaciones procedentes de terceros países.

5. Armonización de nuevas tecnologías en telecomunicaciones

Esta norma fue aprobada por el GMC en 1994 (Resolución No.24). En ella se establece que siempre que un Estado Parte decida editar un reglamento técnico, ya sea referido a un nuevo servicio de telecomunicaciones o a uno ya existente, basado en nuevas tecnologías, deberá informar a los restantes miembros del Mercosur con la suficiente anticipación, enviándoles, además, informaciones lo más detalladas posible sobre el funcionamiento de la tecnología a ser adoptada.

6. Protocolo de armonización de normas en materia de diseños industriales

Este instrumento fue aprobado por el CMC en el año 1998 (Decisión No.16), para promover una protección eficiente de los derechos de propiedad intelectual en este ámbito. Así, la normativa, en un anexo que forma parte de ella, establece reglas y principios que servirán de base para la aplicación de los derechos de propiedad intelectual en materia de diseños industriales. El Protocolo se refiere principalmente a aspectos relativos a la naturaleza y alcance de los conceptos involucrados y de las obligaciones a contraer, a la vigencia de los acuerdos internacionales que existen al respecto, al trato nacional, así como a temas estrictamente jurídicos relacionados con el derecho que él mismo crea y con sus correspondientes procedimientos y plazos.

7. Reunión especializada de ciencia y tecnología (RECYT)

Esta instancia fue creada por el GMC en 1992 (Decisión No. 24), con el objeto de promover el estudio de los aspectos vinculados a esta materia, con vistas a la integración de las instituciones de investigación y a la formulación de lineamientos para establecer políticas científicas y tecnológica comunes en el seno del Mercosur. Además, dado que varios de los Subgrupos de Trabajo abordaban desde distintos puntos de vista este tema, se requería una coordinación de sus posiciones para avanzar en la ejecución de tareas conjuntas.

Más recientemente, en el mes de abril del 2000, el GMC aprobó una nueva estructura para el funcionamiento de la RECYT (Resolución No. 11). Así, se plantea la necesidad de

concentrar esfuerzos en la capacitación de recursos humanos, en la formulación y ejecución de proyectos conjuntos de investigación y de desarrollo, y en avanzar en el ámbito de la sociedad de la información. En relación con las comisiones temáticas, se define que habrán sólo dos de estas. Mientras que la primera se referirá a la capacitación de recursos humanos y a los proyectos de investigación y desarrollo, la segunda se abocará a los asuntos vinculados con la sociedad de la información. Por último, se plantea que la RECYT deberá articularse no sólo con los Subgrupos de Trabajo del Mercosur, sino también con organismos gubernamentales, del sector productivo, académicos, internacionales y con programas de cooperación internacional.

En el mes de junio del 2000, el GMC aprobó el nuevo programa de trabajo de la RECYT, ⁸ que cubre hasta el mes de mayo del 2002. El nuevo programa define las actividades de las dos comisiones temáticas, planteando explícitamente que la RECYT tendrá que volcarse sobre todo a las cuestiones de carácter estratégico, sin constituirse en un foro ejecutor.

Notas:

1 El Mercosur sólo dispone de una Secretaría Administrativa que tiene por función esencial servir a los países que son miembros plenos del Acuerdo, y no necesariamente a entidades externas. Además, los miembros de las instancias de trabajo van cambiando porque son funcionarios de gobierno. Así, la mejor manera de conocer lo tratado en los pasados nueve años de funcionamiento del Mercosur es revisando su normativa. Las siguientes instancias de trabajo del Mercosur tienen una relación estrecha con la facilitación del comercio: Comisión de Comercio, Grupo Mercado Común, Comité Técnico No.1 (Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías), Comité Técnico No.2 (Asuntos Aduaneros), Comité Técnico No.3 (Normas y Disciplinas Comerciales), Subgrupo de Trabajo No.3 (Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad), Subgrupo de Trabajo No.5 (Transporte e Infraestructura) y Subgrupo de Trabajo No.8 (Agricultura). Asimismo, las principales instancias relacionadas indirectamente con el tema son: Grupo de Servicios, Subgrupo de Trabajo No. 11 (Salud), Subgrupo de Trabajo No. 6 (Medio Ambiente), Comité Técnico No. 8 (Restricciones y Medidas no Arancelarias).

2 Mediante la Resolución No. 5 de ese mismo año. Asimismo, la nómina de los controles integrados en frontera está registrada en un anexo que es parte de dicha Resolución y que corresponde a la Recomendación No. 12 que elevó en el año 1994 al GMC el original Subgrupo de Trabajo No. 2 del Mercosur, denominado Asuntos Aduaneros. Cabe aclarar que a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994), es el Comité Técnico No. 2 (Asuntos Aduaneros) el encargado de tales temas.

3 Figurando como anexo y también como parte de la Decisión No. 2 de ese mismo año.

4 A partir del cual fue suscrito el *Memorandum* sobre certificación de seguridad de los productos eléctricos.

5 Figurando como anexo y también como parte de la Resolución No. 59 de ese mismo año.

6 Figurando como anexo y también como parte de la Resolución No. 60 de ese mismo año.

7 Figurando como anexo y también como parte de la Resolución No. 152 de ese mismo año.

8 Figurando como anexo y también como parte de la Resolución No. 34 de ese mismo año.