

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.288
6 de noviembre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina



ALGUNAS PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL CONVENIO TIR

81-10-2361

PREFACIO

A fin de difundir los conceptos más importantes acerca del Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), la CEPAL inició en agosto de 1980, dentro de su Boletín FAL, una sección destinada a responder las consultas sobre diferentes materias recogidas durante la realización de los seminarios destinados a analizar las posibilidades de adopción del Convenio Aduanero relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), elaborado en Ginebra en 1975. Estos seminarios se celebraron en Sao Paulo, Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile en noviembre de 1979 y en Asunción, La Paz y Lima en enero de 1980.

También se han recogido las consultas formuladas en los diferentes foros regionales en los que se ha considerado el Convenio TIR.

Teniendo en cuenta el interés que han despertado estas preguntas y sus respuestas, se ha decidido recopilarlas en este documento para ser presentadas a la Reunión de Expertos en Tránsito Aduanero de la ALADI convocada para realizarse el mes de noviembre de 1981 en Montevideo.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE EL CONVENIO TIR

1. ¿Qué es el Convenio TIR?

El Convenio TIR es una convención internacional de cooperación entre los servicios aduaneros de las Partes Contratantes para facilitar las operaciones de transporte internacional a través de la aplicación de un régimen común de tránsito aduanero. El Convenio TIR se aplica a los transportes de mercancías efectuados, sin manipulación intermedia de la carga, a través de una o varias fronteras, desde una aduana de salida de una Parte Contratante hasta una aduana de destino de otra o de la misma Parte Contratante en vehículos de transporte por carretera, conjuntos de vehículos o contenedores, siempre que parte del viaje entre el principio y el final de la operación TIR se efectúe por carretera.

Las operaciones de transporte deberán realizarse al amparo de un Cuaderno TIR, conforme al modelo establecido en el Convenio, que cuente con la garantía de asociaciones debidamente autorizadas por las autoridades aduaneras de las Partes Contratantes.

2. ¿Qué es, en esencia, el Cuaderno TIR?

El Cuaderno TIR constituye, en cierto modo, "el pasaporte" de las mercancías que circulan en tránsito. Cumple la función de declaración de tránsito y es, a la vez, un título de garantía aduanera válido en los Estados contratantes de dicho Convenio para el transporte internacional de mercancías a través de diversos modos de transporte, siempre que en un momento dado se realice un recorrido por carretera.

3. ¿Cómo se utiliza en la práctica el Cuaderno TIR?

El Cuaderno TIR comprende una serie de cupones, agrupados de a dos. En cada país se utiliza una pareja de cupones para el control de cada operación TIR. Las autoridades aduaneras se quedan con uno de ellos en la oficina de partida o cuando las mercancías entran al país y retiran el segundo cupón cuando el vehículo o el contenedor deja el territorio nacional; en el país de destino, se retiene uno de los cupones a la llegada del vehículo o del contenedor a la frontera y el otro se retira cuando las mercancías son recibidas en el lugar de destino. El segundo cupón se envía a la oficina aduanera anterior para que sirva de documento de control (tornaguía) de que la operación de tránsito se ha finiquitado satisfactoriamente.

4. ¿Qué ventajas ofrece el Convenio TIR a las autoridades aduaneras?

Presenta numerosas ventajas para las autoridades aduaneras, porque cumple con las exigencias normales de los procedimientos nacionales de tránsito (seguridad física, garantía, documento, control), y al mismo tiempo, evita la necesidad, onerosa en lo que se refiere a mano de obra e instalaciones, de proceder a una inspección material de la carga en los países de tránsito y mientras la carga permanece en tránsito en el país de destino.

5. ¿Cómo surgió la idea de elaborar un convenio aduanero uniforme para el transporte internacional de mercancías?

La idea surgió en Europa de la necesidad de reducir las dificultades que se presentan a los transportistas durante el tránsito internacional, especialmente en los cruces de fronteras y ofrecer a las autoridades aduaneras una mayor seguridad física para el transporte de las mercancías y una protección eficaz de los ingresos de cada estado por el cual transitan las mercancías.

6. ¿Fuera de los países europeos, está en vigor el Sistema TIR?

Efectivamente, se aplica en Estados Unidos de América y en Canadá, en diversos países de Asia, como el Japón, Turquía y aun en Irán, así como en Marruecos, Túnez y otras naciones africanas.

7. ¿Es efectivo que la Comunidad Económica Europea aplica un régimen especial de tránsito en vez del sistema TIR?

En la Comunidad Económica Europea coexisten actualmente el sistema TIR y un régimen de tránsito aduanero de aplicación exclusiva dentro de los países de la CEE, denominado Régimen de Tránsito Comunitario. Este último no sustituyó al sistema TIR porque sólo puede aplicarse entre los países de la Comunidad, mientras que para el comercio con otras naciones sigue siendo indispensable el sistema TIR.

8. ¿Los países de América Latina podrían crear un régimen especial, como en la CEE, en lugar de aplicar directamente el sistema TIR?

En realidad, ello exigiría años de esfuerzos y de negociaciones y no serviría para solucionar los problemas de tránsito aduanero que plantea el comercio con los países extrarregionales. Sin embargo, el propio Convenio TIR en su artículo 48 prevé que las Partes Contratantes que formen una unión aduanera o económica pueden aplicar disposiciones especiales sobre las operaciones de transporte que comiencen y terminen en sus territorios o que se efectúen en tránsito por éstos, siempre que dichas disposiciones no reduzcan las facilidades previstas en el Convenio TIR.

9. ¿Cuántos organismos internacionales de garantía existen?

Actualmente existe una sola cadena de garantía en el mundo, respaldada por la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) y una red de asociaciones nacionales afiliadas que actúan como garantes en sus respectivos países. Estas pueden expedir Cuadernos TIR con el respaldo y el distintivo de la IRU, siempre que estén autorizadas por las autoridades pertinentes de sus respectivos países.

10. ¿Puede existir otro organismo internacional, además de la IRU, que garantice el sistema TIR?

Aunque en la actualidad sólo existe la cadena de garantía de la IRU, el Convenio TIR no limita la existencia de organismos internacionales que puedan constituir una cadena de garantía para los cuadernos TIR a través de asociaciones garantes afiliadas.

11. ¿De modo que no habría impedimento para crear una cadena regional de asociaciones que garanticen el tráfico internacional entre los países de una región determinada?

Es verdad, siempre que utilicen un cuaderno TIR propio, válido solamente entre los países adheridos al Convenio TIR que formen parte de dicha cadena regional de garantía. Para el tráfico internacional de dichos países con otras naciones de fuera de la región habría que concertar un acuerdo especial de cobertura recíproca con la cadena de la IRU.

12. ¿El sistema TIR exime de la aplicación de los acuerdos bi o multilaterales sobre transporte internacional o de las reglamentaciones nacionales aplicables en las fronteras?

No, porque el sistema TIR concierne exclusivamente a las disposiciones relativas al tránsito aduanero internacional, de modo que permanecen inalteradas las exigencias que habitualmente se aplican en el momento del paso de las fronteras, como ser las autorizaciones o permisos de transporte internacional, de control migratorio, sanitario, etc.

13. ¿Qué hay que hacer para que pueda funcionar el Sistema TIR en un país, y quién debe hacerlo?

a) Al Gobierno del país le compete:

- i) Formular el documento de adhesión al Convenio TIR dirigido al Secretario General de las Naciones Unidas y presentado a dicha Secretaría General;
- ii) Preparar los instrumentos aduaneros necesarios para realizar las operaciones del tráfico TIR y su control;
- iii) Preparar los instrumentos técnicos necesarios para efectuar la inspección de los vehículos, semirremolques y contenedores.

b) A las empresas de transporte del país les cabe la responsabilidad de constituirse en una asociación nacional garante que forme parte de una cadena internacional de garantía, como por ejemplo la de la IRU, y en esa calidad tomar las siguientes medidas:

- i) Celebrar un acuerdo y un acta de garantía en que se compromete ante la Administración Nacional de Aduanas a garantizar solidariamente hasta por la suma de 50 000 dólares (o su equivalente en moneda del país), los créditos por concepto de suspensión de los derechos e impuestos de importación o exportación que

/dicha administración

dicha administración conceda a las personas que importen, exporten o transiten mercaderías al amparo de un Cuaderno TIR expedido por la propia asociación nacional garante o por cualquier otra organización afiliada a la cadena internacional de garantía (IRU);

- ii) Formalizar un contrato de garantía con una compañía de seguros, un banco comercial u otra entidad de respaldo financiero, mediante el cual la entidad elegida se comprometa a servirle de fiadora ante la Administración Nacional de Aduanas hasta la suma de 50 000 dólares (o su equivalente en moneda del país) por toda reclamación de la Administración de Aduanas contra las personas que importen o exporten mercancías o las transporten en tránsito al amparo de un Cuaderno TIR expedido por la asociación nacional garante o por otra organización miembro de la cadena (IRU);
 - iii) Formalizar un acta de compromiso y organizar la petición, recepción, expedición, control y pago de los Cuadernos TIR, con el órgano rector de la cadena internacional de garantía (IRU);
 - iv) Examinar y certificar la solvencia de las empresas de transporte y de los transportistas que deseen hacer uso del sistema.
- c) A las autoridades aduaneras les corresponde:
- i) Reglamentar la aplicación del Convenio TIR;
 - ii) Aprobar el acuerdo y el acta de garantía de la asociación nacional garante y autorizarla para expedir los Cuadernos TIR y para actuar como garante de los Cuadernos expedidos por asociaciones extranjeras afiliadas al organismo internacional a que ella misma pertenezca;
 - iii) Consultar con los países limítrofes sobre la habilitación de las aduanas y sus horarios de trabajo a fin de poder designar las aduanas de salida, tránsito y destino habilitadas;
 - iv) Fijar, si se desea, itinerarios y tiempo para recorrer los países limítrofes;
 - v) Capacitar al personal de las aduanas habilitadas.

d) A las autoridades que deben inspeccionar los vehículos, remolques y contenedores les compete:

- i) Reglamentar la inspección;
- ii) Recibir las solicitudes de los transportistas, verificar los vehículos o contenedores y certificar su aprobación;
- iii) Informar a sus choferes sobre los procedimientos y exigencias del sistema.

14. ¿Qué deben hacer las empresas de transporte para poder acogerse al Sistema TIR cuando éste ya está funcionando?

- a) Presentar una solicitud de admisión al Sistema TIR y certificar ante la asociación nacional garante su solvencia financiera y profesional;
- b) Realizar una declaración de compromiso con la asociación nacional garante una vez que sea aceptada para utilizar el sistema; y
- c) Obtener de la autoridad competente el certificado de aprobación para cada vehículo, semirremolque o contenedor que desee utilizar al amparo de los Cuadernos TIR.

15. ¿Qué condiciones técnicas debe poseer todo vehículo, remolque o contenedor para poder transportar mercancías bajo el Sistema TIR?

Las condiciones técnicas de los vehículos, remolques o contenedores están establecidas en los anexos 2 y 7 del Convenio y, en general, ellas están destinadas a asegurar que:

- a) Sea posible colocar en ellos un precinto aduanero, de manera sencilla y segura;
- b) No pueda extraerse de la parte precintada ni introducirse en ella ninguna mercancía sin dejar huellas visibles de fractura o de ruptura del precinto aduanero;
- c) No posean ningún espacio disimulado en que pueda ocultarse mercancías;
- d) Todos los espacios que puedan contener mercancías sean de fácil acceso a la inspección aduanera.

16. ¿Quiénes están habilitados para expedir Cuadernos TIR?

El Convenio establece que estarán habilitadas para expedir los Cuadernos TIR aquellas asociaciones garantes, autorizadas por las autoridades aduaneras de una Parte Contratante, cuya garantía se extienda también a

/las responsabilidades

las responsabilidades que puedan exigirse en dicho país con ocasión de operaciones realizadas al amparo de Cuadernos TIR expedidos por asociaciones extranjeras afiliadas al organismo internacional a que pertenezca la asociación garante. Es decir, los usuarios deben constituir una verdadera cadena de garantía internacional.

17. ¿Cualquier porteador puede solicitar a la asociación garante de su país la emisión de un Cuaderno TIR?

Efectivamente, y le será entregado, a menos que se trate de un transportista que haya cometido irregularidades en la utilización de otros Cuadernos TIR. No existe, pues, la más mínima práctica selectiva o discriminatoria. Por otra parte, en algunos países existe más de una asociación nacional garante para la emisión de Cuadernos TIR.

18. ¿La emisión de los Cuadernos TIR permite a la asociación garante nacional por sí sola o en relación con las asociaciones garantes extranjeras, controlar el tráfico internacional?

En los países en que funciona el Sistema TIR no se mezclan los aspectos de transporte y los aspectos de aduana. Las autorizaciones de transporte internacional son reglamentadas, en gran parte, sobre la base de negociaciones y acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países interesados. La emisión de los Cuadernos TIR está garantizada por la asociación nacional afiliada a la IRU y no está condicionada en forma alguna a la existencia de una autorización de transporte internacional.

19. ¿Cómo funciona el Régimen TIR para aquellas operaciones que incluyen un tramo marítimo?

En general, el Convenio TIR no excluye ningún transporte por mar, siempre que una parte del transporte se haga por carretera. Desde el punto de vista puramente legal, no hay problema. Pero debe tenerse en cuenta que el mar internacional no es de ningún modo un "territorio aduanero". Por consiguiente, el Cuaderno TIR no está en vigor durante el transporte marítimo.

El sistema TIR se utiliza frecuentemente para el transporte de camiones a través del Canal de la Mancha, el mar Báltico y el mar Mediterráneo. Estos cruces son relativamente cortos y la mayor parte del tráfico se hace mediante camiones acompañados por su conductor. Sin embargo, algunas veces los remolques son cargados a bordo del barco por un tractor

/y, en

y, en el puerto de llegada, son sacados por otro tractor. Esto último es muy frecuente en la zona del Mediterráneo. Cualquiera que sea el caso, el Cuaderno TIR que cubre el vehículo (remolque, contenedor, etc.) es presentado al servicio aduanero en el puerto de carga. La operación TIR puede haber comenzado en este país o en otro. El servicio aduanero del puerto verifica los precintos, el Cuaderno TIR y arranca de este último el talón correspondiente, terminándose la operación TIR en lo que se refiere a dicho país.

Al llegar al puerto de destino el procedimiento es exactamente el mismo que al llegar a la primera oficina de aduana fronteriza de un país. La aduana tiene que verificar los precintos y arrancar el talón correspondiente del Cuaderno TIR.

Significa que el sistema funciona como de costumbre tanto en el país de embarque como en el país de desembarque, bajo la responsabilidad del titular del Cuaderno y con la garantía de la asociación que lo expidió.

20. ¿Cuál es la situación legal durante el transporte marítimo?

El transporte marítimo no se efectúa a través de un país. El mar, excepto las aguas jurisdiccionales, es un lugar internacionalmente libre y no está sujeto a la jurisdicción de ninguna administración aduanera. En pocas palabras, las formalidades aduaneras se limitan, por lo general, a un manifiesto de mercancías, que se establece para que el barco lo presente a la aduana en el puerto de llegada. Cualquier diferencia entre la carga embarcada (número de paquetes, bolsas, cajas, etc.) y la información contenida en el manifiesto constituye generalmente una infracción, que contraviene la reglamentación aduanera nacional relativa al manifiesto, y el culpable es, desde un punto de vista jurídico, la compañía naviera, no interviniendo para nada el Régimen TIR.

Si en el puerto de llegada se presenta un Cuaderno TIR correspondiente a un vehículo (remolque, contenedor, etc.) y se ha establecido que los precintos están rotos y que faltan paquetes o que la designación de las mercancías está mal hecha, etc., desde el punto de vista del Convenio la aduana podrá no aceptar el mismo Cuaderno para la reanudación de la operación TIR, y las infracciones, de haberlas, serán penalizadas de acuerdo con la reglamentación nacional referida en los manifiestos. La conclusión práctica es que no se puede recurrir a la asociación garante en el caso de que surjan dificultades durante el transporte marítimo.

21. ¿Cómo funciona el Régimen TIR para aquellas operaciones que incluyen un tramo ferroviario?

Han de considerarse dos casos:

a) Si durante el transporte ferroviario se utiliza el régimen TIR, entonces se aplica el Sistema TIR con todo lo que ello implica;

b) Si durante el transporte ferroviario se considera más conveniente transferir el embarque a un régimen de tránsito aduanero especial para los ferrocarriles, entonces durante esa parte del transporte se suspende la operación TIR. Por lo tanto, si se comete en dicho tramo una infracción, las consecuencias serán tratadas de acuerdo con las disposiciones pertinentes del régimen de tránsito aduanero ferroviario utilizado.

22. ¿En una operación que se inicie y finalice mediante transporte por carretera y que incluya transporte marítimo o ferroviario intermedio, se puede utilizar un mismo Carnet TIR durante todo el viaje a pesar de que en ambos extremos actúen transportistas por carretera diferentes?

En el Régimen TIR se considera que la persona que firma el Cuaderno TIR como titular al comienzo mismo de dicha operación TIR es el responsable ante la asociación garante. El mismo Cuaderno TIR puede utilizarse para la totalidad del transporte, pero le corresponde al titular inicial decidirlo.

Cuando el operador inicial esté en condiciones de organizar todo el viaje, seguramente preferirá utilizar un solo Cuaderno TIR para todo el trayecto. Sin embargo, cuando el transporte deba realizarse mediante una sucesión de operadores, es probable que se utilice un Cuaderno TIR para el transporte en el tramo inicial y otro en el tramo final. Sin embargo, la matriz (página amarilla) del primer cuaderno puede utilizarse como enlace, y si los precintos se conservan intactos será más breve la formalización del nuevo Cuaderno TIR y toda la operación aduanera en sí.

