

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.292
30 de setiembre de 1981
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



TRANSITO ADUANERO EN LOS PAISES DE SUDAMERICA

81-10-2240

I. INTRODUCCION

Después de la segunda guerra mundial, se inició en Europa un gran desarrollo del transporte internacional por carretera, poniéndose de manifiesto la necesidad de facilitar las operaciones en las fronteras para evitar detenciones prolongadas de los vehículos. La configuración geográfica de Europa y sus reducidas distancias hacen que un transporte internacional precise atravesar varias fronteras, aun cuando el recorrido sea relativamente corto. Para resolver estos requerimientos, un número reducido de países europeos inició en 1949 la aplicación de ciertas prácticas comunes de tránsito aduanero, las que posteriormente sirvieron de base para la negociación del Convenio TIR aprobado en 1959, el que fue ampliado en 1975 para incluir el transporte multimodal. A través de la aplicación de un régimen común de tránsito aduanero, los países europeos buscaban racionalizar y simplificar la intervención de las aduanas en las fronteras y permitir que las operaciones de exportación y nacionalización de la mercadería se realizara en terminales interiores de carga internacional próximos a los exportadores o importadores, según el caso.

La nacionalización de las mercaderías en el destino, en lugar de las fronteras, ha sido también una preocupación constante de los empresarios de transporte internacional en Sudamérica, pero por diferentes razones.

Efectivamente, en la mayoría de las rutas de transporte internacional por carretera en América del Sur, por ejemplo, los puntos fronterizos están ubicados en lugares inhóspitos, donde no sería factible tener todos los servicios bancarios, de aduanas y de otros organismos que deben intervenir en los procedimientos de exportación y de importación. Por otra parte, los procedimientos de exportación y de importación exigen que las mercancías estén acompañadas de una serie de documentos comerciales y oficiales. En los casos donde las comunicaciones son inadecuadas entre los puntos fronterizos y los centros bancarios y sedes de los organismos oficiales, como es frecuente el caso en Sudamérica, los procedimientos de exportación e importación en la frontera demoran mucho tiempo y reducen la productividad de los vehículos de transporte, con los aumentos consecuentes en los costos del transporte para los usuarios.

Aunque los objetivos de los países europeos al aplicar un régimen común de tránsito aduanero como el Sistema TIR no coinciden plenamente con los de los países de Sudamérica, la experiencia desarrollada en Europa y, en especial, los mecanismos aplicados son igualmente válidos para resolver la situación de los transportistas internacionales en la región en relación con la aspiración de que la carga sufra el mínimo de detenciones durante el viaje desde el origen hasta el destino.

II. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE TERRESTRE INTERNACIONAL POR CARRETERA

El transporte internacional entre los países de Sudamérica se ha realizado tradicionalmente por vía marítima. La preocupación por el transporte internacional por carretera surgió en Sudamérica al inicio de la década de los años 60 entre los países del Atlántico, siendo su primera forma de expresión institucional las disposiciones de carácter interno destinadas a reglamentar el tráfico de carga a través de las fronteras terrestres nacionales. La primera disposición gubernamental se dictó en el Uruguay el 28 de junio de 1962 para facilitar el ingreso de vehículos automotores de carga pertenecientes a los países de la ALALC sujeto a la reciprocidad. El 8 de marzo de 1963 el Gobierno del Brasil dictó el Decreto Nº 51813/A, el cual autorizó la entrada al país de camiones que transportaran carga regularmente manifestada, procedente de los países con los cuales el Brasil tiene conexiones viales provistas de puestos aduaneros y que den en sus territorios un tratamiento recíproco equivalente a los camiones procedentes del Brasil. Mediante esta disposición se hizo posible el tráfico de camiones entre el Brasil y el Uruguay.

Posteriormente, el 19 de agosto de 1963 la Administración Nacional de Aduanas de la Argentina dictó la Resolución General Nº 10/63, en la cual se establece que las mercaderías procedentes de países limítrofes, que lleguen a la República de Argentina por carretera, podrán nacionalizarse en el mismo medio de transporte, o a su costado, y seguir viaje a su destino en los vehículos que provengan de aquellos países que ofrezcan reciprocidad de tratamiento y que cumplan con las condiciones establecidas en la resolución. Con esta disposición del Gobierno argentino se amplió el intercambio a tres países, Argentina, Brasil y Uruguay.

Las dificultades surgidas por la falta de armonización y uniformidad de criterios para la aplicación práctica de estas disposiciones llevó a los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay a reunirse en Buenos Aires, del 9 al 16 de diciembre de 1965, para examinar la posibilidad de establecer un tratamiento uniforme y conjunto para facilitar la expansión del transporte por carretera entre los tres países. Como resultado de esta reunión, dichos países elaboraron un proyecto de convenio que quedó abierto a la firma de sus gobiernos y también a la de cualquier país miembro de la ALALC.

Finalmente, el 19 de octubre de 1966 los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay suscribieron el texto del convenio sobre transporte internacional terrestre, al que adhirieron Chile y Paraguay en 1967. A este instrumento se le conoce como el Convenio Quintopartito, y al suscribirlo las Partes Contratantes tuvieron como objetivo favorecer la expansión del intercambio comercial recíproco y el turismo, y contribuir al logro de la integración propiciada por la ALALC.

Los países del Grupo Andino, poco después de suscribir su propio acuerdo subregional el 26 de mayo de 1969, iniciaron la preparación de un convenio sobre transporte internacional por carretera, el cual fue aprobado a través de la Decisión 56 en el IX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en agosto de 1972. Posteriormente, mediante la Decisión 56A, durante el XII Período de Sesiones Ordinarias, en julio de 1973, se aprobaron los formularios para el transporte internacional por carretera, como Anexo 2 de la Decisión 56.

Esta Decisión fue ratificada por Colombia el 15 de setiembre de 1973 mediante el Decreto 1910, por Venezuela mediante la Ley Aprobatoria del 26 de setiembre de 1973, por Perú el 13 de julio de 1976 mediante el Decreto Ley 21546 y por Bolivia el 14 de julio de 1977 a través del Decreto Supremo 14733.

En la V Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del Cono Sur, celebrada en el año 1974 en Santiago de Chile, se inició la negociación de un convenio destinado a substituir el Convenio Quintopartito. En la VIII Reunión de Ministros, celebrada en Mar del Plata en noviembre de 1977, se aprobó el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre y sus tres anexos (Anexo 1: Aspectos aduaneros; Anexo 2: Auto-transporte internacional por carretera, y Anexo 3: Aspectos migratorios), que fue suscrito por los gobiernos de la República de Argentina, República Federativa del Brasil, República de Bolivia, República de Chile, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay.

contenedores o vehículos; 2) las aduanas de frontera se limitarán al examen de los sellos y precintos colocados por la aduana de origen y, si los encuentran intactos, permitirán que los vehículos sigan a su destino, sin perjuicio de que pongan sus propios sellos y precintos si lo juzgan necesario, y 3) la nacionalización de la carga se llevará a efecto en la aduana del lugar de destino."

Durante la negociación del Convenio de Transporte Internacional Terrestre, suscrito por los países del Cono Sur en reemplazo del Convenio Quintopartito, se prefirió establecer que las cargas serían nacionalizadas de acuerdo con la legislación vigente en cada país. Sin embargo, en el Anexo 1 sobre aspectos aduaneros, se estableció como principio general que el transporte de mercaderías, efectuado al amparo del convenio, se realizará bajo el régimen de tránsito aduanero internacional. Bajo dicho régimen, las mercancías se pueden transportar dentro del territorio de cada país signatario: a) de una aduana de entrada a una aduana de salida; b) de una aduana de entrada a una aduana interior, y c) de una aduana interior a una aduana de salida. El régimen de tránsito aduanero internacional se aplica tanto a las mercaderías transportadas como a las unidades de transporte terrestre de carga y de pasajero.

Los negociadores del Convenio de Transporte Internacional Terrestre de los países del Cono Sur, incorporaron dentro del convenio prácticamente las mismas disposiciones establecidas, poco tiempo antes, como normas comunes sobre tránsito aduanero internacional en el seno de la ALALC, con la perspectiva de que la aplicación de disposiciones comunes al tránsito aduanero en cada uno de los países miembros del convenio llevaría aparejada por sí sola una armonización que facilitaría las operaciones de transporte internacional.

III. EL TRANSITO ADUANERO EN LOS CONVENIOS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL

El Convenio Quintopartito de 1966 en su artículo 8º establece, como regla general, la nacionalización de la carga en frontera, ya sea sobre el vehículo o al costado del mismo. Sin embargo, en el mismo artículo las Partes Contratantes se comprometen a estudiar un sistema de nacionalización en destino de las mercaderías transportadas en contenedores o remolques cerrados que sean susceptibles de ser precintados. El Anexo 1 sobre aspectos aduaneros del mismo convenio, en su artículo 6º, letra f, establece que "cuando las partes contratantes adopten el sistema de transporte en contenedores o remolques cerrados y precintados de acuerdo con la sugerencia del artículo 8º del Convenio, la nacionalización de las mercaderías transportadas en estas condiciones podrá efectuarse en el punto de destino, si así lo autoriza la respectiva dependencia aduanera." Lo anterior significaba dejar a la libre determinación de cada una de las aduanas nacionales la autorización de los procedimientos de tránsito aduanero desde la frontera hasta el interior del país.

Por su parte, los negociadores de la Decisión 56 del Grupo Andino, seis años más tarde, comprendieron la necesidad de establecer en forma taxativa que la carga transportada en contenedores o vehículos cerrados debe ser nacionalizada en la aduana de destino, sin que el sistema quede condicionado a la mera voluntad de las respectivas dependencias aduaneras. Efectivamente, en su artículo 29 la Decisión 56 establece que "cada país miembro adoptará dentro de 120 días, contados a partir de la vigencia de la presente Decisión, un sistema de nacionalización en el destino de las mercaderías transportadas en contenedores o en vehículos cerrados y precintados." Reforzando lo anterior, en el Anexo 1, capítulo III, Aspectos Aduaneros, artículo 69, se establece que "en el caso de transporte de carga en contenedores, furgones, remolques o semirremolques de carrocería de carga cerrada, los países miembros adoptarán las siguientes medidas: 1) la Aduana del país miembro del origen de la carga certificará en el manifiesto de carga su conformidad respecto a la carga embarcada y sellará o precintará dichos

IV. EL TRATAMIENTO DEL TRANSITO ADUANERO INTERNACIONAL EN LA ALALC

La Reunión de Directores Nacionales de Aduana de la ALALC a través de su Grupo de Expertos en Técnica Aduanera, concedió dentro de su programa de armonización de regímenes aduaneros, una especial importancia al establecimiento de normas comunes para el tránsito aduanero internacional. Durante la VI Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera realizada en Montevideo del 10 al 22 de mayo de 1971, se elaboró la primera propuesta sobre armonización del régimen de tránsito aduanero aplicable a las distintas modalidades de transporte, conforme a lo establecido en el plan de acción de la ALALC (Resolución 262 (IX)). Al examinarse las propuestas del Grupo durante el XII Periodo de Sesiones Ordinarias de la ALALC (noviembre y diciembre de 1972) la conferencia de las partes contratantes no pudo llegar a un acuerdo unánime, razón por la cual resolvió delegar en el Comité Ejecutivo Permanente, a través de la Resolución 318 (XII), la facultad de adoptar las normas relativas a la armonización del régimen de tránsito aduanero.

La IX Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera, del 20 al 31 de mayo de 1974, aprobó un anteproyecto de normas comunes sobre el régimen de tránsito aduanero el cual fue revisado posteriormente, en la XI Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera (7 al 27 de mayo de 1976), donde se aprobó el proyecto revisado de normas comunes sobre el tránsito aduanero, para cuya redacción se tuvo presente el Anexo E1, sobre tránsito aduanero, aprobado por el Consejo de Cooperación Aduanera en el marco del Convenio Internacional sobre Armonización de Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto). Dicho proyecto fue aprobado por la IX Reunión de Directores Nacionales de Aduanas (10 a 13 de agosto de 1976) y finalmente, acogiendo las recomendaciones del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera y de los Directores Nacionales de Aduanas, el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), mediante la Resolución 403 del 5 de setiembre de 1979, adoptó el régimen de tránsito aduanero y el modelo de declaración de tránsito como norma común entre los países miembros, y recomendó a las partes contratantes que al introducir modificaciones orgánicas en sus respectivas legislaciones, tengan presente lo dispuesto en las referidas normas.

Durante la discusión de las normas comunes de tránsito aduanero y el estudio del formulario de declaración de tránsito, los expertos concluyeron que para la aplicación de un sistema de tránsito aduanero común entre los países miembros, además de la aplicación de las referidas normas y el uso de una

declaración de tránsito común, sería necesario resolver también el problema de las garantías aduaneras, y a este respecto manifestaron la conveniencia de establecer, a través de la ALALC, una adecuada coordinación entre las instituciones aseguradoras de los países miembros, a fin de establecer mecanismos de caución que resguarden suficientemente el interés fiscal sin gravar en forma demasiado onerosa a los usuarios. Al respecto durante la XII Reunión del Grupo de Expertos en Técnicas Aduaneras (23 al 31 de mayo de 1977) se acordó "recomendar que en la próxima reunión de aseguradores convocada por la ALALC, se examinase el problema de las garantías aduaneras para la aplicación del régimen de tránsito aduanero en el ámbito zonal y se evaluase la posibilidad de establecer un sistema zonal u otro equivalente que permitiese caucionar satisfactoriamente, para los usuarios y para la Aduana, los riesgos del no pago de los gravámenes a la importación que sean exigibles en el marco de dicho régimen y en el ámbito de los países miembros que lo apliquen, tanto con respecto de las mercaderías en tránsito como de los vehículos que las transportan." Sin embargo, hasta el momento no se vislumbra ninguna solución satisfactoria para el establecimiento de un régimen zonal de garantía para el tránsito aduanero internacional.

V. EL INTERES DE LOS MINISTROS DE OBRAS PUBLICAS Y DE TRANSPORTES
DE LOS PAISES DEL CONO SUR EN EL CONVENIO TIR

Al analizar la Reunión de Ministros del Convenio de Transporte Internacional Terrestre, decidió incorporar, en el Anexo sobre aspectos aduaneros, las disposiciones armonizadas en el seno de la ALALC. Sin embargo, teniendo presente que dichas disposiciones no resuelven los requerimientos de garantía para asegurar el pago de los gravámenes a la importación y/o exportación, eventualmente exigibles, así como el cumplimiento de otras obligaciones ante la Aduana, durante la IX Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur celebrada en Cochabamba, Bolivia, del 28 de mayo al 2 de junio de 1979, a proposición de la representación de Argentina, se acordó estudiar la conveniencia de que los países adhiriesen al Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), elaborado en Ginebra en 1975, teniendo en cuenta que su aplicación desde 1959 en Europa ha resultado satisfactoria. Para tal efecto, se acordó encargar al gobierno de la República de Argentina que convocase a una reunión de representantes de los organismos de aplicación del Convenio de Transporte Internacional Terrestre y de expertos aduaneros. Dicha reunión se llevo a cabo entre el 27 y el 29 de junio de 1979 en Buenos Aires, con la asistencia de delegados de los siete países, (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) así como representantes de la ALALC, el Banco Mundial, el INTAL, la CEPAL, la ALAF y la ALATAC. Como invitados especiales concurrieron personeros de la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU), de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y del Programa Especial de la UNCTAD para la Facilitación del Comercio Exterior (FALPRO), quienes actuaron de relatores para dar a conocer los diversos aspectos del Convenio TIR.

Los expertos participantes en la Reunión acordaron:

- "1. expresar su coincidencia respecto a la importancia que tiene el sistema creado por el Convenio TIR para facilitar el tráfico internacional de carga;
2. señalar que su adopción importa asimismo decidir sobre aspectos colaterales del convenio de especial trascendencia, como son, entre otros, la facilitación aduanera del transporte mediante contenedores y el régimen de seguros;
3. reconocer que el tema específico del sistema TIR es primordialmente aduanero y que en consecuencia, son los organismos competentes

- la conveniencia de una eventual adhesión al sistema;
4. destacar que en definitiva, una decisión sobre adhesión al TIR es privativa de cada país, pero que resultará altamente beneficioso un pronunciamiento colectivo de los países del cono sur sobre el particular;
 5. aprobar el programa de trabajo para las reuniones nacionales a realizar con la colaboración de los organismos internacionales interesados;
 6. recibir con complacencia el anuncio por parte de la CEPAL de la realización de un estudio sobre la significación del sistema del Convenio TIR para América Latina y solicitar que el mismo esté terminado para la próxima Reunión de Expertos Preparatoria de la IX Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur"

En el programa de trabajo se contempló la realización de seminarios en que se analizarían las condiciones bajo las cuales podría ser utilizado el sistema TIR.

Los seminarios, organizados por los respectivos Ministerios de Transportes de cada país con la colaboración de la CEPAL, se llevaron a efecto en Sao Paulo (19 a 20 de noviembre de 1971), Montevideo (23 de noviembre), Buenos Aires (26 y 27 de noviembre), Santiago de Chile (29 y 30 de noviembre), Asunción (15 de enero de 1980), La Paz (16 de enero) y Lima (18 de enero).

En la realización de los seminarios se contó con la colaboración de Jean Duquesne, Secretario General de SIMPROFRANCE y Presidente del Grupo de Trabajo sobre Facilitación de los Procedimientos del Comercio Internacional, de la Comisión Económica para Europa; Mariano Mateu Casaval, Peter Groenendijk, Marcel de Gottrau y Jaime Lloret Presidente, Secretario General, Secretario General Adjunto y Asesor, respectivamente, de la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU) y Hugo Opazo, Director de Política Comercial de la ALALC, quienes presentaron los puntos de vista de sus instituciones en relación con el sistema TIR y atendieron las consultas formuladas por los participantes. Por su parte la CEPAL presentó el documento "El Convenio TIR: un estudio con vistas a las necesidades de los países del cono sur (E/CEPAL/G.1101), 6 de noviembre de 1979".

Cabe destacar la activa participación del Banco Mundial en la programación y el financiamiento de estos encuentros. Dicha participación puso de manifiesto el interés del Banco en las ventajas que traería consigo el sistema TIR, así como su convicción de que la acción en este sentido contribuiría a una mejor utilización de las vías camineras regionales para las cuales ha aportado financiamiento.

En cada uno de los seminarios participaron representantes de los ministerios de transportes, de las aduanas nacionales, de los empresarios de transporte por carretera, de los bancos centrales, de las superintendencias de seguros, de los ministerios de relaciones exteriores y, de todas aquellas entidades oficiales y privadas vinculadas al transporte terrestre internacional.

Con fecha 3 de octubre de 1980 el gobierno de la República Oriental del Uruguay promulgó la Ley Nº 15064 que aprueba el Convenio Aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), elaborado en Ginebra en 1975, constituyéndose así en el primer gobierno de la región que se adhiere a este instrumento de facilitación de transporte internacional.

VI. OTRAS MANIFESTACIONES DE INTERES RELATIVAS AL TRANSITO ADUANERO INTERNACIONAL

Durante el XVII Congreso de la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU) realizado en Sevilla (España), entre los días 4 a 8 de mayo de 1980, y como una contribución al esfuerzo desplegado por los países del cono sur para el estudio de la adhesión al Convenio TIR, se realizó un "Coloquio especial sobre América Latina y el Sistema TIR", en el que participaron además de los representantes latinoamericanos asistentes (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela) las delegaciones de transportistas de Europa, Asia, Africa y América del Norte, junto a representantes de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y la CEPAL.

El Coloquio consideró del mayor interés para el desarrollo del transporte internacional en América Latina, el fomento de la aplicación del Convenio TIR entre los países de la región. Al respecto se acordó lo siguiente: 1) promover a través de las Asociaciones Empresariales de Transportistas, la adopción del Convenio TIR en los países latinoamericanos, presentando ante las autoridades de gobierno las ventajas del sistema para la facilitación del tránsito internacional de mercadería. 2) solicitar a la X Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los Países del Cono Sur, que se realizará en Brasilia en el último trimestre de 1980, el estudio y aprobación de una resolución que favorezca la adhesión de dichos países al Convenio TIR de 1975. 3) solicitar a la CEPAL que en colaboración con la Aduana Española, la IRU y la CEPE, prepare un manual para la aplicación del Convenio TIR que llene las necesidades de las Aduanas y de los Transportistas de América Latina, y en especial del cono sur. 4) fomentar la organización de seminarios de capacitación en Europa para personal de los servicios de aduana de los países de América Latina interesados en la aplicación del sistema TIR, teniendo como documento de base el manual mencionado en el punto 3 y como respaldo audiovisual un film que preparará la IRU y la CEPE para la divulgación de las operaciones TIR. 5) solicitar a la CEPE, la CEPAL y la Dirección General de Aduanas de España que en conjunto con la IRU presten su apoyo, a través de cursos y misiones técnicas, para la aplicación del sistema TIR en aquellos países que se adhieran al convenio.

La CEPAL convocó en Santiago de Chile del 16 al 20 de marzo de 1981 a una reunión de expertos, los que al establecer las prioridades para un programa de cooperación de los países sudamericanos para el fortalecimiento institucional del transporte internacional y la facilitación del comercio, identificaron la nacionalización de las mercaderías en destino y la necesidad de un sistema armonizado para el tránsito aduanero como dos de los puntos de mayor importancia.

El Grupo de Expertos estimó que mediante la nacionalización de la mercadería en destino, las detenciones en frontera podrían reducirse al mínimo, ya que el único trámite que se realizaría en ellas sería la individualización del vehículo y la verificación por parte de la Aduana, de que los precintos del contenedor o del compartimiento de carga en el vehículo se hayan intactos. Además, la nacionalización en destino debe aplicarse sin que eso signifique hacer recaer sobre los importadores elevados cobros por concepto de escoltas aduaneras y viáticos para agentes aduaneros que inspeccionen la carga importada en el recinto del importador.

El crecimiento industrial de América del Sur ha demostrado que los países de la subregión son capaces de aumentar aceleradamente su producción física; sin embargo, dicho crecimiento pone de manifiesto también la seria necesidad de modernizar la respectiva infraestructura institucional de transporte, sobretudo en lo que se refiere a la aplicación de procedimientos comunes para el tránsito aduanero de mercaderías. A pesar de que existen ciertas disposiciones aduaneras que permiten la realización de operaciones de tránsito, ellas no tienen el carácter de normas subregionales y no han sido concebidas con el objeto específico de facilitar el transporte intra-sudamericano.

Ante esta situación, el Grupo de Expertos, consideró que el Convenio TIR de 1975 aparece como un instrumento que ha servido a otros países para facilitar el tránsito aduanero y en consecuencia, el transporte internacional.

En concordancia con lo anterior, los expertos estimaron procedente recomendar a los gobiernos de los países sudamericanos que analicen las ventajas que podrían obtenerse con la utilización del Convenio TIR, para alcanzar las metas nacionales de crecimiento del comercio exterior. A fin

de apoyar estos esfuerzos, el Grupo de Expertos recomendó que la CEPAL, en estrecha colaboración con el Grupo Andino así como con la ALADI, la CEPE y la IRU, amplíe su programa de trabajo en lo que toca a la divulgación del Convenio TIR a fin de incluir a todos los países sudamericanos. Los expertos destacaron que cuando se lleve a cabo esta recomendación debe considerarse la importancia de: a) establecer mecanismos de cooperación entre las administraciones aduaneras de cada país; b) realizar seminarios en todos los países sudamericanos para analizar el Convenio TIR y las condiciones en las cuales habría de utilizarse; y c) proporcionar ayuda técnica a los países que deseen adoptar el Convenio TIR al iniciarse la etapa de su aplicación.

En caso de que los resultados de analizar la conveniencia de adoptar el Convenio TIR, como un instrumento para resolver los problemas del tránsito aduanero en la región, fuesen negativos, los expertos recomendaron como alternativa para alcanzar un régimen de tránsito aduanero simplificado y armonizado, que se estudie la elaboración de un convenio regional, el cual, además de incorporar las líneas generales del Convenio TIR u otros Convenios similares, podría incluir normas y mecanismos adecuados para las necesidades de la región.

Los Directores Nacionales de Aduanas de América Latina en su primera reunión, realizada del 4 al 8 de mayo de 1981 en Buenos Aires, acordaron apoyar los esfuerzos que realiza la CEPAL en materia de facilitación del comercio exterior y del transporte internacional y destacar la necesidad de convocar, a la mayor brevedad, a un grupo de expertos aduaneros con el fin de analizar en su integridad las dificultades del tránsito aduanero en el transporte regional y alcanzar acuerdos específicos que faciliten dicho tránsito en los ámbitos regional y subregional.

Los Directores Nacionales de Aduanas de la ALADI reunidos en la misma oportunidad en Buenos Aires recomendaron convocar, con carácter prioritario, una reunión de expertos para examinar el tema relativo al tránsito aduanero regional, por considerarlo un problema de relevancia en el desarrollo del comercio de la ALADI. En dicha oportunidad se analizaría la alternativa de la adhesión al Convenio TIR o la adopción de un convenio propio en los términos

de la propuesta contenida en el informe de la Reunión de Expertos en Facilitación del Comercio y Fortalecimiento Institucional del Transporte Internacional en Sudamérica (E/CEPAL/G.1178, 27 de marzo de 1981).

En la Segunda Reunión de Directores Nacionales de Aduana de América Latina, celebrada en Ciudad de México del 8 al 11 de setiembre de 1981, se tomó conocimiento de los preparativos realizados por la ALADI, en estrecha colaboración con la CEPAL, para formalizar durante 1981 la convocatoria del grupo de expertos de los países miembros, con el fin de dilucidar la alternativa de adopción del Convenio TIR o la elaboración de un convenio para establecer un régimen de tránsito aduanero regional. Por su parte, los Directores, acordaron recomendar a la Secretaría Temporal de la Reunión que convoque el año 1982 a una reunión de expertos en tránsito aduanero de todos los países latinoamericanos, con el objeto de continuar estudiando este tema a la luz de los avances que se hayan registrado en el ámbito de la ALADI y de los trabajos técnicos que realice la CEPAL sobre dicho tema.

VII. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los hechos reseñados, se puede afirmar, que en los países de Sudamérica ha ido creciendo en forma acelerada la preocupación por el tránsito aduanero, como respuesta al fuerte impedimento que significa para el desarrollo del comercio interregional por vía terrestre, la falta de disposiciones armonizadas en este campo. Diversos foros especializados, tanto de transportes como de aduanas, han señalado la urgencia de decidir la forma en que se aprovechará la cooperación internacional para resolver esta traba.

Los países de Sudamérica pueden escoger una de las tres opciones que se presentan en la actualidad, para contar con un régimen de tránsito aduanero armonizado, las que pueden resumirse como sigue:

1. Elaborar y negociar un convenio regional que incluya una solución efectiva al requerimiento de caución, para responder por los derechos eventualmente exigibles a las mercaderías en tránsito;
2. Adherir al Convenio TIR, que es un instrumento abierto a la participación de todos los países miembros de las Naciones Unidas, y vincularse a la Cadena de Garantía de la IRU que es la única vigente en la actualidad; y
3. Adherir al Convenio TIR y establecer una Cadena de Garantía, constituida por asociaciones nacionales garantes de los países de la región, la que emitiría sus propios Cuadernos TIR, cuya validéz estaría restringida a los países participantes en la Cadena. Adicionalmente, se podría estudiar un acuerdo entre la Cadena Regional de Garantía y la IRU para cubrir el comercio de los países de la región con aquellos donde tienen validéz los Cuadernos TIR de la IRU.

