

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION
TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO

MERCOSUR: CAMINO A LA UNIÓN ADUANERA

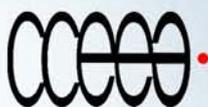


POR
MARIA NOEL CORREA
PRISCILA LAXALDE

TUTOR: CR. ANTONIO FRAGA



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



MONTEVIDEO
URUGUAY
2011



Página de Aprobación

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRACION

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

.....
.....

Autor/es

.....
.....

Tutor

.....

Carrera

.....

Cátedra

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

TABLA DE CONTENIDO

PAGINA DE APROBACION	i
TABLA DE CONTENIDO	ii
RESUMEN	v
1 CAPITULO 1. INTRODUCCION	1
2 CAPITULO 2. LA INTEGRACION Y SU IMPORTANCIA	3
2.1 ¿Por qué integrarse?	3
2.2 Uruguay integrado	8
2.2.1 Acuerdos regionales	8
2.2.1.1 Asociación Latinoamericana del Comercio (ALALC)	8
2.2.1.2 Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	11
2.2.1.3 Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	14
2.2.2 Acuerdos de Libre Comercio	15
2.2.2.1 MERCOSUR-Chile (ZLC)	16
2.2.2.2 MERCOSUR-Bolivia (ZLC)	16
2.2.2.3 MERCOSUR –Colombia /Ecuador/Venezuela (ZLC)	17
2.2.2.4 MERCOSUR-Perú (ZLC)	18
2.2.2.5 MERCOSUR-Israel (ZLC)	18
2.2.2.6 Uruguay-México (ZLC)	20
2.3 Uruguay en el Mercosur	20
2.4 Asimetrías en el Mercosur	24
3 CAPITULO 3. ANTECEDENTES A LA XXXIX CUMBRE DE SAN JUAN	30

3.1	Principales tratados y decisiones	30
3.1.1	Tratado de Asunción	30
3.1.2	Protocolo Ouro Preto	33
3.1.3	Decisión CMC N° 9/95: Profundización del proceso de integración y marcha hacia el mercado común	35
3.1.4	Decisión CMC N° 37/05: Reglamentación de la Decisión CMC N° 54/04	37
3.2	Mercosur: unión aduanera imperfecta	39
3.2.1	Grados de integración	39
3.2.1.1	Áreas de Preferencia Arancelaria	40
3.2.1.2	Zona de Libre Comercio	40
3.2.1.3	Unión Aduanera	41
3.2.1.4	Mercado Común	42
3.2.1.5	Unión Económica	42
3.2.1.6	Unión Monetaria	43
3.2.2	Mercosur: Zona de Libre Comercio	43
3.2.3	Relevancia de ser una unión aduanera	46
3.2.4	Evolución comparativa Mercosur y Unión Europea	50
4	CAPITULO 4. XXXIV CUMBRE DE SAN JUAN: CAMINO A LA UNION ADUANERA	59
4.1	Aprobación del Código Único Aduanero del MERCOSUR	59
4.1.1	Consideraciones básicas	60
4.1.2	Elaboración, estructura y contenido del CAM	63
4.1.3	Aspectos principales del CAM	68
4.1.4	Vigencia	77
4.1.5	Ventajas y Desventajas	79
4.1.6	Código Aduanero Uruguayo vs Código Aduanero del MERCOSUR	84
4.1.7	Consistencias CAM-CAU referidas a la Ética en las Aduanas	87
4.2	Eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común y Distribución De la Renta Aduanera	93
4.3	Documento Único Aduanero del MERCOSUR	100
4.4	Manual del Procedimiento de Control del Valor en Aduana del MERCOSUR	105

4.5	Negociaciones MERCOSUR-UNION EUROPEA	122
5	CAPITULO 5. TRABAJO DE CAMPO	135
5.1	Entrevistados y Conferencias	135
5.2	Principales aportes	138
6	CAPITULO 6. CONCLUSIONES	158
7	BIBLIOGRAFIA	162

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos relevantes del proceso de integración del MERCOSUR. Se comenzó por responder a la pregunta ¿por qué integrarse?, y a su vez, visualizar al Uruguay integrado en su región y en el mundo. Particularmente se indagó cuan profunda es la integración actual del bloque y donde se encuentra hoy en el camino hacia la unión aduanera, dadas las asimetrías que existen desde el comienzo entre los Estados Parte. Como perfeccionamiento de dicho camino, recientemente se aprobó el Código Aduanero del MERCOSUR en la XXXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en San Juan, Argentina. Se utilizó como método de investigación entrevistas personales y se asistió a conferencias referentes al objetivo. De las mismas, se concluyó que el Uruguay no podría renunciar a su integración actual con el MERCOSUR, principalmente por la geografía de la región. Se determinó que solo con un sinceramiento entre los países del bloque se podrá lograr una integración más profunda que intente minimizar las asimetrías. Se estableció que el Código Aduanero del MERCOSUR es un instrumento necesario pero no suficiente para alcanzar la unión aduanera.

DESCRIPTORES: Integración. Unión Aduanera. MERCOSUR. Código Aduanero del MERCOSUR. Asimetrías. Arancel Externo Común.

CAPITULO 1

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación fue motivado por conocer el trasfondo y realidad de la inesperada aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR, la misma activó los comentarios y análisis de todos los expertos referentes del tema. En busca de encontrar una respuesta auténtica y propia, el trabajo comienza por describir la importancia de la integración regional económica de los países, facilitada por la globalización que ha permitido acercar a todos los países del mundo. En particular tratamos la integración del bloque del Cono Sur Latinoamericano, MERCOSUR, que a pesar de sus asimetrías se impone su unión geográfica.

Analizaremos lo que involucra integrarse y los acuerdos mediante los cuales Uruguay se ha integrado en la región y en el mundo, en particular destacaremos el largo camino que ha transitado el MERCOSUR desde la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, hasta nuestros días. Hace ya 20 años, que los Estados Parte plasman en las Decisiones aprobadas sus intenciones políticas hacia el perfeccionamiento de la unión aduanera que actualmente continua siendo “imperfecta”.

Para ello, hemos comenzado por hacer una breve reseña histórica de la creación del MERCOSUR, las Decisiones más importantes que se tomaron para ir conformando la unión aduanera, hasta llegar a la XXXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en San Juan, Argentina, donde analizaremos las Decisiones más importantes, y en particular la Decisión No. 27/10 del Consejo del Mercado Común, el Código Aduanero del MERCOSUR. Y es aquí donde centraremos nuestra investigación con el fin de analizar el significado de esta Decisión, tanto para el MERCOSUR como bloque, como para el Uruguay como país integrante.

CAPITULO 2

2. LA INTEGRACIÓN Y SU IMPORTANCIA

2.1. ¿POR QUÉ INTEGRARSE?

En el libro “Estudios sobre el MERCOSUR”, Ramella (2007) expresa que la palabra integración tiene sus ambigüedades. Es amplia, diversa y no precisa porque cuando se habla de integración hay que aclarar si se refiere a la integración social, cultural, internacional. En este último caso, se debe precisar si es global, funcional, económica, física, etc. Citando a Ernest Haas (1975) se refiere a que la integración regional “es tan antigua como los esfuerzos realizados para conseguir la pacífica unificación de las entidades soberanas; esfuerzos que en el pasado han sido descritos... como federación, ligas, alianzas...”. Y en ese proceso no siempre hubo paridad de condiciones entre los Estados firmantes, derivándose, en muchas ocasiones, hacia el predominio de uno sobre otros y hacia la formación de imperios coloniales.

Por lo tanto, continúa Ramella, “sin ser los términos integración y diferenciación, contradictorios ni opuestos, la realidad histórica efectiva los ha hecho oponerse. Esa es la razón de los temores y las dificultades que enfrentan las naciones al momento de concretar una verdadera integración”.

Lanci (2007) hace referencia a que “simultáneamente todos los países del planeta, se hallan inmersos en un proceso de “globalización” creciente, acelerado e irresistible, que se origina o impulsa en la revolución tecnológica, en especial la que se relaciona con las comunicaciones, los transportes y el almacenamiento y procesamiento de la información, así como en la mayor interdependencia – fin último y necesario – para encarar la solución de los problemas que afectan al planeta. Globalización e integración económica regional son fenómenos que estarán cada vez más presentes en los años venideros e influirán fuertemente en la vida de todos los habitantes del mundo. La globalización se presenta como un hecho exógeno que penetra en todos los Estados, tanto desarrollados como en desarrollo. La integración regional es, en cambio, el fruto de una decisión estratégica madurada en el seno de un grupo de Estados.

La “integración regional” es el resultado de una decisión adoptada libremente por un conjunto de países limítrofes y geopolíticamente relacionados para hacer frente a una competencia internacional en lo comercial cada vez más dura.

Ello exige empresas cada vez más eficientes, que cuenten con un capital tecnificado y una organización que les permita abaratar los costos de los productos mediante la fabricación en gran escala destinada a mercados cada vez más grandes y exigentes”.

Siguiendo a Armagnague, J.F., Gutiérrez, E.F. (2007) citando a Keohane (1988) la cooperación internacional se ha definido como un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados

como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas. La diferencia sustancial entre cooperación e integración es clara. Por medio de la primera se trata de reducir las barreras, para dar a las transacciones económicas mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta de tales barreras, para crear un mercado único, sin trabas fronterizas. Por ello, mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta con una visión completamente distinta de la organización de la empresa, la integración plena es factible cuando se ha llegado a una armonización muy profunda del marco institucional de la economía.

Integrarse con otro país significa renunciar a grados de libertad con la expectativa que los beneficios lo justifiquen, establecen Laborde y Veiga (2010, p.32). Fontela (2000, p.42) determinaba que “todo proyecto de integración es un proyecto “neo-nacionalista”, o sea, un proyecto que intenta potenciar una nueva soberanía, que aspira a configurar un nuevo territorio en donde las relaciones internacionales previas se transforman en relaciones interregionales. En el seno de este nuevo territorio integrado aumenta la movilidad de los factores productivos, se unifican mercados y precios y se objetivizan procesos de inversión que generan economías de escala, ganancias de productividad, economías externas. La integración genera rendimientos crecientes; por ello los países que se integran piensan obtener un mayor bienestar al final del proceso”.

Sara Feldstein (2006), cita a Contatisnesco (1982) diciendo que “la integración no es un ser, sino un devenir; no es una situación estable, sino una evolución; no es un resultado, sino una acción que debe conducir a él”. Continúa Feldstein expresando que “integrarse implica, una suerte de simbiosis entre interdependencia entre iguales, un obrar conjunto, una reciprocidad de intereses, una comunidad no repetible en múltiples aplicaciones. Sin embargo, la integración no viene dada, se va construyendo”.

La integración económica, según el Dr. Héctor Gros (2004, p.27), es “la consecuencia, la proyección a las relaciones internacionales y a la vida internacional del fenómeno de la preeminencia y de la necesidad actual de los grandes espacios económicos sobre los tradicionales espacios económicos únicamente nacionales”. Entiende también, que “en el fin del siglo XX y en el siglo XXI en el que vivimos, se ha comprobado que los pequeños espacios económicos, los espacios nacionales, no tienen futuro, y que sin perjuicio del mantenimiento y de la subsistencia eventual de los Estados nacionales, hay un nuevo intento imperativo: el de que los Estados deben integrarse económicamente, y también quizás en el futuro políticamente, para poder subsistir en un mundo dividido en grandes espacios, que territorial y demográficamente han de tener una extensión muy superior. La idea se ha ido desarrollando y divulgando en todo el mundo, con mayor o menor éxito, pero no hay ninguna región del mundo que ignore el proceso de integración económica”.

Alfred Tovias (2000, p.7), define el “regionalismo en el comercio como la idea de que los países deberían promover preferentemente el comercio con países de su misma región en lugar de con cualquier otro del mundo, y esto por diferentes razones, ya sean políticas, culturales, defensivas y por último económicas. Si la razón es económica, normalmente se trata de maximizar más allá de lo que ocurre espontáneamente los beneficios del comercio y la especialización. Los gobiernos pueden ayudar a lograr esto alcanzando acuerdos “eliminadores de barreras”. Su objetivo es facilitar el comercio entre países de la misma región. Los economistas han mostrado, sin embargo, desde hace tiempo que estos acuerdos pueden terminar disminuyendo el bienestar de los países que los firman por la existencia de desviación de comercio. Lo que también está claro es que estos acuerdos regionales no son firmados con el propósito de mejorar la fortuna económica de países que no son de la región sino, en todo caso, de distribuir las ganancias del comercio internacional a favor de los países miembros. Si los países que participan en este acuerdo tienen un suficiente peso en el comercio mundial, la desviación del comercio llevará a una mejora de la relación de intercambio de los signatarios de ese acuerdo comercial discriminatorio frente a los no miembros.

Entre las razones no económicas estarían:

- 1) Lograr acceso privilegiado a recursos estratégicos (por ejemplo energía)
- 2) Desarrollar artificialmente la dependencia de otros países de la región de los mercados o recursos propios
- 3) Seguridad y otros motivos políticos (tales como la estabilización política o la democratización del socio).

El regionalismo en el comercio se define aquí como “un movimiento político hacia la creación o expansión de acuerdos regionales preferenciales”.

La creación de un bloque comercial regional va, en la opinión de este autor, mucho más allá de la conclusión de un acuerdo preferencial para lograr los objetivos arriba indicados. Existe además un objetivo adicional, el de influir activamente en las relaciones comerciales internacionales con países no miembros y, más generalmente, en las relaciones internacionales. Para manipular la relación de intercambio con los no miembros o ser capaz de extraer otras concesiones económicas o no económicas, los países miembros deben primero unificar y coordinar sus políticas e instrumentos económicos exteriores. Por eso es por lo que las Uniones Aduaneras se consideran bloques comerciales obvios, en el caso de que tengan suficiente fuerza a nivel internacional.

2.2. URUGUAY INTEGRADO

Destacaremos los acuerdos de los que Uruguay forma parte y que determinan la manera que ha encontrado de integrarse regionalmente y al mundo.

2.2.1. Acuerdos regionales

2.2.1.1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

A instancias de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) en 1956, desembocó en el Tratado de Montevideo del 18 de

enero de 1960, que constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y fue el primer intento de integración general latinoamericana. La misma se enmarcó en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y comercio (GATT), el cual había adoptado como principio cardinal el de la cláusula de la Nación más favorecida. La ALALC fue promovida por Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay. Tuvo luego la adhesión de México, Paraguay y Perú, y más tarde de Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Enrique Roig (2007, p.228-231) expresa que “la ALALC comenzaría como zona de libre comercio, para transformarse después en un mercado común. Se alcanzaría el primer objetivo de modo gradual, en un plazo de 12 años, que luego se amplió a veinte. La desgravación se cumpliría por acuerdos periódicos y mediante listas nacionales y listas comunes de artículos liberados. En las listas nacionales se incluirán los productos de los que el Estado respectivo liberaba su ingreso en beneficio de todos los demás miembros. Es decir que allí funcionaba la cláusula de la Nación más favorecida, usual en las relaciones comerciales internacionales. Según esta cláusula, los Estados que la pactan se obligan a hacer extensiva al cocotratante las ventajas comerciales que se otorgue a cualquier otro país”. Continúa diciendo Roig, que “la ALALC contenía previsiones destinadas a atender las situaciones de asimetrías económicas entre sus miembros. La primera de estas previsiones la constituía la gradualidad (...). La idea era que, favorecidos por los beneficios de la propia integración económica, el nivel de desarrollo productivo medio de los países miembros fuera tendiendo a hacerse equivalente y

progresar todos en equivalencia. Se estableció también la posibilidad de apoyo colectivo para los miembros de menor desarrollo, de carácter financiero o técnico, especialmente para la industrialización de sus materias primas. Y también se fijaron las que se llaman cláusulas de salvaguardia, de carácter excepcional y transitorio, por las que se podía restringir importaciones de productos agropecuarios de la región a lo necesario para cubrir el déficit local o nivelar precios o autorizar a los miembros de menor desarrollo también restricciones para proteger producciones que fueran esenciales para su desarrollo. Eventualmente podía autorizarse a los miembros de menor desarrollo condiciones especiales de cumplimiento del programa de liberación comercial”.

Enrique Barreira (1991) cita a Boldorini (1991), en donde se refiere a las razones del fracaso de la ALALC, que “se debieron, por un lado, a la rigidez con que debía aplicarse la cláusula de la Nación más favorecida entre los Estados miembros. Así, dos países que luego de arduas negociaciones y haciendo sacrificios arancelarios recíprocos respecto de determinadas mercaderías, reducían sus niveles arancelarios, se encontraban luego que, como consecuencia de la cláusula de la nación más favorecida, dichos esfuerzos aprovechaban a restantes miembros que no habían hecho ningún sacrificio arancelario como para merecerlo”. Esto llevó al desaliento en las negociaciones de concesión.

Por otra parte, Barreira (1991) cita a Gilpin (1990), indicando otra de las razones del fracaso, cuando “la política comercial vigente en la década de los setenta, la

crisis energética provocada en 1973/1974 con el “cartel” de los productores de petróleo, la intensificación de la competencia japonesa, la entrada en los mercados mundiales de los países recientemente industrializados con una alta competitividad, la decadencia relativa de la economía norteamericana y el cierre de la economía por parte de la Comunidad Económica Europea provocaron un resurgimiento del proteccionismo que fue a contrapelo del espíritu liberalizador del ALALC”. Barreira indica que “a ello se sumó que los países en vías de desarrollo que aspiraban a tener un perfil industrial comienzan a orquestar políticas industriales tendientes a la sustitución de las importaciones lo que era incompatible con un proceso de integración. El resultado fue la creación de industrias arancelariamente protegidas, competitivas entre los países miembros de la Asociación y no complementarias, lo que provocó la imposibilidad de reducir aranceles en sectores sensibles. La ALAC ante este escenario se extinguió”.

2.2.1.2. Asociación Latinoamericana de Integración

El Tratado de Montevideo de 1980 creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en sustitución de la ALALC, con participación de la Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Cuba y Venezuela. Barreira (1991) haciendo referencia a Boldorini (1991) determina que a “la ALADI se la dota de tres herramientas básicas:

- 1) Un sistema de preferencias arancelarias “regionales” mediante el acuerdo multilateral de los miembros (art. 5 del Tratado). A este fin se heredó el

llamado patrimonio histórico de la ALALC con las negociaciones ya concertadas.

- 2) Los “Acuerdos de alcance regional” (Art. 6 del Tratado) que asocian a todos los miembros; y
- 3) Los “Acuerdos de alcance parcial”, que se convirtieron en el gran motor de la ALADI, ya que mediante ellos, dos o más miembros de la Asociación pueden darse preferencias entre ellos en excepción al principio de la cláusula de la Nación más favorecida, no extendiendo las concesiones a los demás miembros. Este tipo de acuerdo le dieron la impronta bilateralista a la ALADI, permitiendo un entretejido de acuerdos preferenciales con vocación de generalización al resto de los miembros”.

Roig (2007) enfatiza la idea del desarrollo, al establecerse como objetivos su promoción, en los órdenes económico – social y de modo armónico y equilibrado. Es decir que aparece la preocupación por las asimetrías económicas. Y con un sentido de cierta operatividad al respecto, en cuanto se propugna la complementación y la cooperación económicas.

Se puede señalar como causas que han obstaculizado la efectividad de la ALADI:

- La inseguridad jurídica y política que representaban las dictaduras de la época;

- La ausencia de un concreto sentido de solidaridad regional, que da lugar a la indiferencia o pobre consideración de la integración y hace al emprendimiento más vulnerable a la presión de los estados centrales;
- La gestión casi exclusivamente intergubernamental, burocratizada y la correlativa escasa o nula participación de los actores económicos, es decir, los empresarios, trabajadores, comunidad política, cultural y tecnológica;
- Las dificultades de armonizar la bilateralidad con el flujo general multilateral, propio de un bloque integrado.

La formación del MERCOSUR y su inicial sostenida evolución han puesto a la ALADI en el dilema entre reorientarse o reducirse a una simple oficina intergubernamental. Posteriormente, el ingreso de México al NAFTA en 1992, sin desligarse de su pertenencia a la ALADI, conforme se lo podía autorizar su artículo 63, significó una crisis para la Asociación Latinoamericana de Integración. Es un verdadero conflicto de objetivos, en tanto por disposición del art.44 de la ALADI, México está obligado a extender a todos sus socios de la ALADI las ventajas que obtiene de su ingreso al NAFTA, sin reciprocidad.

Este diferendo tuvo una solución de cuestionada legalidad con el “Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980”, de 1994. Se aplicó al efecto la discriminación creada entre integraciones que se han llamado “Norte-Norte”, “Sur-Sur” y “Norte-Sur”. En esta terminología, “Norte” y “Sur” significan, respectivamente, participación de Estados desarrollados y en

desarrollo. Según el referido Protocolo, la cláusula de la Nación más favorecida, a que estaría obligado México sin reciprocidad, no se aplica frente a acuerdos con Estados desarrollados, es decir, de “integración Norte-Sur”.

La ALADI da cabida en su estructura jurídica a los más vigorosos acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración que surgen en forma creciente en el continente. En consecuencia, le corresponde a la Asociación – como marco o “paraguas” institucional y normativo de la integración regional – desarrollar acciones tendientes a apoyar y fomentar estos esfuerzos con la finalidad de hacerlos confluir progresivamente en la creación de un espacio económico común.

2.2.1.3. Unión de Naciones Suramericanas

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es un organismo intergubernamental de ámbito regional, que integra a doce repúblicas independientes de Suramérica. Con la ratificación parlamentaria de Uruguay, que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam, y Bolivia, la entidad entró en plena vigencia y cobró vida jurídica el 11 de marzo de 2011 después de cumplirse el requisito de que, al menos, los legislativos de nueve países hubieran suscrito ese convenio. Colombia fue el décimo país en aprobar este Tratado, haciéndolo después de obtenerse la aprobación requerida para la entrada en vigencia de UNASUR, Brasil se convierte en el undécimo país en aprobar el Tratado constitutivo, Paraguay fue el último país en aprobar el Tratado,

el día 11 de agosto de 2011. El Tratado constitutivo se firmó el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia donde se estructuró y oficializó la Organización.

En la cumbre extraordinaria en Campana, provincia de Buenos Aires, se designó por unanimidad a Néstor Kirchner (ex presidente de la República Argentina) como primer Secretario General de UNASUR por un período de dos años. Con la formación de la Secretaría General y el cargo de Secretario General de la UNASUR se le da un liderazgo político a nivel internacional y es un paso más hacia la formación de una institución permanente en la construcción de la UNASUR.

El proyecto de integración regional de la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia.

2.2.2. Acuerdos de libre comercio

Uruguay ha suscrito los siguientes acuerdos de libre comercio, ya sea como Estado independiente o como país miembro del MERCOSUR.

2.2.2.1. MERCOSUR - Chile (Zona de Libre Comercio)

En junio de 1996 el MERCOSUR suscribió con Chile un acuerdo de libre comercio (en la nomenclatura de ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 35). El principal objetivo propio del acuerdo es:

- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas.

La conformación de una Zona de Libre Comercio se llevará a cabo a través de un programa de liberalización comercial con desgravaciones progresivas hasta el año 2004 (con la excepción de algunos productos sensibles cuya liberalización no podrá exceder el año 2014).

2.2.2.2. MERCOSUR - Bolivia (Zona de Libre Comercio)

En diciembre de 1996 el MERCOSUR suscribió con Bolivia un acuerdo de libre comercio (en la nomenclatura de ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 36). Los principales objetivos específicos del acuerdo son:

- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física con especial énfasis en la progresiva liberación de las comunicaciones y del transporte fluvial y terrestre y en la facilitación de la navegación por la Hidrovía Paraná-Paraguay, Puerto Cáceres-Puerto Nueva Palmira.
- Establecer un marco normativo para la promoción y la protección de las inversiones.

La conformación de una Zona de Libre Comercio se llevará a cabo a través de un programa de liberalización comercial con desgravaciones progresivas hasta el año 2006 (con la excepción de algunos productos sensibles cuya liberalización no podrá exceder el año 2014).

2.2.2.3. MERCOSUR - Colombia/Ecuador/Venezuela (Zona de Libre Comercio)

En octubre de 2004 el MERCOSUR suscribió con Colombia, Ecuador y Venezuela un acuerdo de libre comercio (en la nomenclatura de ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 59). Los objetivos específicos del acuerdo son:

- Alcanzar el desarrollo armónico en la región, tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes niveles de desarrollo económico de las Partes Signatarias;
- Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional recíproco y con terceros países fuera de la región;
- Promover consultas, cuando corresponda, en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y agrupaciones de países extra regionales.

La conformación de una Zona de Libre Comercio se llevará a cabo a través de un programa de liberalización comercial con desgravaciones progresivas que comenzó a regir a partir de 2005. En el caso del intercambio bilateral entre Uruguay y los tres países signatarios la desgravación será progresiva hasta el año 2018.

2.2.2.4. MERCOSUR - Perú (Zona de Libre Comercio)

En noviembre de 2005 el MERCOSUR suscribió con Perú un acuerdo de libre comercio (en la nomenclatura de ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 58). Tiene como objetivo la conformación de una Zona de Libre Comercio a través de un programa de liberalización comercial con desgravaciones progresivas. En el caso del intercambio bilateral entre Perú y Uruguay la desgravación será progresiva hasta el año 2017.

2.2.2.5. MERCOSUR - Israel (Zona de Libre Comercio)

En diciembre de 2007, MERCOSUR firmó un acuerdo de libre comercio con Israel. Los objetivos específicos del mismo son:

- Eliminación de barreras comerciales y facilitación del movimiento de bienes entre los territorios de las partes.
- Promover la competencia justa en la zona de libre comercio.

- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes e incrementar la cooperación en áreas de interés mutuo.

El 9 de noviembre de 2009, este acuerdo ha sido ratificado por Israel. Hasta el momento, Uruguay ha sido el único país integrante del MERCOSUR que ha ratificado el acuerdo.

En los acuerdos descriptos anteriormente se encuentran como objetivos comunes los siguientes:

- Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios, y la plena utilización de los factores productivos.
- Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes en un plazo máximo de 10 años, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no arancelarias que afectan el comercio recíproco.
- Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

2.2.2.6. Uruguay - México (Zona de Libre Comercio)

En noviembre de 2003 Uruguay suscribió con México un acuerdo bilateral de libre comercio (en la nomenclatura de ALADI, Acuerdo de Complementación Económica N° 60) que comenzó a regir en julio de 2004. Los principales objetivos específicos del tratado son:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes.
- Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre las Partes.
- Promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las Partes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.
- Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte.

2.3. URUGUAY EN EL MERCOSUR

Citando a Bizzozero (2010) el ingreso de Uruguay al proceso de integración regional argentino-brasileño que terminó conformando el MERCOSUR debe entenderse a partir de distintos factores que convergieron en este desarrollo. En primer lugar, las transiciones democráticas, que posibilitaron un nuevo escenario de cooperación regional. En segundo lugar, la modificación de la agenda hemisférica a partir de iniciativas de Estados Unidos, que articuló los países de la

región en torno a políticas reformistas. En tercer lugar, el mismo proceso de integración argentino-brasileño y su desarrollo, el cual potenció respuestas de otros países y en particular de Uruguay por su posición geopolítica.

En las negociaciones que derivaron en el Tratado de Asunción y en la definición de los principios del proceso de integración regional, Uruguay consiguió algunos de sus objetivos. Entre ellos, el primero y más relevante fue la ampliación del proceso regional argentino-brasileño a otros socios, para que no fuera discriminatorio y excluyente en el marco de ALADI. Otro fue que ubicaron a Uruguay conjuntamente con Paraguay en un tratamiento diferenciado en cuanto a los sectores exceptuados y la finalización del proceso de liberalización de bienes.

Durante la etapa de transición del MERCOSUR, Uruguay apostó a los objetivos definidos en el Tratado de Asunción a través de distintos mecanismos: mejora de la institucionalidad, definición de los mecanismos de solución de controversias, y reglas claras y transparentes en materia comercial para el acceso al mercado regional. Los inicios del siglo XXI estuvieron marcados para Uruguay por la crisis regional, en Argentina y posteriormente en el país. Además de tomar distancia del MERCOSUR y de reclamar con mayor énfasis un estatuto diferenciado como socio pequeño, Uruguay tampoco participó con mucho entusiasmo en las iniciativas regionales que surgieron en Sudamérica. En los últimos años se dio un impulso al proceso del MERCOSUR sobre nuevas bases.

La profundización de la integración regional conlleva un proceso de especialización productiva al interior de cada país, que se refleja en la dinámica que adoptan las corrientes de comercio al interior de la zona. El proceso de integración implica enfrentar procesos de reestructuración productiva para cada socio y puede acentuar o atenuar las disparidades regionales existentes; asimismo los resultados de un proceso de integración están profundamente asociados a la política que lo acompañan, y que las disparidades regionales pueden atenuarse o acentuarse de acuerdo a la organización temporal y a la profundidad de las políticas. También, es probable que, frente a determinadas opciones de política, aparezcan disparidades de intereses entre las regiones que se integran porque esas políticas pueden favorecer a una región y perjudicar a otras.

Los procesos de integración se traducen en una fuerte disminución en el costo de acceso entre los mercados que se integran. En términos generales, se reducen los obstáculos al comercio de bienes. Este proceso, que comienza por una disminución de los aranceles comerciales, debe acompañarse de un desmantelamiento de los instrumentos para-arancelarios que obstaculizan el comercio y por la implementación simultánea de un conjunto de medidas que faciliten el intercambio. En los costos de acceso a un mercado influyen elementos además de los específicamente arancelarios y de los referidos al transporte. Deben tenerse en cuenta aspectos tales como los costos de las comunicaciones internacionales y las dificultades que surgen en el transporte de bienes entre países cuando no existe un adecuado desarrollo de la infraestructura y del

funcionamiento de las diferentes redes de transporte, los diversos instrumentos de protección no arancelaria; los problemas de estandarización y normalización de calidad y medida de los productos, los trámites de frontera, los obstáculos a la formación de canales de comercialización por predominio de estructuras de mercados no competitivas.

Terra y Vaillant (2001) entienden que por el momento los países pequeños han mostrado menor capacidad para beneficiarse del proceso de integración. La persistencia de barreras al comercio entre países puede haber jugado un papel importante a los efectos de explicar las dificultades para atraer inversiones extranjeras y para aprovecharse de su situación geográfica en las fronteras internas del MERCOSUR. El establecimiento de la libre circulación de bienes adquiere especial relevancia para evitar acentuar procesos de aglomeración económica en torno a los mercados de mayor tamaño. En consecuencia, establecer una Unión Aduanera con libre circulación de bienes (sin régimen de origen) es un objetivo de primer orden para los negociadores de los países pequeños del MERCOSUR.

En la Conferencia “Integración Regional a Futuro”, Gerardo Caetano (2011) habla de lo que necesita Uruguay, y como respuesta a todas las crisis encuentra la solución en la Integración Regional. Para él hoy se necesitan:

- Políticas públicas regionales
- Manejo integrado de nuestras grandes cuentas

- Coordinación macroeconómica frente a un contexto de inestabilidad cambiaria profunda
- Financiamiento intrazona
- Complementación productiva
- Batallar por mercados extrazona
- Administrar mejor el comercio intrazona
- Afirmar en serio una Unión Aduanera que suponga un espacio de desarrollo integrado y que al mismo tiempo suponga un bloque que sea capaz de negociar proactivamente una agenda externa común, todo esto lo necesitamos desde un sinceramiento radical.

Caetano dice que tiene la convicción desde el realismo, que lo lleva afirmar que “el camino de la integración regional es el mejor camino para enfrentar el futuro desde las Repúblicas. Pero todos tenemos que exigir mucho sinceramiento para que se cumpla lo que se proponga y que exista compromiso con el MERCOSUR siendo exigentes”.

2.4. ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR

Siguiendo a Pagani y Larrechea (2006) citando a Peña (2004) hablar de la integración en el MERCOSUR demanda hablar de “asimetrías”, ya que estas existen previas al proceso de integración y que refieren a circunstancias geográficas, históricas y económicas de origen histórico. También se adicionan diferencias del tipo político y regulatorio, como la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas y en especial las políticas de incentivos citando a

Saráchaga (2008). Muchos analistas sostienen que uno de los principales obstáculos para alcanzar una integración más profunda en el MERCOSUR es la presencia de esas asimetrías. Es frecuente que los países más pequeños o menos desarrollados tengan menor capacidad para apropiarse de los beneficios de un proceso de integración siguiendo a Terra (2008, p.4) y al mismo tiempo la integración genera costos que no se distribuyen equitativamente.

Para Ocampo y Martín (2003, p.3), el tratamiento de las asimetrías no tuvo un papel preponderante en las negociaciones de las nuevas integraciones latinoamericanas, de finales de los 80 y principios de los 90, que se dio en llamar regionalismo abierto, con el principal argumento de que el gran beneficio del mercado ampliado era mucho mayor para los países pequeños que para los países mayores. La ampliación del mercado se consideró como el principal instrumento para el desarrollo. Esta apuesta a la apertura comercial como herramienta suficiente para el desarrollo económico estaba en línea con la Ronda Uruguay del GATT, en la que se minimizaban las consecuencias de las asimetrías y se daba mucha importancia a la reciprocidad en las negociaciones. El cambio en la importancia que se asigna a las asimetrías en los procesos de integración coincide con el cambio que se aprecia en la Ronda Doha y que se ve plasmado en su programa de trabajo, en el que se considera prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros. Esta nueva línea de pensamiento y acción, denominada “Integración para el Desarrollo”, prevé una política de desarrollo más activa, en los procesos de integración, en el entendido

de que lo que permitirá finalmente el desarrollo de países y regiones menos desarrollados y por lo tanto la convergencia estructural, es el aumento de la competitividad de sus economías según Documento Secretaría del MERCOSUR, (2005).

El tratamiento de las asimetrías es una manera de asegurar el beneficio del proceso de integración para los países pequeños y menos desarrollados, que entran en condiciones menos favorables al nuevo escenario de mercados integrados.

Mencionando la clasificación citada por Terra (2008) del autor Bouzas (2003) la literatura económica distingue entre asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias:

- Asimetrías Estructurales: responden a factores tales como el tamaño territorial, la riqueza, la infraestructura, el nivel de capacitación de la mano de obra, la dimensión económica del país, entre otros.
- Asimetrías de Política: los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otras según Documento de la Secretaría del MERCOSUR, (2005).

En el caso del MERCOSUR, ambas son importantes. Las primeras, porque se trata de un proceso de integración entre países muy distintos. Las segundas, son

consecuencia de la debilidad de la región en la coordinación de políticas macroeconómicas y políticas de competencia, así como de la falta de consistencia al interior de los propios países en materia de aplicación de incentivos.

La forma de buscar una solución al tema de las asimetrías tiene obviamente relación con el tipo de asimetrías. Para resolver las asimetrías estructurales, es necesario realizar un trabajo de largo plazo con el objetivo de aumentar la competitividad de las economías de menor desarrollo, de manera que este aumento de competitividad se traduzca en un mejor desempeño económico que finalmente acelere el crecimiento de estos países y permita aumentar el ingreso per cápita convergiendo hacia los de los países más desarrollados. Los problemas que generan asimetrías de política pública se solucionan a través de la armonización de las políticas que inciden en el desempeño económico, sobre todo comercial, de los países del bloque según Documento de la Secretaría del MERCOSUR, (2005).

Terra (2008,p.30) cita a Blyde (2005) considerando que el diseño de políticas para atender este problema en el MERCOSUR, no ha sido fácil, dado que los países más grandes no son necesariamente los más ricos y que existen diferencias muy grandes en los niveles de desarrollo de las regiones en su interior de los países.

A pesar de las enormes diferencias en tamaño relativo y grado de desarrollo que caracterizaban a toda la región, el artículo 2 del Tratado de Asunción establece la igualdad de derechos y obligaciones entre las partes dejando de lado el principio

del trato especial y diferenciado. Desde un principio no se consideraron instrumentos de política para corregir las desigualdades entre regiones mientras que se aceptaron unos pocos instrumentos para contemplar las desigualdades entre países: mayores plazos y mayor número de excepciones en los cronogramas de convergencia al AEC y al libre comercio intrazona, y algunas excepciones sectoriales (azucarero y automotriz).

A partir del 2003 el tratamiento de asimetrías entra en la agenda del MERCOSUR. Entre las decisiones más importantes en la materia se encuentra la Decisión No. 19/04 del Consejo del Mercado Común (CMC) que creó un Grupo de Alto Nivel que realizó una propuesta para establecer y reglamentar un Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM), con un sentido redistributivo. Siguiendo a Terra (2008) también se adoptaron un conjunto de decisiones que contemplan las reivindicaciones de los socios menores, aceptándose nuevos plazos y excepciones en la convergencia a la unión aduanera. La política de convergencia estructural que será financiada por el FOCEM estará distribuida en cuatro programas:

- Convergencia estructural: contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación general.
- Desarrollo de la competitividad: contribuir a la competitividad de las producciones del MERCOSUR, incluyendo procesos de reconversión

productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra MERCOSUR, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción; así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.

- Cohesión social: contribuir al desarrollo social, en particular, en zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.
- Fortalecimiento de la estructura institucional: atender la mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y su eventual desarrollo según Documento Secretaría del MERCOSUR, (2005).

Terra (2008, p.8) dice que “El FOCEM adquiere importancia como instrumento paliativo y como expresión de la voluntad política de atender el problema pero no puede esperarse que resuelva el problema de asimetrías. Para el futuro se requiere poner mucho más énfasis en el uso eficaz de los mismos”.

CAPITULO 3

3. ANTECEDENTES A LA XXXIX CUMBRE DE SAN JUAN

3.1. PRINCIPALES TRATADOS Y DECISIONES

3.1.1. Tratado de Asunción

Tratado para la constitución de un mercado común entre La República Argentina, La República Federativa del Brasil, La República de Paraguay y La República Oriental de Uruguay, firmado en la ciudad de Asunción, el 26 de marzo de 1991.

Los Estados Parte deciden constituir un Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en donde su objetivo principal es la integración, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

Los principales instrumentos de este Tratado se especificaron en el Art.5 y fueron:

- a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistiría en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de eliminación de restricciones no arancelarias o medidas equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Parte, para llegar con arancel cero al 31 de diciembre de 1994.

- b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizara gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y la eliminación de restricciones no arancelarias.
- c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Parte,
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

Los principios plasmados en el Tratado de Asunción, según la Dra. Addy Mazz (2001) son:

- Principio de reciprocidad: a este fin aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsidios, dumping o cualquier otra práctica legal, y coordinarán sus respectivas políticas nacionales, con el objeto de elaborar normas comunes sobre competencia comercial.
- Principio de no discriminación: en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán en los otros Estados Parte del mismo tratamiento que se aplica al producto nacional.
- Principio de la nación más favorecida: en el art.8 literal d) que prevé que los países extenderán automáticamente a los demás Estados Parte cualquier

ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a terceros países no miembros de la ALADI.

Es fundamental para la Unión Aduanera, el Anexo II del Tratado de Asunción, el mismo contiene las normas de origen, que establecen que se considerarán originarios de los Estados Parte los bienes elaborados íntegramente en el territorio de ellos cuando se utilicen exclusivamente materiales originarios de los Estados Parte, y se dispone también cuáles se considerarán como producidos en el territorio de un Estado.

Para Dante Sica (2006, p.6) hasta 1995 el bloque se guiaba por el Tratado de Asunción, y en este período el MERCOSUR cumplió plenamente su mandato. Este Tratado establecía un Mercado Común pero contemplaba plazos de transición hasta el 1 de enero de 1995 para cumplir con el objetivo. Durante este período de transición los países miembros lograron eliminar los aranceles intrazona para la gran mayoría del universo arancelario.

A medida que el período de transición llegaba a su fin, las presiones de los sectores productores de bienes sensibles (hasta el momento en listas de adecuación) fueron creciendo dado que sus problemas de competitividad persistían.

3.1.2. Protocolo Ouro Preto

Se reafirman los principios y objetivos del Tratado de Asunción en la reunión presidencial de Ouro Preto, celebrada el 17 de diciembre de 1994, que significó el nacimiento hacia el camino de la Unión Aduanera, con sus mecanismos de excepción y adecuación. En él se define la nueva estructura institucional del MERCOSUR, además de decisiones y resoluciones que ponen en marcha la Unión Aduanera. Entre ellas:

a) El Arancel Externo Común

El Arancel Externo Común (AEC) fue aprobado por la Decisión N° 22/94 del CMC con base en la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercadería, el mismo constituye un elemento central para la consolidación de la Unión Aduanera entre los países del MERCOSUR.

También se aprobaron las listas básicas de convergencia del sector de bienes de capital, las listas de convergencia del sector de informática y telecomunicaciones, listas básicas de excepciones nacionales, las listas de productos exceptuados del AEC en virtud del régimen de adecuación final a la Unión Aduanera.

b) El Régimen de Origen

La Decisión N° 23/94 del CMC establece que se aplicará el Régimen de Origen con excepción del AEC o con requisitos específicos.

c) Régimen de Adecuación final a la Unión Aduanera

Por Decisión N° 24/94 del CMC se aprobó el Régimen de Adecuación, las listas de productos comprenden los ítems arancelarios incluidos, el Arancel nominal

total de cada ítem, el margen de preferencia inicial , las alícuotas a ser aplicadas cada año en comercio intra MERCOSUR hasta alcanzar la alícuota 0 . Los Estados Parte podían retirar o reintroducir un producto del Régimen de Adecuación.

d) Aduanas

El proyecto de Código Aduanero fue aprobado por la Decisión N° 25/94 del CMC, el mismo regulaba todos los aspectos a tener en cuenta en materia aduanera para el correcto control de los intercambios comerciales intra y extra MERCOSUR.

En sus Considerandos, el referido Protocolo expresaba que los Estados Parte “conscientes de la necesidad de adoptar una legislación aduanera común que permita la aplicación uniforme de las normas comunitarias en el ámbito del MERCOSUR”, y reconociendo lo importante de adoptar un Código Aduanero Comunitario, se exigió la ratificación por todos los países, hecho que no ocurrió en ninguno de los Estados Parte.

Para Sica, “a partir de 1995 con la aplicación del Protocolo de Ouro Preto y su mandato de conformación de una Unión Aduanera, se hicieron visibles los problemas que acompañarían al MERCOSUR durante su vigencia. El primer signo de conflicto se manifestó en el momento de fijar el Arancel Externo Común (AEC). Las diferencias de las estructuras productivas y de protección de los 4

países obstaculizaron la fijación de aranceles por producto. Mientras Argentina, Uruguay y Paraguay buscaban menor protección para productos manufacturados y relativamente mayor para el sector agrícola, Brasil proponía medidas diametralmente opuestas. La solución llegó después de arduas negociaciones en las que igualmente debieron contemplarse innumerables excepciones al AEC.

Otro problema fue el referido a Reglas de Origen. Según el acuerdo, debían aplicarse a productos exceptuados del AEC que se encontraran en convergencia ascendente o descendente hacia un nivel acordado, a productos para los que existía una política comercial diferenciada (automotriz y azúcar), y casos excepcionales que determinara la Comisión de Comercio del MERCOSUR”.

3.1.3. Decisión N° 9/95 CMC: Profundización del proceso de integración y marcha hacia el mercado común.

La Decisión No. 9/95 del CMC aprobó el “Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000”, y, aquí uno de los ítems importantes es la “Consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera”. Así, en el Anexo a esta Decisión se destaca que el objetivo estratégico y central del MERCOSUR hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la inserción regional e internacional del MERCOSUR.

La meta inmediata y permanente en relación al comercio intrarregional es implementar los acuerdos existentes, de forma tal de garantizar la efectiva existencia del espacio económico ampliado, que permita una asignación de recursos más eficiente y consecuentemente niveles más altos de ingreso y bienestar.

El objetivo en el Régimen de Adecuación fue el pleno cumplimiento del cronograma de desgravación, con el propósito de lograr el acceso libre de barreras arancelarias para todas las mercancías, entre los Estados Parte para el año 2000. Otro objetivo fue el de acelerar el proceso de identificación y clasificación de las restricciones no arancelarias; la instrumentación de un cronograma de eliminación o armonización; la adopción por los Estados Parte de las medidas pertinentes en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos. Como meta se prevé la eliminación de los obstáculos innecesarios al comercio y la armonización y puesta en vigencia en cada Estado Parte de los reglamentos técnicos, con el fin de facilitar la libre circulación de los bienes y la integración regional entre los Estados Parte.

El mismo Anexo hace referencia al perfeccionamiento de la política comercial común necesaria para la constitución de la Unión Aduanera, respecto de mercaderías procedentes de terceros países. Para lo que se requerirá: la implementación de los instrumentos ya acordados (el Arancel Externo Común,

asegurar la máxima eficiencia de las aduanas de los cuatro países partes, con la entrada en vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR).

Otros instrumentos comunes de política comercial será contar con: un Reglamento contra prácticas desleales del comercio compatible con las normas de la OMC, un Reglamento sobre salvaguardias y el funcionamiento de las instituciones.

Una atención especial en este Anexo lo tuvo la agenda externa del MERCOSUR. La constitución de la Unión Aduanera y la personería jurídica de derecho internacional, otorga al MERCOSUR la capacidad de negociar acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales.

Sica expresa que “se llegó al año 2002, donde los problemas sin solución habían deteriorado la idea inicial del bloque, por lo que los Estados Parte encararon una nueva etapa en el proceso de integración regional y firmaron varios “relanzamientos” del MERCOSUR, que tuvieron como objetivo fundamental el fortalecimiento de la Unión Aduanera, tanto a nivel intracomunitario como en el relacionamiento externo”.

3.1.4. Decisión N° 37/05 CMC: Reglamentación de la Decisión

N° 54/04 CMC.

La Decisión No. 54/04 del CMC: “Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera”, pretende perfeccionar la unión aduanera.

En la Decisión No. 22/94 del CMC se expresaba que, “el Arancel Externo Común constituye un elemento central para la consolidación de la Unión Aduanera entre los países del MERCOSUR, como etapa fundamental para la conformación del Mercado Común; que la adopción del AEC por los Estados Parte comprueba, de forma inequívoca, su compromiso con los principios y objetivos del Tratado de Asunción”.

La implementación de la Decisión No. 37/05 del CMC requiere de tres requisitos fundamentales:

- a) La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR,
- b) La interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes en los Estados Parte del MERCOSUR,
y
- c) Un mecanismo, con definición de modalidades y procedimientos para la distribución de la renta aduanera que deberá contemplar las circunstancias especiales y específicas de los Estados Parte.

El Arancel es el sistema por el cual se clasifican e identifican todo el universo de mercancías. Cada una de estas mercancías identificadas tiene adjudicado un valor,

expresado en porcentaje, llamado Arancel que es el impuesto que pagará cada mercancía al ingresar al MERCOSUR por cualquiera de sus Estados Parte. Los aranceles se ubican entre 0% y 20%.

Siguiendo a Edgar Gómez Leiva (2008, p.10) el Arancel está integrado por 21 secciones desarrolladas en 97 capítulos. Los capítulos se desarrollan en partidas y estas en ítems. Las reglas generales para su interpretación surgen del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías. Como se mencionó anteriormente en el Protocolo de Ouro Preto, este sistema se creó con la finalidad de contemplar las necesidades comerciales de los cuatro miembros del MERCOSUR.

Este sistema contiene excepciones previstas para que los países del MERCOSUR puedan cobrar el impuesto de importación diferente del nivel acordado en el bloque. Además existen excepciones específicas de arancel en bienes de capital e informática y telecomunicaciones.

La profundización del mercado común con la eliminación del doble cobro orientará al bloque a eliminar también la lista de excepciones y así poder desarrollar una buena Política Arancelaria Común.

3.2. MERCOSUR: UNIÓN ADUANERA IMPERFECTA

3.2.1. Grados de integración.

Se pueden distinguir distintos grados de integración según su profundidad y complejidad.

3.2.1.1. Áreas de Preferencias Arancelarias

Norbet Tullmann (2008) enuncia que esta integración debe ser de por lo menos dos países. Los integrantes acuerdan las preferencias referentes a determinadas mercaderías, materias primas o servicios importados de uno de ellos al otro, y siguen recaudando, por el contrario, sus aranceles o sea tarifas originales con respecto a cualesquiera productos de terceros países. De hecho se trata de rebajas mutuas particulares de aranceles o sea tarifas sólo en el marco de las Áreas de Preferencias Arancelarias (APA). En el caso ideal la agrupación va a igualar o sea optimizar sus intereses comerciales mutuos. La APA no precisa de administración propia, lo pueden hacer las aduanas nacionales respectivas.

3.2.1.2. Zona de Libre Comercio

La Zona de Libre de Comercio (ZLC) es el siguiente escalón en la integración. En ella los participantes acuerdan la eliminación paulatina de todos los obstáculos al comercio recíproco de bienes y servicios dentro de la agrupación. Estamos frente a un espacio común constituido entre dos o más países, tendiente a que la mercadería originaria pueda circular libremente entre los mismos, por lo cual cada estado conserva su autonomía, su territorio y legislación, para fijar su política

comercial hacia terceros. La ZLC tampoco tiene la necesidad de administración propia. Esta modalidad de agrupación trae la necesidad de un régimen de origen para asegurar la homogeneidad del sistema. Este régimen significa, que los productos o servicios enteros tienen que provenir originalmente de uno de los integrantes de la ZLC.

El Anexo II del Tratado de Asunción contiene normas de origen en su art. 1 así como el Código Aduanero del MERCOSUR que fue aprobado en la Cumbre de San Juan mediante la Decisión No.27/10 del CMC, en su art. 170 indica que las reglas de origen tienen por objeto determinar el país donde una mercadería fue efectivamente producida de conformidad con los criterios en ellas definidos, a fin de aplicar impuestos preferenciales de importación o instrumentos no preferenciales de política comercial.

3.2.1.3. Unión Aduanera

Siguiendo a Tullmann (2008), la unión aduanera es el acuerdo entre dos o más países que tienen la intención de eliminar los aranceles y demás restricciones al comercio entre los países miembros, estableciendo una Zona de Libre Comercio con un Arancel Externo Común, resultando ser un facilitador de las negociaciones eliminando obstáculos de ingreso y salida de mercancía.

El Arancel Externo Común es un reglamento arancelario, aplicable uniformemente a todos los bienes y servicios que ingresan a la plaza de la Unión Aduanera de cualquier país desde afuera de ella. Como base jurídica tiene frecuentemente una “legislación aduanera común”. Ella destina tanto el gravamen de los aranceles comunes así como la distribución de los ingresos respectivos. Es indispensable una administración propia con órganos comunitarios. Deriva de la creación de un solo territorio aduanero que adopta una estructura uniforme de barreras tarifarias, en relación a los países fuera del acuerdo.

3.2.1.4. Mercado Común

En el Mercado Común, según la Dra. Luciana Scotti (2010) la circulación de mercaderías, servicios y factores de la producción se desenvuelve sin ningún tipo de restricción directa o indirecta de naturaleza económica otorgando a los operadores de comercio exterior un tratamiento neutral a la mercadería como asimismo certeza y seguridad jurídica en toda la comunidad, produciendo iguales resultados independientemente de la aduana del bloque en la que se opere.

3.2.1.5. Unión Económica

Comprende la integración de prácticamente todos los aspectos de la actividad económica de los Estados Parte. Implica la adopción de políticas micro y macro económicas uniformes.

3.2.1.6. Unión Monetaria

Cuando entre actividades económicas, se incluyen las actividades financieras, se hace necesaria la adopción de una política monetaria comunitaria, existiendo una moneda única, emitida por un Banco Central también único, que receta tasas de interés únicas, es allí donde hoy se encuentra la Unión Europea, donde la integración es más completa y perfecta.

3.2.2. MERCOSUR: Zona de Libre Comercio.

Marcel Vaillant (2011), expresa que “a sus 20 años el MERCOSUR alcanzó a constituirse como una zona de libre comercio con una cobertura casi universal de productos considerando los instrumentos arancelarios. Es casi universal por dos motivos. A nivel de sectores existen dos en donde no rige el comercio a arancel cero para los cuatro países del MERCOSUR, el sector automotriz y el azúcar. A nivel de instrumentos en el comercio intrarregional siguen vigentes los impuestos a exportaciones por parte de Argentina lo que implica un desvío de las condiciones establecidas en el tratado originario. Esta situación se mantiene sin modificaciones desde el año 2001. Otras restricciones al comercio (barreras no arancelarias) se han intentado reducir pero el éxito ha sido limitado”.

Continúa diciendo que “la condición de Estado Parte de una unión aduanera inhibe negociar aranceles por su cuenta a cada uno de sus miembros, ya que todos

poseen de hecho un arancel común que es esencial en ese estatuto de unión, que supone un espacio aduanero único de libre circulación dentro de él (...). La esencia de la unión aduanera es el Arancel Externo Común, y si algún país negocia otro, es obvio que aquél deja de ser común. Los grados de libertad que se pierden con él se supone que están ampliamente compensados por la absolutamente libre circulación, y por el mantenimiento de una política comercial también común respecto de terceros países. Implica asimismo modelos de desarrollo medianamente compatibles, y es precisamente esto lo que parece haber resultado más difícil”.

Ramón Torrent (2005) dice que “el MERCOSUR en todo momento se ha presentado como un “mecanismo de inserción en el mundo” y se ha concebido como un proyecto de Unión Aduanera (UA). A la incapacidad de consolidar dicha UA en los plazos y condiciones inicialmente previstos se ha respondido añadiendo simplemente el adjetivo “imperfecta” al sustantivo “Unión Aduanera” (lo cual da a entender que, allí donde no hay “agujeros” o “perforaciones” y el arancel común se aplica, el MERCOSUR sería una UA “perfecta””).

“Detrás de esta perspectiva parece latir una visión estrictamente “economicista” muy extendida según la cual una UA no es otra cosa que una Zona de Libre Comercio (ZLC) con un Arancel externo común. Y subyace a esta visión la idea de que lo único que cuenta es la “preferencia arancelaria”, es decir la diferencia entre el arancel intrazona (destinado a reducirse a cero) y el arancel extra zona

(común y superior a cero), siendo la función del arancel común simplemente la de garantizar que dicha preferencia no se erosiona con actuaciones unilaterales de los Miembros. Esta visión olvida que una ZLC con un arancel externo común es simplemente esto: una ZLC cuyos miembros tiene un arancel común (o más o menos común). Una UA es otra cosa y así lo define el artículo XXIV del GATT: es un territorio aduanero único en el que se funden los territorios aduaneros de las partes. Esta definición jurídica tiene un profundo sentido económico y político: En primer lugar, sólo en tanto que territorio aduanero único una UA es realmente un mercado ampliado visto desde el exterior. En segundo lugar, es la exigencia de constituir un territorio aduanero único lo que imprime una verdadera dinámica integracionista al proceso de liberación del comercio intrazona entre sus Miembros (...). Una UA exige crear unos instrumentos jurídicos e institucionales que no son necesarios para que una ZLC funcione correctamente, y estos instrumentos van mucho más allá del establecimiento del arancel externo común (...). El MERCOSUR sigue estando compuesto por cuatro territorios aduaneros distintos y separados, incluso cuando los aranceles aplicados al comercio extrazona son iguales (...).”.

Torrente expresa que “más allá del proceso de creación de la UA, la funcionalidad del MERCOSUR como instrumento de inserción común en el mundo ha sido parcial. En mayor o menor grado y con altibajos en el tiempo, los cuatro Estados Parte han mantenido sus acuerdos bilaterales con terceros países y se han

negociado algunos nuevos. La conclusión es clara: el MERCOSUR sigue funcionando, esencialmente como una Zona de Libre Comercio”.

3.2.3. Relevancia de ser una unión aduanera

Para Vaillant y Caetano (2004) los motivos por los cuales se pretende adoptar este formato de integración son:

- a) posibilita una integración regional más profunda, que permite eliminar el Régimen de Origen y, por tanto, una circulación más universal en el comercio interregional.
- b) permite ampliar el poder de negociación de la región con terceros mercados. Un requisito de este modelo de integración es desarrollar una política comercial común. Los países del MERCOSUR tienen ventajas comparativas concentradas en bienes intensivos y en recursos naturales que son los factores productivos abundantes de que disponen.

Otro motivo importante para que las economías pequeñas del MERCOSUR se orienten a suscribir acuerdos preferenciales con terceros mercados, y en particular con las economías más desarrolladas, consiste en disminuir el efecto desvío de comercio que potencialmente podría tener aplicar un AEC más alto que el preferido por las economías más pequeñas, más especializadas y con menores niveles de integración vertical de su actividad económica.

La política comercial común tiene varios componentes entre los que se destacan:

- un sistema de clasificación de las mercaderías comunes,
- similares sistemas de valoración en aduanas, para lo cual se requiere un Código Aduanero Único, un Arancel Externo Común, reglas de defensa comercial comunes (anti-dumping, anti subsidios y salvaguardas).

Ponte y Cienfuegos (2008,p.52) concluyen que “resulta evidente que cuanto mayor es el grado del proceso de integración, mayor es también la necesidad de instituciones que piensen en clave regional, que defiendan los intereses del MERCOSUR, que no son los de los Estados miembros considerados individualmente sino los de los conjuntos”.

Vaillant (2010) en Conferencia: “Código Aduanero del MERCOSUR y Código Aduanero Uruguayo: Primeras reflexiones sobre la necesaria consistencia entre ambos cuerpos normativos”, expresa que para él una Unión Aduanera es una clase de proceso de integración regional relativamente particular. En el mundo, hoy en día, hay 263 acuerdos preferenciales vigentes (refiriéndose a los que están notificados a la Organización Mundial del Comercio), de lo cual destaca lo importante de la transparencia del tema. Alrededor de diez de estos acuerdos son Unión Aduanera, pero si fuéramos estrictos, de éstas diez, hay cinco que se acercan, pero si somos rigurosos, hay solamente dos, una es la Unión Europea y la

otra es la Unión de Sudáfrica. Esto nos da la información de que ser una Unión Aduanera no es fácil.

La Unión Aduanera es un objetivo muy ambicioso y un camino muy exigente porque se requiere mucho compromiso entre los gobiernos. Construir una unión aduanera es construir una nación comercial, se comparte, por ejemplo, soberanía sobre una política comercial que hace a la relación con el resto del mundo.

También es necesario transparencia e intensa cooperación, y las instituciones que se crean, los recursos y competencias que se le otorgan, son una expresión de ese compromiso.

Una de las grandes ventajas de la UA sobre la ZLC, es la Libre Práctica, está no requiere reglas de origen, los bienes son comerciados libremente, sin tener en cuenta su origen (comunitario o no), permite que la circulación en el comercio intrarregional sea mucho más profunda y afecte a un conjunto de la actividad económica mayor, esto es esencial, lo cual permite circular en cualquier nivel de transformación. En la ZLC los bienes que se benefician de la preferencia arancelaria, de la discriminación, que son mejor tratados en la circulación adentro de la zona en relación a los bienes del resto del mundo, son un conjunto de bienes que tiene que calificar con el sistema de origen. La modalidad de UA colabora con la integración profunda de mercados. Unifica una única voz de relacionamiento con el resto del mundo. La renta arancelaria común, el ingreso arancelario de un

bien importado del resto del mundo y consumido en un país miembro puede haber sido pagado en cualquier país miembro.

Vaillant entiende que el MERCOSUR está en ZLC con restricciones a las relaciones con terceros o unión aduanera imperfecta. Para ser UA es necesario el tránsito de políticas comerciales nacionales a común, el AEC es un ingrediente muy importante pero no exclusivo de las políticas comerciales. La política comercial nacional tiene un conjunto de elementos, de instrumentos característicos que constituyen un sistema, de ese hay que pasar a otro, y ese otro tiene que tener características comunes para que la UA funcione.

Él piensa que hay procesos fundamentales que son necesarios construir, entre ellos:

- ✓ Convergencia de los Aranceles Nacionales al Arancel Externo Común
- ✓ Armonización de preferencias con terceros y nuevos acuerdos comunes
- ✓ Armonización de regímenes especiales de comercio y nueva estructura común
- ✓ Eliminación antidumping intra regional
- ✓ Eliminación de políticas de incentivos a las exportaciones intra regional
- ✓ Defensa comercial común con terceros
- ✓ Código Aduanero Común
- ✓ Reglas de circulación del origen a la Libre Práctica
- ✓ Regla de distribución del ingreso Arancelario Común.

Todos estos procesos necesitan políticas comunes nuevas, armonizaciones y eliminación de instrumentos.

Como reflexión final Vaillant expresó que “el problema general son las brechas de cumplimiento entre lo que se anuncia, lo que se acuerda y lo que se hace en el MERCOSUR, esto se aplica para el caso de las políticas comerciales comunes, protocolo de compras gubernamentales, política de competencia, propiedad intelectual, inversiones en intrazonas”.

3.2.4. Evolución comparativa del MERCOSUR y la Unión Europea.

Nos pareció interesante recopilar del trabajo de Natalia Bologna (2003) la comparación que realiza de ambos procesos desde diferentes niveles:

<u>UNIÓN EUROPEA</u>	<u>MERCOSUR</u>
Primer Nivel: GÉNESIS	
<ul style="list-style-type: none"> • Surgió al final de la 2da. Guerra Mundial. • Los objetivos principales fueron: garantizar la paz y prosperidad y reconstruir Europa. • En 1949 se funda el Consejo de Europa para favorecer la colaboración política entre los países. • En 1950 se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Firmado por Francia, Alemania, Gran Bretaña y los países del Benelux (Bélgica, Países bajos y Luxemburgo). • En 1957 se firman los dos Tratados de Roma: creándose la Comunidad Económica de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). • Después de 30 años se modifican por medio del Acta Única Europea (AUE), cuyo objetivo es la creación de un Mercado Único. • Se firma el Tratado de fusión de las tres Comunidades (CECA, CEE, EURATOM), entrando en vigor la Unión Aduanera y la formación del Sistema Monetario Europeo. • En 1973 se incorporan Irlanda y 	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes: el Programa de Integración y Cooperación Económica firmado en 1980 y el Tratado de Integración, Cooperación y desarrollo de 1988. Ambos firmados por Argentina y Brasil. • Firma del Acta de Buenos Aires firmado también por Brasil y Argentina que aceleraba los plazos para el establecimiento de una zona de libre comercio entre estos dos países. • Con el éxito de la iniciativa bilateral, se suman a este proyecto Paraguay y Uruguay, en donde se suscribe el Tratado de Asunción, que da origen a MERCOSUR en 1991. • Hasta fines de 1994 se da un Período de Transición. • En 1996 Chile y en 1997 Bolivia pasan a formar parte de una Zona de Libre comercio con el MERCOSUR. • Después de períodos de auge y caída,

<p>Dinamarca, en 1980 Grecia y en 1986 España y Portugal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea, acordándose las bases para la consecución de una Unión Europea y Monetaria. • En 1995, se incorporan Austria, Suecia y Finlandia, así como los países de Europa Central y Oriental. En 2003 se firma Tratado de Adhesión de diez nuevos países. • En 2002 se inició el proceso de creación de la Constitución Europea. 	<p>en el año 2000 se decide encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, reconocida como el Relanzamiento del MERCOSUR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2001 y 2002, se dan fuertes crisis económicas dentro de los Estados Parte. • En 2003 se intenta por medio de los Presidentes de los Estados miembros relanzar el MERCOSUR nuevamente.
Segundo Nivel	
PRINCIPIOS GUÍAS	
<ul style="list-style-type: none"> • En el Tratado de Roma, explícitamente se citan tres: <ul style="list-style-type: none"> - Lealtad comunitaria, teniendo como objetivo la descentralización de la CEE. - No discriminación nacional, ayudó a reducir el proteccionismo oculto. - Ensanchar los poderes de la Comunidad, siempre que tengan que ver con el mercado común. • En el Acta Única Europea, los principios guías se mantienen en relación con el Tratado de Roma. • En el Tratado de la Unión Europea se le agregan dos grupos más de principios: el primero que incluye precios estables, condiciones a las finanzas públicas y monetarias y equilibrio sustentable en las balanzas de pagos y el segundo grupo incluye la subsidiariedad entre los poderes existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se encuentran definidos como tales en el MERCOSUR. • Se encuentran explícitamente en que los cuatro Estados Parte del MERCOSUR comparten una comunidad de valores que se encuentran en: <ul style="list-style-type: none"> - sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable. - compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.

ETAPAS DE LA INTEGRACIÓN

Podrían resumirse en: <ul style="list-style-type: none">• Tratado de Roma: Unión Aduanera (1958 - 1968).• Acta Única Europea: Mercado Único (1987 - 1993).• Tratado de la Unión Europea: Unión Monetaria (1993 en adelante).	Podrían resumirse en: <ul style="list-style-type: none">• Zona de Libre Comercio (1991 - 1994).• Unión Aduanera Imperfecta (desde 1995).
--	---

OBJETIVOS

Del Tratado de Roma se desprenden los siguientes: <ul style="list-style-type: none">• Desarrollo "armonioso" de las actividades económicas,• Expansión económica "continua y balanceada",• Incremento de la estabilidad y• Crecimiento "acelerado" del estándar de vida".	Del Art.1 del Tratado de Asunción surge: • El establecimiento de un mercado común regional. Con metas más específicas: <ul style="list-style-type: none">- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países,- la adopción de una política común con relación a terceros Estados,- el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.
--	--

MEDIOS E INSTRUMENTOS QUE SE DETALLAN EN LOS TRATADOS	
<p>En el Tratado de Roma son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el mercado común y • la aproximación de políticas económicas. Ambos aparecen indefinidos. <p>En el AUE, aparecen modificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • respecto al mercado común, definición del mercado interior como "el área sin fronteras interiores, en donde el movimiento libre de bienes, personas, servicios y capitales, se asegura". • respecto a las políticas de aproximación económicas se agregan: el reconocimiento mutuo, salud y seguridad en el lugar de trabajo, la cohesión económica y social, creación del Consejo Europeo y mayor rol al Parlamento Europeo. <p>En el Tratado de la Unión Europea se suman como instrumento específico: el Sistema Monetario Europeo (moneda única, un Banco Central Europeo).</p>	<p>Los principales instrumentos para la construcción del Mercado Común serían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un programa de liberalización comercial • la coordinación de políticas macroeconómicas • un arancel externo común • la adopción de acuerdos sectoriales.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

<p>Las instituciones fundamentales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el Consejo de Ministros: es el principal cuerpo legislativo, formado por los ministros de los gobiernos de los Estados miembros, • la Comisión Europea: es el brazo ejecutivo, elabora normas y las presentan al Consejo de Ministros. Representa a la UE en las relaciones económicas con otros países u organizaciones internacionales, • el Parlamento Europeo: en principio era un órgano consultivo, aumentando sus competencias tras la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Los distintos comités del Parlamento Europeo revisan la legislación propuesta por la Comisión Europea, proponiendo enmiendas a las leyes antes de presentarlas al Consejo de Ministros. • El Tribunal Europeo de Justicia: es el árbitro final de todas las materias legales de la UE. Media en las disputas entre los gobiernos de los Estados miembros y las instituciones europeas y entre éstas últimas. El tribunal emite fallos de cumplimiento obligatorio que ayudan a los tribunales nacionales a la hora de dictar sentencia. <p>Que los órganos posean carácter supranacional, le otorga a la UE una autonomía decisoria frente a los intereses particulares de los Estados.</p>	<p>Los órganos principales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el Consejo del Mercado Común: encargado de la conducción política y de la toma de Decisiones, que garanticen el cumplimiento del proceso de integración en los plazos y las formas previstas, • el Grupo Mercado Común: es el órgano ejecutivo, cuyas funciones principales son: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados, fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común, negociar con terceros países y organizaciones internacionales, bajo delegación expresa del Consejo del Mercado Común • La Comisión del Comercio del MERCOSUR, es el órgano encargado de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados, • la Comisión Parlamentaria Conjunta, su objetivo es el de facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común, en carácter de "órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte", • el Foro Consultivo Económico-Social limitado a funciones consultivas, responde al objetivo de incorporar institucionalmente la participación del sector privado, • la Secretaria del MERCOSUR, es el órgano de apoyo operativo de todos los órganos del MERCOSUR.
--	--

Tercer Nivel: Variables políticas y jurídicas	
RELACIÓN ENTRE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA	
<p>En la génesis de la Unión Europea se han unido los procesos de integración económica y política. En relación con la democracia se establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.</p> <p>En relación a la entrada de nuevos países, estos deben ser: democracias estables, con respeto de los derechos humanos, dominio de la ley y protección de las minorías.</p>	<p>El MERCOSUR representa por sobre todo, un acuerdo político. A partir de esto, los conceptos de confiabilidad, armonía y razonabilidad pasan a formar parte del lenguaje y de la convivencia política, económica y social de estas sociedades.</p> <p>El MERCOSUR es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación.</p> <p>En efecto, los avances en la construcción del mercado común implican necesariamente la conformación de un espacio político común.</p>

SOBERANÍA DE LOS ESTADOS PARTE

<p>La integración regional en Europa es un proceso de cesión progresiva de la soberanía nacional a las instancias comunitarias a cambio de ciertos beneficios esperados. La UE cuenta con un "marco institucional único", donde las instituciones comunitarias actuarán dentro de los límites de las competencias atribuidas por los Tratados. Se limita la soberanía irrestricta de los Estados miembros en varios sectores de actividades, asignando la primacía de la norma comunitaria sobre la normativa nacional. De allí surge jurídicamente la distinción entre los derechos: internos, internacional y comunitario, prevaleciendo la norma comunitaria sobre las demás, teniendo carácter supranacional.</p>	<p>El MERCOSUR no ha llegado a configurar un sistema jurídico-institucional cuya complejidad se aproxime al establecido por la Unión Europea, ya que por el momento, los países parte no lo estiman imprescindible. De allí que han establecido deliberadamente un sistema institucional intergubernamental y no supranacional.</p> <p>El Tratado de Asunción prevé como requisito para la toma de decisiones institucionales: el consenso y la presencia de todos los Estados Parte.</p>
---	---

NORMATIVA

<p>Encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none">• un Derecho principal o primario formado por:<ul style="list-style-type: none">- el Tratado constitutivo de las Comunidades,- el Tratado de Adhesión,- el Acta Única Europea,- el Tratado de la Unión Europea.• en el Derecho derivado se hallan:<ul style="list-style-type: none">- Reglamentos, que son de alcance general, obligatorios y directamente aplicables en cada Estado miembro,- Directivas, exigen que cada Estado miembro modifique su legislación interna para cumplir con alguna disposición de la Comunidad,- Decisiones, vinculan de inmediato en su totalidad a aquellos a quienes van dirigidas (por ej. un Estado miembro, una empresa y/o una persona física),- Recomendaciones/Dictámenes, no tienen carácter de ley, por lo que no son legalmente vinculantes y,- Jurisprudencia, que son similares a las Decisiones, aunque la establece el Tribunal cuando emite una sentencia y/o con posterioridad a la misma.	<p>Según el Art. 41 del Protocolo de Ouro Preto, las fuentes jurídicas del MERCOSUR serían:</p> <ul style="list-style-type: none">• el Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios,• los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos,• las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. <p>Si bien las Decisiones, Resoluciones y Directivas tienen el carácter de obligatorias para los Estado Parte, no generan directamente derechos y obligaciones sobre las personas físicas y jurídicas residentes en el área del MERCOSUR. Los actos jurídicos de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporados por los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país, cuando ello sea necesario.</p>
--	---

CAPITULO 4

4. XXXIX CUMBRE DE SAN JUAN:CAMINO A LA UNIÓN ADUANERA

4.1. APROBACIÓN DEL CÓDIGO ADUANERO DEL MERCOSUR.

Los principales antecedentes del Código Aduanero son las Decisiones No.54/04 y su regulación No. 37/05 del Consejo del Mercado Común (CMC) ambas marcan según el Dr. Pablo Labandera (2010) una “finalidad de política económica y comercial expresa: la atribución del carácter originario a los bienes importados desde países extra MERCOSUR, siempre que los mismos tengan como propósito estimular la incorporación de valor agregado a los productos originarios del bloque, y con eso, lograr la promoción de nuevas actividades productivas”.

La Decisión No. 54/04 del CMC, o sea, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) estableció algunos de los desafíos más importantes que tendría por delante el MERCOSUR, y fue condicionado a que se verificaran tres circunstancias: la aprobación del CAM, la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes en los Estados Parte con el fin de alimentar una base de datos con informaciones necesarias para la distribución de la renta aduanera del MERCOSUR y que se implemente un mecanismo, con definición de modalidades y procedimientos, para la distribución de la renta aduanera que deberá contemplar las circunstancias especiales y específicas de los Estados Parte.

Luego de casi seis años de negociaciones a través de reuniones mensuales entre todas las delegaciones de los Países Partes, el 4 de agosto de 2010 se aprueba, en la XXXIX Cumbre del MERCOSUR en San Juan (Argentina), el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM). Este Código se formaliza en la Decisión No. 27/10 del CMC, constituyendo un instrumento fundamental para el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

Quijano (2010, ex – director de la Comisión del MERCOSUR) se refiere a la aprobación del CAM como un paso decisivo para convertirse en un único espacio aduanero. “Eso quiere decir que hasta ahora somos cuatro países cada uno con sus aduanas, con sus normas y sus legislaciones que rigen a sus aduanas (...). Lo que ahora va a ocurrir, si es que los Parlamentos nacionales ratifican la aprobación, es que hay un único espacio aduanero con un cinturón de aduanas en el entorno del espacio MERCOSUR. Vamos a aproximarnos a ser una unión aduanera paulatinamente en los próximos años”.

4.1.1. Consideraciones básicas.

Todos los expertos del tema coinciden con el Cr. Federico Esmite (2010), “el CAM es una norma “marco” a través de la cual se unifican conceptos y se establecen institutos jurídicos básicos en materia aduanera, constituyendo la legislación aduanera común del MERCOSUR. Determina que el mismo tiene una naturaleza evolutiva en cuanto se prevé seguir avanzando en aspectos

procedimentales y operativos, por la vía reglamentaria y en aspectos no armonizados en la norma base, por la vía complementaria”.

El Dr. Pablo Labandera (2010) afirma rotundamente que “el CAM no ha sido elaborado bajo los parámetros de rigor jurídico que a una obra de la trascendencia que supone un Código, debe exigírsele. Y seguramente ello no fue así, no por falta de talento de sus redactores sino por otras razones y urgencias. Por tanto, cabe suponer que las “prisas políticas”, han generado vacíos, carencias, omisiones y – sobre todo – errores conceptuales imperdonables. (...). Aún más, su “definición” como “Código Marco” y/o como “Código Posible” por parte de los redactores del CAM, de sus jefes y los jefes de éstos últimos, no hace más que confirmar las apreciaciones mencionadas. Y a todo ello, debe adicionarse la clara intención por generalizar los conceptos más discutibles, en el mejor de los casos; o directamente, por omitir su mención, en no menos ocasiones.”

Consideramos oportuno recordar las Conclusiones de las Jornadas “El Código Aduanero del MERCOSUR desde la óptica de sus redactores” (2010), allí el titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos Argentina (AFIP), Ricardo Echegaray destacó que “se trata de una plataforma normativa que brinda seguridad jurídica y en consecuencia que permite potenciar y multiplicar los negocios de la región”.

La Directora General de Aduanas de Argentina, María Siomara Ayerán remarcó que la aprobación del CAM permitirá “superar la etapa de Zona de Libre

Comercio y avanzar en el camino hacia la Unión Aduanera, además de fortalecer la posición del MERCOSUR en las negociaciones comerciales con otros países y bloques económicos, robustecer la seguridad jurídica del sistema normativo comunitario aduanero, y facilitar la circulación de mercaderías entre los Estados Parte”.

El representante del Grupo de redacción por Brasil afirmó que “el CAM es un Código Aduanero de Vanguardia por tratar de mecanismos modernos de control basados en la gestión de riesgo, utilización de sistemas informáticos y firma digital”. Asimismo destacó las ventajas de contar con “un Código Marco, previendo institutos aduaneros esenciales y, un código posible, porque trata de los temas más sensibles de una forma que torna más viable la aprobación por parte de los Congresos de los países miembros.”

El representante del Grupo de redacción de Paraguay manifestó “que es un instrumento importante que permitirá a los operadores económicos tener certeza jurídica de sus operaciones comerciales al armonizar las normativas y operaciones aduaneras. Permitirá también el fortalecimiento de la institucionalidad en el MERCOSUR”.

El representante del Grupo de redacción de nuestro país profundizó aquellos aspectos vinculados a los Regímenes Aduaneros Especiales regulados en el CAM manifestando que “hay un avance cuantitativo y cualitativo con relación a anteriores proyectos de codificación, que en ésta oportunidad han sido debidamente definidos, contemplados y clasificados”. Destacó el mandato a las

aduanas de realizarlos mediante despacho simplificado y finalmente señaló la “no taxatividad de clasificación lo cual permite para el futuro la incorporación de otros regímenes mediante la norma reglamentaria MERCOSUR.”

4.1.2. Elaboración, estructura y contenido del CAM.

Para la elaboración del CAM se tomaron en consideración los siguientes antecedentes:

- Los antecedentes Nacionales: el Código Aduanero de cada país integrante del bloque.
- Los antecedentes Regionales (MERCOSUR):
 - Código Aduanero del MERCOSUR en la Decisión No. 25/94 CMC, mediante la cual se aprobó un proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, para cuya entrada en vigencia era necesaria la aprobación legislativa de los cuatro Estados, sin embargo sólo lo aprobó la República del Paraguay.
 - Código Aduanero del MERCOSUR versión del año 2000, donde se instruyó al Comité Técnico N°2, “Asuntos Aduaneros”, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a revisar dicho texto y a elaborar un Protocolo Adicional del CAM. El proyecto no alcanzó el consenso técnico ni político necesario.
 - Normas de Aplicación del Código Aduanero MERCOSUR (NACAM). En el 2003, mediante Decisión N° 26/03 del CMC, se estableció un

cronograma de trabajo para el período 2004/2006, encomendando a un Grupo de Trabajo la identificación de los aspectos conceptuales básicos del CAM.

- La aprobación de la Decisión N° 25/06 del CMC, que creó un Grupo Ad-hoc dependiente del Grupo Mercado Común (GMC), conformado por funcionarios especialistas en materia aduanera y derecho tributario, para la redacción del proyecto del CAM.
- Los antecedentes Internacionales:
 - Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Convenio de Kyoto Revisado.
 - Código Aduanero Europeo.
 - Código Aduanero Centroamericano (CAUCA III Año 2002)
 - Borrador del Código Aduanero Comunitario Andino (Versión 2007)
 - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

Según Héctor Hugo Juárez (2010) en su momento había dos posiciones respecto a la estructura del CAM, una que respaldaba un articulado acotado, configurando un código de características “macro”, y otra que pretendía un mayor desarrollo procedimental y reglamentario.

En la práctica y por experiencia está demostrada la conveniencia de que la base del sistema jurídico sea lo más reducida posible según Rudolf von Ihering, Eugenio Bulygin, entre otros, procurando que las normas que lo conforman sean

muy “generales y abarcativas”, es decir, que solucionen una pluralidad de casos y sin lagunas o vacíos jurídicos. Además resulta claramente más fácil la armonización y aprobación de un cuerpo normativo reducido que de uno extenso.

De la Decisión No. 27/10 del CMC podemos observar que el Código Aduanero del MERCOSUR posee un cuerpo normativo de 181 artículos distribuidos en catorce capítulos, con el siguiente contenido:

I) Disposiciones preliminares y definiciones básicas, incluyendo definiciones de las zonas aduaneras primaria, secundaria y de vigilancia aduanera especial.

II) Sujetos aduaneros: administración aduanera (órgano nacional competente vigente en cada Estado Parte) y sus competencias; otras personas vinculadas a la actividad aduanera (importador, exportador, despachante de aduana, depositario de mercaderías, transportista, agente de transporte, agente de carga, proveedor a bordo, operador postal, y demás personas que cumplan su actividad profesional, en relación a las operaciones aduaneras).

III) Ingreso de la mercadería a territorio aduanero: disposiciones generales, declaración de llegada y descarga de la mercadería y depósito temporal de importación.

IV) Destinos aduaneros de importación: la mercadería ingresada al territorio aduanero deberá recibir uno de los siguientes destinos:

- Inclusión en un régimen aduanero de importación (importación definitiva, admisión temporaria, transformación bajo control aduanero, depósito aduanero o tránsito aduanero).
- Reembarque,
- Abandono, o
- Destrucción.

V) Egreso de la mercadería del territorio aduanero: disposiciones generales, declaración de salida y depósito temporal de exportación.

VI) Destino aduanero de exportación: la mercadería que egrese del territorio aduanero podrá ser incluida en alguno de los siguientes regímenes aduaneros:

- Exportación definitiva,
- Exportación temporaria para reimportación en el mismo estado,
- Exportación temporaria para perfeccionamiento pasivo o
- Tránsito aduanero.

VII) Tránsito aduanero: definición, modalidades, garantía, responsabilidad.

VIII) Regímenes aduaneros especiales: definición, clasificación (equipaje, efectos de los tripulantes o pacotilla, suministro y provisiones para consumo a bordo, franquicias diplomáticas, envíos postales internacionales, muestras, envíos de asistencia y salvamento, tráfico fronterizo, contenedores, medios de transporte con fines comerciales, retorno de mercadería, envíos en consignación y sustitución de mercadería).

IX) Áreas con tratamientos aduaneros especiales: zonas francas, áreas aduaneras especiales y tiendas libres.

X) Disposiciones comunes a la importación y a la exportación: prohibiciones o restricciones, garantía, caso fortuito o fuerza mayor, gestión de riesgo, sistemas informáticos, disposición de mercadería, y trasbordo.

XI) Tributos aduaneros: disposiciones generales, obligación tributaria aduanera, y determinación del impuesto de importación. El CAM regula los siguientes tributos aduaneros: el impuesto o derecho de importación y las tasas.

XII) Derechos del administrado: petición y consulta, recursos y disposiciones generales.

XIII) Disposiciones transitorias: durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera. Se considerará que:

- La introducción o salida de las mercaderías de un Estado Parte a otro Estado Parte se considerarán como importación o exportación entre distintos territorios aduaneros, y
- Tanto las mercaderías originarias como las mercaderías importadas desde terceros países podrán circular entre los Estados Parte en los términos establecidos en las normas reglamentarias y complementarias.

La documentación de mercaderías entre los Estados Parte se efectivizará a partir de la implementación conjunta de un documento aduanero unificado, preferentemente electrónico, y de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias y complementarias.

XIV) Disposiciones finales: incumplimiento de obligaciones y comité del código aduanero.

4.1.3. Aspectos principales del CAM

Los aspectos principales son:

- ❖ Supletoriedad: en el Art.1 numeral 4 del CAM se define de manera expresa el carácter “supletorio” de las legislaciones nacionales. Al momento que entre en vigencia el CAM, las legislaciones aduaneras nacionales no perderán vigencia, sino que serán de aplicación supletoria para todos aquellos casos no regulados específicamente en las normas comunitarias, evitándose de ésta forma la existencia de lagunas y vacíos legales mientras el MERCOSUR completa su sistema jurídico aduanero, considerando la opinión de sus redactores argentinos Juárez, Conde y Goldsztein (2010).

En los casos en donde la norma remite de manera expresa a las normas reglamentarias o complementarias, y éstas aún no han sido dictadas, en virtud del principio de supletoriedad resultan de inmediata aplicación las legislaciones nacionales, con lo cual se concluye que el CAM aprobado y vigente en todos los Estados Parte será plenamente “operativo”, no requiriendo el dictado de ninguna otra norma para ser inmediatamente aplicable.

- ❖ Validez de los actos administrativos aduaneros: los actos administrativos aduaneros de alcance particular realizados por la administración Aduanera

de un Estado Parte, producirán plenos efectos jurídicos, en todo el territorio Aduanero de MERCOSUR, evitando así el desgaste administrativo y jurisdiccional que podría presentarse ante un doble tratamiento, y el riesgo de posiciones o criterios diferentes o contradictorios ante el mismo hecho. Tanto el Dr. Juárez como la Dra. Locatelli entienden que este instrumento jurídico contribuye a la brindar seguridad y certeza a las relaciones jurídicas vinculadas al tráfico internación de la mercadería, posibilitando que los actos de naturaleza aduanera de alcance particular, se reputen válidos y eficaces en el territorio de los demás Estados Parte de MERCOSUR. Importante mencionar que el acto administrativo extranjero debe ser considerado válido según su propio derecho.

❖ Territorio Aduanero: en el Artículo 2 del CAM se establece que: “el territorio aduanero del MERCOSUR es aquel en el cual se aplica la legislación aduanera común del MERCOSUR”, aquí se adopta la definición de territorio aduanero que brinda el Convenio de Kyoto.¹

Con respecto a este punto, Labandera (2011) analiza este concepto y expresa que:

“el CAM, cambia el concepto de territorio aduanero que teníamos en el CAU”.

Habla de “territorio político del MERCOSUR conformado por dos áreas

¹ **Convenio de Kyoto Revisado** (Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros). Principios recomendados por el CKR: implementación de procedimientos estandarizados y simplificados, continuo desarrollo y mejoramiento de controles y técnicas aduaneras, máxima utilización de TIC (proceso electrónico del 100% de las declaraciones y publicación, firmas digitales, etc.) y colaboración entre Aduanas y empresas. Fuente: Presentación de ALADI “Facilitación de Aduanas”.

territoriales. Una primera, que es territorio aduanero de MERCOSUR en el que se aplica la legislación aduanera del bloque y después se divide en tres zonas aduaneras que, básicamente, se diferencian entre sí por las facultades de control de las Aduanas de los Estados Parte. Las tres zonas son: la primaria, la secundaria y la zona de vigilancia aduanera especial. La zona primaria es donde se encontrarían los puertos y los aeropuertos libres; la segunda zona, que se llama aérea con tratamientos aduaneros especiales comprenden a las zonas francas.

Esto modifica el concepto de exclave aduanero manejado por el CAU y genera incertidumbre jurídica, que no es buena para los negocios de comercio exterior. Habría que tratar de minimizar ese riesgo. Al haber una intención fuerte a nivel político de aprobar el CAM, la idea es buscar una solución para minimizar ese riesgo, blindando los intereses estratégicos, tratando de mantener, desde el punto de vista jurídico, lo que es la Ley de Puertos, la remisión de régimen de Aeropuertos Libres y también las facultades de control que tiene la Aduana. Esas zonas aduaneras primarias pueden ser definidas por el Poder Ejecutivo o el Parlamento en concordancia con el CAM y además, en esas zonas se van a aplicar los regímenes previstos en la Ley de Puertos, en los artículos de la Ley No. 17.555. Por lo tanto el CAM dice que estas zonas aduaneras podrán tener el régimen que cada país le otorgue, cada autoridad gubernamental le podrá dar sus características y otorgarle a ese espacio de zona primaria aduanera lo que considere conveniente”.

- ❖ Áreas Aduaneras Especiales: mediante el Artículo 131 del CAM se define este concepto como: “la parte del territorio aduanero en la cual se aplica un tratamiento temporario especial, con un régimen tributario más favorable que el vigente en el resto del territorio aduanero”.

- ❖ Zona Franca: el Artículo 126 del CAM dice: “Zona Franca es una parte del territorio de los Estados Parte en la cual las mercaderías introducidas serán consideradas como si no estuvieran dentro del territorio aduanero, en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación (...)”, con lo cual dispone que las Zonas Francas deberán ser habilitadas por el Estado Parte en cuya jurisdicción se encuentren, esto es, que cada país tendrá la facultad de crear Zonas Francas según su normativa interna.

En Uruguay por exclave aduanero se entiende, según el Artículo 6 del CAU, “la parte del territorio del país, en cuyo ámbito geográfico las disposiciones aduaneras no son aplicables y también, la parte del territorio del país, en cuyo ámbito geográfico se permite, la aplicación de las disposiciones aduaneras de otro país”.

A su vez, también en el CAM son excluidos éstos, “los excaves y las zonas francas no son parte del territorio aduanero del MERCOSUR”, según artículo 3.1 y en el artículo 3.2 “en dicho territorio se aplicará la legislación aduanera de un tercer Estado”.

Según la Ley de Zonas Francas de nuestro país, éstas “son áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, cercadas y aisladas eficientemente, determinadas por el Poder Ejecutivo previo asesoramiento de la Comisión

Honoraria Asesora de Zonas Francas, con el fin de que se desarrollen en ellas, con las exenciones tributarias y demás beneficios que se detallan en la Ley de Zonas Francas, toda clase de actividades industriales, comerciales o de servicios”.

Según Informe realizado por CCEAU los requisitos para la determinación del origen en el ámbito del MERCOSUR, son los establecidos por la Decisión No. 01/04 del CMC, con ello, la mercadería que cumpla con dichos requisitos, no deberá abonar el AEC o el Arancel Nacional (AN) vigente en caso de productos exceptuados, en el comercio intrazona.

Para las Zonas Francas según lo establecido por la Decisión No. 8/94 del CMC, toda mercadería procedente de Zona Franca que tenga por destino ser importada por un país del MERCOSUR deberá pagar el AEC, o el AN extrazona del país que importa, si se tratase de una mercadería excepcionada del mismo, perdiendo el beneficio del Origen del MERCOSUR.

A diferencia la mercadería procedente del régimen de Puerto Libre, sí podrá beneficiarse del régimen de origen del MERCOSUR en virtud de no ser aplicable para ellos la decisión antes mencionada.

- ❖ Circulación Intrazona: la Resolución GMC N° 40/06 dispuso que el CAM debe regular también la circulación de las mercaderías intrazona, a través del Artículo 178 del CAM se acordó que “durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la unión aduanera, la introducción y la salida de mercaderías de un Estado Parte a otro Estado Parte se considerarán como importación o exportación entre diferentes territorios aduaneros,

respectivamente, y que tanto las mercaderías originarias como las importadas desde terceros países podrán circular entre los Estados Parte en los términos establecidos en las normas reglamentarias y complementarias. Asimismo, la libre circulación intrazona se efectivizará a partir de la implementación conjunta de un documento aduanero unificado, preferentemente electrónico, y de acuerdo con lo que establezcan las normas reglamentarias y complementarias”.

Los redactores entienden que esta propuesta se debió a que la aprobación de un Código Aduanero Comunitario y la definición de un territorio aduanero de igual alcance son pasos fundamentales para la conformación de la unión aduanera, pero estos pasos no son suficientes si no se concluyen. Por lo tanto, se consideró necesario mantener la situación vigente al momento de sanción del Código, hasta tanto converjan todas las condiciones, a fin de preservar la potestad de cada Estado Parte tanto en materia operativa y de control como de tributación aduanera e interior.

❖ Destinos Aduaneros: tomando en consideración las distintas etapas de una importación, se han acogido los siguientes Principios Generales :

- ✓ Toda mercadería que arriba a territorio aduanero del MERCOSUR debe ser declarada,
- ✓ Toda mercadería declarada y consignada con destino al MERCOSUR debe ser ingresada y descargada en los lugares habilitados, donde

queda sometida al régimen de Depósito Temporal (salvo excepciones expresas).

- ✓ Toda mercadería en Depósito Temporal debe ser sometida a alguno de los siguientes destinos aduaneros autorizados : someterla a un régimen de importación, reembarcarla con destino al exterior, abandonarla voluntariamente a favor del Estado Nacional o destruirla con el consentimiento de la Administración Aduanera del Estado al que arriba. Si no solicita destino dentro de un plazo perentorio, se la considera automáticamente abandonada a favor del Estado Nacional.

La enumeración de los “Destinos Aduaneros” es taxativa.

En la exportación el proceso es inverso, primero la declaración del exportador y luego la del transportista. Toda mercadería cuya exportación se pretende debe ser declarada, al momento de declarar, el exportador debe solicitar la inclusión en alguno de los regímenes de exportación autorizados y por último toda mercadería declarada y consignada al exterior debe ser cargada y extraída por los lugares habilitados a tal fin.

Los destinos que un operador puede elegir son limitados y precisos: si se trata de una mercadería de libre circulación en el MERCOSUR, solo puede exportarla y, por el contrario, si se trata de mercadería que carece de libre circulación en el MERCOSUR y pretende ingresar a éste, deberá destinarla a la importación, reembarcarla, abandonarla o destruirla.

- ❖ Regímenes Aduaneros Especiales: corresponde al Título VIII y la definición según el Artículo 100 del CAM es que “los regímenes aduaneros especiales

son regulaciones específicas dentro de un régimen aduanero que permiten el ingreso o egreso del territorio aduanero o la circulación por el mismo de mercaderías, medios de transporte y unidades de carga, sin el pago o con pago parcial de los tributos aduaneros y con sujeción a un despacho aduanero simplificado, en razón de la calidad del declarante, de la naturaleza de las mercaderías, su forma de envío y destino.” En siguientes artículos se reafirman las competencias del control, vigilancia y fiscalización de la Administración Aduanera.

Los regímenes aduaneros especiales que figuran en el CAM están en el Artículo 101: “equipaje, efectos de los tripulantes o pacotilla, suministro y provisiones para consumo abordo, franquicias diplomáticas, envíos postales internacionales, muestras, envíos de asistencia y salvamento, tráfico fronterizo, contenedores, medios de transporte con fines comerciales, retorno de mercadería, envíos en consignación y sustitución de mercadería”.

Considerando la opinión de la Dra. Locatelli (2010), hay un avance cuantitativo en cuanto a los regímenes especiales acordados y establecidos en anteriores proyectos. La clasificación refleja la mayoría de los regímenes aduaneros especiales existentes a nivel de los Estados Parte y a nivel internacional. La misma destaca: “la existencia de una definición amplia y abarcativa de las distintas situaciones que se pueden presentar y el mandato para la Aduana de realizarlos mediante despacho aduanero simplificado. La clasificación de los

regímenes es enunciativa no taxativa, y se dejó constancia que las normas reglamentarias pueden establecer otros regímenes especiales.”

Una de las modalidades de régimen aduanero especial destacada por la Directora de Inspecciones de Aduanas Dra. Locatelli es “Envíos en consignación”, como algo concreto que puede beneficiar a los exportadores. El Artículo 121 del CAM dice que “el régimen de envíos en consignación es aquel por el cual la mercadería puede permanecer fuera del territorio aduanero, por un plazo determinado, a la espera de concretar su venta en el mercado de destino. Al momento de concretarse la venta dentro del plazo otorgado, será exigible el pago de los tributos aduaneros que gravan la exportación, cuando correspondan. El retorno de la mercadería con anterioridad al vencimiento del plazo otorgado será efectuado sin el pago de los tributos aduaneros”.

- ❖ Comité del Código Aduanero: siguiendo a redactores del CAM, el Comité se considera un elemento determinante para la profundización y desarrollo de un proyecto de integración económica. Las Aduanas se convierten en instrumentos esenciales del proceso de integración, aplicando un Arancel Externo Común, adoptando los mecanismos necesarios para asegurar la aplicación uniforme de la normativa común, la uniformidad en los métodos de control, el intercambio de información, la intensificación de la cooperación y asistencia administrativa recíproca, todo ello, dirigido a un objetivo central: que la aplicación de la normativa aduanera sea idéntica en cualquier Aduana del territorio aduanero unificado.

La frontera exterior común de los países integrados debe proporcionar neutralidad en el tratamiento de los intercambios, y otorgar certeza y seguridad jurídica a los operadores económicos.

4.1.4. Vigencia.

Según el Artículo 2 del Protocolo de Ouro Preto: “Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR”. Por lo anterior, el Artículo 42 del Protocolo determina que: “Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

Una vez incorporada la norma al ordenamiento jurídico de cada país y con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea de la misma en los Estados Parte, el artículo 40 del Protocolo establece el siguiente procedimiento:

- i) Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

ii) Cuando todos los Estados Parte hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte;

iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Los Estados Parte, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos Diarios Oficiales.

La Decisión No. 27/10 del CMC en su artículo 4 establece que la misma debe ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte.

Por tanto, el Código Aduanero debe ser rubricado por los países miembros a través de leyes sancionadas por sus Parlamentos, se esperaba que fuera durante el 2011, pero en el MERCOSUR no se le pone plazo a los Parlamentos, ya que quienes deliberan en el bloque son los Poderes Ejecutivos de cada país.

En la Cumbre de San Juan, se acordó que toda la gestión aduanera debería ser instrumentada antes de diciembre de 2011, a fin de que pueda entrar en vigencia el Código, lo que está previsto para el 1 de diciembre de 2012. Hubo acuerdo, en forma informal en un diálogo con el público por parte de los panelistas, en que los plazos previstos difícilmente lleguen a concretarse a término.

Mencionando a Oddone y Granato (2010, p.6) citando a Bouzas “un elemento de vital importancia para el funcionamiento de la unión aduanera es la plena vigencia de un Código Aduanero Común y de sus normas de plena aplicación, incluyendo criterios uniformes de valoración en aduana. La facilitación del movimiento de bienes también requiere la implementación de controles integrados de frontera, la interconexión de los sistemas informáticos de las administraciones de aduaneras y la coordinación de la lucha contra los ilícitos aduaneros. En cada uno de estos temas aún quedan pendientes muchas cuestiones, entre ellas la referida a la internación de las normas acordadas.”

El hecho de no estar aún en vigencia un Código Aduanero Común del MERCOSUR (citan a Barreira, Basaldúa y Pavé, entre otros), no contribuye al desarrollo de la UA y por tanto no contribuye a la profundización del proceso de integración”.

4.1.5. Ventajas y desventajas del CAM

Nos parece interesante detenernos en las ventajas y desventajas que el Dr. Labandera (2010) desarrolla del CAM en una primera visión de las nuevas disposiciones a nivel comunitario. Él destaca dos notas:

- i. “en primer lugar, su puesta en vigencia, genera ventajas y desventajas para los operadores privados, y;
- ii. en segundo lugar, existen sectores beneficiados y otros potencialmente perjudicados. Entre los primeros, cabe destacar dos situaciones especiales: el sector industrial en su conjunto ya que el régimen de Admisión

Temporaria de insumos, al igual que sucedió con las “retenciones argentinas”, quedó excluido de las negociaciones en relación al CAM, y mantiene su estatus actual; y el caso de las Zonas Francas, que son reconocidas expresamente – a los efectos tributarios - como “áreas con tratamientos aduaneros especiales” (...), esto es, en la terminología y conceptualización de nuestra legislación aduanera y tributaria, como verdaderos “exclaves aduaneros”.

Siguiendo al Dr. Labandera, las ventajas más destacables del CAM son las siguientes:

- La aprobación del CAM a nivel comunitario, de concretarse con la necesaria incorporación en el derecho doméstico de los cuatro Estados Miembros, a través de los Parlamentos respectivos, constituye un paso importante para seguir profundizando el relacionamiento con los socios del MERCOSUR, y además posiciona al bloque de una manera más adecuada, con mayor legitimidad para encarar las futuras negociaciones con la Unión Europea. Por tanto, se incrementa de manera efectiva la “institucionalidad del bloque”.
- Si bien no se concreta de manera inmediata la tan ansiada “eliminación del doble cobro del AEC”, la misma ha sido dotada de una formalidad jurídica y una voluntad política que antes no existía. Y no es un detalle menor el haber logrado pautar (aún cuando el horizonte temporal no es corto), el avance hacia la consolidación de una “Unión Aduanera Perfecta”.

- El mantenimiento del régimen de Admisión Temporal de insumos y de las retenciones a las exportaciones de Argentina, no perjudica la situación actual de nuestro país y nuestros operadores en relación a esos dos temas. No la beneficia ni mejora, pero tampoco resulta más gravosa.
- El CAM, de aprobarse e incluso al operar como un verdadero “disparador” con relación a la necesaria aprobación de un Código Aduanero Uruguayo (CAU), hace “tabla rasa” con el Código Aduanero Uruguayo actual, que se encuentra claramente desactualizado, descontextualizado y ha resultado ser inconsistente con la realidad comercial y aduanera actual, tanto a nivel nacional como internacional. No debe perderse de vista que el CAU vigente en nuestro país en lo que respecta a los aspectos referidos al régimen infraccional y represivo aduanero, si bien han quedado a nivel comunitario fuera de la regulación del CAM, tampoco son alcanzados por la regulación de nuestro Código Aduanero vigente.

Durante la Conferencia en la Cámara de Industrias del Uruguay, el Dr. Labandera (2010), destacaba otras ventajas del CAM:

- desde el punto de vista jurídico, se incorporan figuras o institutos jurídicos que no estaban contemplados en la legislación aduanera uruguaya y que seguramente van a aportar mayor certeza, mayor seguridad. Dentro de estos institutos hay dos que hay que resaltar: el instituto de la consulta, que se prevé a texto expreso en el CAM y eso

implica un avance superlativo. Se subió un escalón en la seguridad jurídica al momento de incorporar este instituto y el reconocimiento de la validez de los actos administrativos dictados por los Estados Parte, eso va a permitir la certeza de los operadores sobre todos aquellos que actúan con operaciones que involucran a más de un país.

- Otro punto de importancia es la figura del operador económico calificado o de confianza, esto es, cualquier operador de la cadena va a poder demostrarle a la Administración que es un operador de confianza, por lo que esta figura del operador de confianza va a permitir a la Administración y a los operadores privados trabajar en una interrelación completamente diferente a lo que venían trabajando hoy, porque se va a generar un estado de confianza en cuanto a la seguridad, en cuanto a la idoneidad y la honestidad profesional de sus operadores, permitiendo un avance sustancial a lo que debe ser un derecho moderno en materia de aduanas.

En cuanto a las desventajas que enumera sobre el CAM el Dr. Labandera (2010), hace referencia a:

- a) que le “rechina como operador jurídico lo que tiene que ver con la zona primaria, que es la que contempla a los puertos. Cuando el CAM se refiere a las facultades de la administración, hay una disposición que contiene dos párrafos que es absolutamente contraria a lo que es la tradición jurídica uruguaya. Se le da potestad a la autoridad aduanera por sobre todos los organismos públicos que intervienen en esa zona

primaria. Y, lo que es peor, quedaría por encima de la autoridad judicial. Por lo tanto, con esta norma, en el Puerto de Montevideo ya no mandaría el juez, sino la Aduana. Hoy, se puede acudir a un tercero imparcial para saber si lo que se hace cuando se para un contenedor es correcto o incorrecto. Si se aprueba el CAM tal cual está, se invierte esa relación y la Aduana puede hacer lo que quiere y después comunicarlo a la autoridad judicial. Con esta norma, que violenta una cantidad de principios generales del derecho uruguayo, se está dando una situación bastante complicada y absolutamente cuestionable.”

b) Otro aspecto a considerar es “que el CAM define el territorio aduanero del MERCOSUR como aquel donde se aplica la normativa del MERCOSUR, pero después establece tres zonas de control:

- Zona aduanera primaria,
- Zona aduanera secundaria
- Zona aduanera de vigilancia especial

La primera zona está dentro del territorio del MERCOSUR e incluye a los puertos y aeropuertos. Desde el punto de vista conceptual lo que hoy en el CAU está fuera del territorio aduanero, en el CAM está dentro del territorio aduanero del MERCOSUR. Si eso va a implicar o no un cambio de estatus desde el punto de vista jurídico, tributario y aduanero de esa porción del territorio, creo que esa es una pelea que va a tener que dar Uruguay”.

El Dr. Toronese (2010) menciona como desventajas que:

- c) El CAM nada dice sobre el reparto de la renta aduanera aunque si incorpora, el principio de la eliminación del doble cobro de las mercaderías que hayan cumplido con los requisitos respectivos.
- d) También critica del CAM que no se ha incorporado la figura de los Estados Asociados al MERCOSUR, ni cómo se les hará extensivo, o no, su normativa o bien cómo es que podrán incorporarse nuevos Estados Miembros. Explica que esto no fue bien recibido ni por los juristas ni por los propios protagonistas que esperaban una puerta abierta para incorporarse en el futuro si es que la posibilidad existe.

4.1.6. Código Aduanero Uruguayo vs. Código Aduanero del

MERCOSUR

Como perspectiva del sector público la Dra. Norma Locatelli (Directora de Inspección de Aduanas) en conferencia “Código Aduanero del MERCOSUR y Código Aduanero Uruguayo: Primeras reflexiones sobre la necesaria consistencia entre ambos cuerpos normativos” (2010), se mostró sorprendida con la aprobación del CAM, al cual considera un Código muy importante que cambia y moderniza todo lo relacionado al esquema de Derecho y Aduanas en general. Destaca de esta decisión el Art 2 que establece: “Durante los próximos seis meses los Estados Parte harán las consultas y gestiones necesarias para la eficaz implementación del mismo dentro de sus respectivos sistemas jurídicos”. Cree que es uno de los

mayores desafíos de la Aduana, operadores y especialistas, poder construir un espacio positivo en conjunto para “implementar” todo lo que el CAM expresa.

Al iniciarse el proyecto de modernización y adaptación del Código Aduanero Uruguayo (CAU) al CAM, se planteó el objetivo de lograr mayor transparencia en la actividad aduanera. Entiende que hay mucho del CAM que no está en el CAU, relacionado con herramientas que aportan mayor ética y transparencia a operadores y a la Aduana; “es un enfoque trascendente para la aduana e innovador para el CAU”.

La Dra. Locatelli también nos presenta como escenario internacional para el CAM, un proceso de integración con perforaciones, imperfecta, pero que se ha mantenido en el tiempo haciendo esfuerzos para lograr la profundización. “Por dieciséis años se ha intentado tener un Código Aduanero del MERCOSUR que armonice nuestras legislaciones aduaneras, lo cual es vital para lograr la unión aduanera, es lo que “enmarca”, tiene que ver con aranceles, aduana, unifica los costos(...).”

Como información y no en comparación, nos encontramos que la Unión Europea tardó treinta y cinco años en aprobar el Código Aduanero Europeo.

En la Conferencia mencionada, la Dra. Locatelli expresa, en concordancia con el Dr. Pablo Labandera, que la aprobación del CAM lleva necesariamente a la pregunta ¿cómo está nuestro Código Aduanero Uruguayo? y en ¿qué situación está nuestro Derecho Aduanero? Su respuesta es que “el CAU tiene veintiséis años se hizo en 1984. A nivel de Derecho Aduanero en esa época no había

sistemas informáticos, el intercambio comercial no tenía los volúmenes que existen hoy, las operaciones aduaneras se realizaban en forma escrita, se cree que la verificación de la mercadería era prácticamente del 100 %. La Aduana estaba orientada a competencias recaudadoras y fiscalizadoras, no existía ni se usaba en ese momento el concepto de “cadena logística” que involucran y ponen en el escenario a todos los que intervienen en una operación. No se había dictado el Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)² y no existía la OMC (Organización Mundial del Comercio) como tal, tampoco el concepto de Operador Económico Autorizado (OEA)³, no se relacionaba a la Aduana con el concepto de seguridad, propiedad intelectual (...).”.

La aprobación del CAU fue sustancial para el Derecho Nacional. La metodología utilizada por los legisladores fue de establecer definiciones básicas y dejarle a la reglamentación la profundización. El CAU es un Código “marco” que tiene 145 Artículos, el Código Aduanero Argentino tiene 1191 Artículos, el Brasileño 732 Artículos y el Paraguayo 398 Artículos. Siguiendo a la Dra. Locatelli, ella no comparte la opinión de muchos en Seminario realizado en Universidad Austral que encuentran al CAM una norma incompleta, entiende que en el mismo Código

² El Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para asegurar y facilitar el Comercio Global, fue adoptado unánimemente por Resolución de la OMA, en junio de 2005. Dicho documento posee pautas y recomendaciones para la actuación de las Aduanas y representa, en definitiva, un modelo de gestión de las Administraciones Aduaneras. <http://www.aduanas.gub.uy/proyecto-oea/pagina%20principal.htm>

³ Operador Económico Autorizado (OEA) se entiende por tal aquella parte de la cadena logística que cumple un rol en el movimiento internacional de mercaderías, acreditada por una Administración Aduanera, en cumplimiento de ciertos estándares. Dicha implementación reconoce el papel relevante que las Aduanas tienen en el campo seguridad y facilitación de la cadena logística, a través de una gestión coordinada entre Aduanas y de alianzas estratégicas con el sector privado. <http://www.aduanas.gub.uy/proyecto-oea/pagina%20principal.htm>

se establece cuál es la secuencia desde el punto de vista formal y además se cuenta con la experiencia del CAU que ha sido un buen “Código Marco”.

Con todos los cambios ocurridos principalmente en los últimos 10 años en comercio exterior, nivel de intercambio, el papel de la Aduana, leyes y decretos e incluso cambios en el MERCOSUR, cambia entonces el Derecho Aduanero, ya que su temática es muy específica y continuamente existen cambios en la realidad en contraste con el Código, con lo cual es muy importante acompañar la realidad para resguardar el orden jurídico. La aprobación del CAM aceleró los tiempos y es oportuno revisar y mejorar al CAU.

4.1.7. Consistencias CAM-CAU referidas a la Ética en las Aduanas

Continuamos con material obtenido en Conferencia “Código Aduanero del MERCOSUR y Código Aduanero Uruguayo: Primeras reflexiones sobre la necesaria consistencia entre ambos cuerpos normativos” (2010) donde la Dra. Locatelli realiza el planteamiento de este punto a través de la Declaración de ARUSHA (Revisada)⁴ que declara que un programa nacional efectivo en materia ética en Aduanas debe tener en cuenta los siguientes factores claves: marco regulatorio, transparencia, automatización, reforma y modernización, auditoría e investigación, Código de conducta, gestión de recursos humanos y moral y cultura organizacional.

⁴ Declaración de ARUSHA es la Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera Concerniente a la Buena Gobernabilidad y a la Ética en las Aduanas. Hecha en Arusha, Tanzania, en 7 de julio de 1993 y revisada en junio 2003.

Comparando estos factores entre el CAU y CAM, podemos encontrar:

- El marco regulatorio: las leyes, reglamentos y directrices administrativas deberán ser armonizados. Y justamente, la Dra. Locatelli entiende que “el CAM es la armonización entre los cuatro países, si no fueran capaces de concretar las definiciones básicas del Derecho Aduanero que todos los países comparten, no se podría hacer nada (...) sería difícil continuar en la integración”.

Esto significa:

- a) Que las normas aduaneras sujetas a revisión adoptando instrumentos internacionales ayudan a la ética y a la transparencia. Aquí destaca algunos artículos que están en el CAM y no están en el CAU, entre ellos el “Artículo 15 del CAM, Operador económico calificado donde la Administración Aduanera podrá instituir procedimientos simplificados de control aduanero y otras facilidades para las personas vinculadas que cumplan los requisitos para ser consideradas en las normas reglamentarias”, es un instrumento para la facilitación del comercio, da garantías de seguridad a la cadena logística y además “nos da lo principal, una norma habilitante de hacer operativo al Operador económico calificado. Y destaca también que son para “todas las personas vinculadas las que podrían beneficiarse en la medida que se reglamente, éstas sean importadores, exportadores, despachantes, agentes de transporte, agentes de carga, proveedor a

bordo, acreedor postal, o los que cumplan con una actividad aduanera en relación con los destinos y las operaciones aduaneras”.

Otro a destacar es el “Artículo 50: Revisión posterior de la declaración de mercadería: “la Administración Aduanera podrá, después del libramiento de la mercadería, efectuar el análisis de los documentos, datos e informes presentados relativos al régimen aduanero solicitado, así como realizar la verificación de la mercadería y revisar su clasificación arancelaria, origen y valoración aduanera, con el objeto de comprobar la exactitud de la declaración, la procedencia del régimen autorizado, el tributo percibido o el beneficio otorgado”. Al respecto del artículo tampoco encontramos referencia en el CAU. Básicamente es una gran facilitación adoptando normas aduaneras internacionales.

- b) Eliminar trabas administrativas y reducir la duplicidad de esfuerzos. Aquí destaca del CAM el Artículo 12, Asistencia recíproca entre las Administraciones Aduaneras: “las Administraciones Aduaneras de los Estados Parte se prestarán asistencia mutua e intercambiarán informaciones para el cumplimiento de sus funciones” y el Artículo 13, Validez de los actos administrativos de la Administración Aduanera, “los actos administrativos referentes a casos concretos dictados por la Administración Aduanera de un Estado Parte en la aplicación de este Código (CAM), de sus normas reglamentarias y complementarias, tendrán presunción de validez en todo el territorio

aduanero”. Aquí se trata específicamente que lo que se resuelve por una Aduana frente a determinados temas tiene presunción de validez para los otros Estados. Considera que este artículo brinda transparencia y seguridad para todos los operadores.

c) Sistemas y procedimientos de conformidad al Convenio de Kyoto Revisado. Éste fue una de las fuentes más importantes del CAM con lo cual se cumple con la Declaración de Arusha.

➤ Transparencia , en el CAM se visualiza a través de las solicitudes de:

a) Previsibilidad y certeza de transacciones, ser de fácil acceso y aplicarse de manera uniforme y coherente.

b) La base sobre la cual se deben ejercer los poderes discrecionales deberá estar claramente definida, es un tema polémico del cual Locatelli entiende que esta claro y bien definido en el CAM.

c) Se deberán crear mecanismos de apelación y revisión administrativa, tiene que ver con el Título de Petición y Consulta, que ya existe en la Constitución Uruguaya esta posibilidad, es importante que este en el CAM así rige para todos los países, relata Locatelli que al momento de redactar el CAM se trató de que fuera consulta vinculante.

➤ Automatización de las funciones aduaneras puede mejorar la eficiencia y efectividad, a la vez que elimina muchas oportunidades de corrupción. También puede contribuir a reforzar el nivel de rendición de cuentas. Se refiere también a la Declaración de Arusha, que cada vez que sea posible,

los sistemas informáticos deberán estar configurados de manera tal que minimicen las oportunidades de un ejercicio inadecuado del poder discrecional de los funcionarios, los contactos personales entre los mismos. Indica que no existe nada sobre informatización en el CAU y es muy importante que este en el CAM, ya que hace la coordinación correcta de todos.

➤ Reforma y modernización:

- a) Las Administraciones de Aduanas deben reformar y modernizar sus sistemas y procedimientos para eliminar cualquier ventaja percibida que pueda ser obtenida eludiendo los requisitos oficiales.
- b) La modernización debería centrarse en todos los aspectos de las operaciones y desempeño aduanero.
- c) El Convenio de Kyoto Revisado ofrece un buen punto de referencia para tales iniciativas.

➤ Código de Conducta: no está establecido en el CAM pero entiende que es básico para cualquier actividad aduanera, y comenta que en la Aduana están trabajando para crear un Código de Conducta para los funcionarios y un Estatuto de Funcionarios.

- a) Es un elemento clave de cualquier programa efectivo en materia de ética, el desarrollo, la publicación y la aceptación de un Código de Conducta completo, que establezca de manera práctica y sin ambigüedad los términos del comportamiento esperado de todo el personal aduanero.

b) El Código debe prever, en caso de violación, las penalizaciones proporcionales a la gravedad de la infracción, apoyadas por disposiciones administrativas y legales apropiadas.

- Despachantes de Aduana: en el Artículo 17 del CAM en su inciso 5 indica: “Los Estados Parte podrán disponer la obligatoriedad o no de la actuación del despachante de Aduana”, significa que cada Estado Parte va a continuar con la legislación que tiene específicamente sobre este operador.

La Dra. Norma Locatelli concluye que:

- “El CAM significa un avance cierto y tangible que dota a la Aduana de instrumentos capaces de profundizar en ética y en transparencia,
- incorpora herramientas que no contiene el Código Aduanero Uruguayo,
- el CAM moderniza en muchos aspectos la normativa aduanera y por la envergadura de los cambios que contiene hace imprescindible que se modifique el Código Aduanero Uruguayo.”

Y destaca: que “a nivel regional la existencia de legislación aduanera común es uno de los pilares necesarios para poder avanzar en la integración, no podemos avanzar en la integración sino tenemos la certeza de que todos los Estados Parte entienden lo mismo sobre definiciones básicas, esto es una garantía para los que van a negociar con el MERCOSUR pero también una garantía para los operadores y las Aduanas en general”. Menciona al Dr. Enrique Barreira del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, (2010) el cual define que “un sistema de

integración no basta con unificar aranceles, hay que unificar procedimientos, porque las diferencias de procedimientos generan costos diferenciales”.

4.2. ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL ARANCEL

EXTERNO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ADUANERA

El Arancel Externo Común (AEC) implica la existencia de un arancel común de importación a todos los países del bloque frente a terceros. La idea inicial del AEC era aplicarlo a la totalidad de los productos comprendidos en la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NMC), sin embargo los países exceptuaron productos y los colocaban en sus listas de excepciones.

Las autoras Laens y Terra (2005) citan en conferencia realizada en Rio de Janeiro, que “algunos estudios muestran que el arancel adoptado en Ouro Preto es más consistente con los intereses de Brasil que con los de sus socios más pequeños. Los otros miembros han intentado proteger sus intereses acudiendo a excepciones que postergaron su puesta en práctica”.

Consideramos oportuno citar del Informe del MERCOSUR N° 15 (2011, p.74), que “la eliminación del doble cobro del AEC es condición esencial para la consolidación del MERCOSUR como Unión Aduanera”.

Y aludiendo a Olarreaga y Soloaga (1998), “El AEC es uno de los aspectos más conflictivos para profundizar el proceso de integración”. Este punto muestra ser un factor complejo dentro del bloque, ya que por un lado es un factor necesario para perfeccionar la Unión Aduanera siendo uno de los instrumentos más importantes para el proceso de integración regional, sin embargo aún, no existe un AEC coordinado y homogéneo para todos sus miembros, Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario (2011).

A su vez, el AEC es una condición necesaria para que el MERCOSUR pueda convertirse en un único territorio aduanero. Un territorio aduanero unificado hace posible la libre circulación de las mercaderías, facilitando enormemente los intercambios y permitiendo que se manifiesten las ventajas de tener un AEC, siempre que su nivel y estructura puedan servir equitativamente a los intereses de todos los países involucrados, Red Académica Uruguay (1998).

Encontramos oportuno considerar el análisis realizado por Ramos, Carciofi (2011) en Informe MERCOSUR N°15 (2011), del cual mencionamos, que el primer avance significativo para la eliminación del doble cobro del AEC se produjo en 2004, con la aprobación de la Decisión CMC N° 54/04, que fijó las directrices para el proceso de transición hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera. Entre 2008 y mediados de 2010, los negociadores de los países miembros discutieron diversas propuestas alternativas para la eliminación del doble cobro del AEC y el establecimiento de un mecanismo de distribución de la renta aduanera sin lograr consenso. Siguiendo con el Informe MERCOSUR

(2011, p.104) “De modo general se puede afirmar que Brasil y Uruguay tendían a favorecer propuestas que llevaran a una rápida eliminación del doble cobro del AEC, mientras Paraguay y Argentina mostraban una clara preferencia por la adopción de soluciones más graduales o, eventualmente, poco más simbólicas”. Las resistencias de Paraguay se dan principalmente por el hecho de que la renta aduanera representa, en ese país, un recurso fiscal importante, no aceptando, por lo tanto la posibilidad de perder recaudación. Dada su condición de país mediterráneo, es necesario algún tipo de compensación para que los cambios resultantes de un territorio único aduanero no perjudiquen particularmente a este miembro del bloque. Otro motivo de su resistencia refiere al organismo encargado de recaudar y administrar los recursos aduaneros comunes”. Paraguay insiste que el referido organismo tenga carácter supranacional, entiende que de esta forma se podrá asegurar transparencia y, una mayor agilidad en la recepción de los recursos. Por su parte Argentina promueve avances lentos para evitar que los socios regionales, importen productos de extrazona y hagan pequeñas transformaciones y los reexporten hacia Argentina, perjudicando así la producción local de productos similares. “Esa sería, sin duda, una conducta no solo posible, sino que perfectamente legítima, y representa uno de los atractivos de la constitución de la Unión Aduanera para las economías menores.”

Por ello, en la Cumbre de San Juan, se definió el proceso por el cual se eliminará progresivamente el doble cobro del Arancel Externo Común y la distribución de la renta aduanera generada por los Miembros del bloque en la Decisión No. 10/10 del CMC. En el artículo 3 de esta Decisión se establece que la misma no debe ser

incorporada al ordenamiento jurídico de cada Estado Parte por reglamentar aspectos de la organización o funcionamiento del MERCOSUR.

La Decisión No. 10/10 del CMC complementa lo establecido en las Decisiones CMC No.54/04 y No.37/05. En esta última se definió el universo de productos que se beneficiarían de la libre circulación de acuerdo a lo establecido en el artículo segundo de la Decisión No. 54/04: “Recibirán el tratamiento de bienes originarios, en los términos del artículo 1, los bienes importados desde terceros países a los que se aplique un Arancel Externo Común de 0% en todos los Estados Parte. El tratamiento se aplicará a aquellos bienes a los cuales los Estados Parte apliquen, cuatripartita y simultáneamente, el 100% de preferencia arancelaria en el marco de los acuerdos suscriptos por el MERCOSUR, cuando los mismos sean originarios y provenientes del país o grupos de países a los que se otorguen dicha preferencia”. La nueva Decisión avanza en incorporar a la libre circulación a los bienes que no califican en el artículo transcrito antes, pero estableciéndose tres etapas:

- Primera etapa:

Se indica que recibirán el tratamiento de bienes originarios del MERCOSUR, los bienes importados de terceros países por un Estado Parte que cumpla con la Política Arancelaria Común (PAC) y que circulen sin transformación dentro del MERCOSUR. La Comisión de Comercio del MERCOSUR deberá definir las condiciones bajo las cuales los productos son considerados como “bienes sin transformación”.

Para esta etapa se considerará como cumplimiento de la PAC el pago del AEC en la importación desde terceros países, o del arancel residual resultante de la aplicación de preferencias arancelarias sobre el AEC en Acuerdos suscriptos por el MERCOSUR.

Además serán necesarios para determinar el cumplimiento de la PAC los Certificados de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común (CCPAC) emitidos por un Estado Parte, serán reconocidos por todos los demás Estados Parte.

En esta etapa, las excepciones al AEC (listas nacionales y sectoriales de excepciones y regímenes especiales de importación) continuarán rigiéndose por las normas vigentes y no recibirán CCPAC.

En cuanto a la renta aduanera la Decisión determina que hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera, la recaudación aduanera será efectuada por cada Estado Parte. En el caso de que el producto sin transformación sea importado desde terceros países cumpliendo con la PAC en uno de los Estado Parte pero el consumo o utilización definitiva ocurra en otro Estado Parte la recaudación aduanera será transferida al país de destino final.

El plazo previsto para que esta etapa entre en funcionamiento es el 1 de enero de 2012.

- Segunda etapa:

El comienzo de esta etapa queda condicionada a que el Grupo de Mercado Común (GMC) defina el tratamiento a que estarán sujetos los bienes incorporen simultáneamente insumos que cumplan con la PAC e insumos importados bajo

regímenes especiales de importación y/o sujetos a regímenes promocionales, y los bienes producidos al amparo de regímenes promocionales que incorpore insumos que cumplan con la PAC.

Se incorpora a los bienes importados desde terceros países que hayan cumplido con la PAC, cuyo AEC sea de 2% o 4% y que circulen dentro del MERCOSUR luego de su incorporación a un proceso productivo. También circularán libremente los bienes importados desde terceros países que hayan cumplido con el PAC, cuyo arancel resultante de la aplicación de la preferencia arancelaria sobre el AEC por los Estados Parte del MERCOSUR en los acuerdos comerciales suscritos con terceros países sea menor o igual al 4% y que circulen dentro del MERCOSUR luego de su incorporación a un proceso productivo.

Expresamente se le da al GMC la tarea de definir el universo de bienes que podrá recibir el CCPAC y los Certificados de Cumplimiento del Régimen de Origen MERCOSUR (CCROM) emitidos por un Estado Parte, serán reconocidos por todos los demás Estados Parte.

En esta segunda etapa con respecto a la distribución de la renta aduanera se tendrá en cuenta cual es el Estado Parte donde se consumen los bienes importados desde terceros países.

La etapa se implementará a partir del 1 de enero de 2014.

- Tercera etapa:

Es la etapa que perfeccionará totalmente la Unión Aduanera, de llegar a cumplirse esta y las anteriores etapas. Aquí se incorpora la libre circulación de los bienes no incluidos en la primera y segunda etapa.

Para la distribución de la renta aduanera se trabajará sobre la base del mecanismo que se implemente para la segunda etapa, con las eventuales modificaciones que surjan de la experiencia de su aplicación.

El CMC definirá la fecha para la entrada en vigencia de esta etapa antes del 31 de diciembre de 2016, la cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el 1 de enero de 2019.

Para la implementación de las tres etapas detalladas anteriormente, la misma Decisión No.10/10, dispone que se deberá contar con:

- La interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera y la base de datos que permita el intercambio de información respecto al cumplimiento de la PAC.
- La entrada en vigencia del Código Aduanero del MERCOSUR.
- El establecimiento de una compensación para el Paraguay, considerando su condición especial como país sin litoral marítimo, su alta dependencia de las recaudaciones aduaneras y la eventual pérdida de recaudación derivada de la eliminación del doble cobro del AEC.
- El monitoreo periódico de los impactos económicos y comerciales resultantes de la eliminación del doble cobro del AEC sobre los Estados Parte. En función de la información que resulte de este monitoreo, el GMC podrá introducir ajustes en el mecanismo de

distribución y proponer medidas para mitigar posibles efectos negativos.

La renta aduanera está en la órbita de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, existe un Grupo dedicado a tratar la definición, integración y distribución de la renta aduanera, se resolvió supeditar esta cuestión a la opinión de dicho grupo y retirarla de la agenda de coordinadores del GMC relacionada con el CAM.

Marcel Vaillant (2010) propone tres grandes alternativas para distribuir recaudación común del AEC:

- Compensación fiscal,
- Reglas de distribución de la recaudación común y
- Fondos Comunes.

El autor explica que la distribución de la renta aduanera “en general y hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera, será efectuada por cada Estado Parte. Se establecerá un mecanismo de distribución de la renta aduanera que tendrá en cuenta cual es el Estado Parte donde se consumen los bienes importados desde terceros países y para la transferencia de los recursos resultantes de la aplicación de dicho mecanismo , se establecerá un procedimiento que contemple la automaticidad, la flexibilidad, la transparencia y el seguimiento y control”.

4.3. DOCUMENTO ÚNICO ADUANERO DEL MERCOSUR

En la Decisión No. 17/10 del CMC se determina en el Artículo 1: “Establecer el “Documento Único Aduanero del MERCOSUR” (DUAM) como el modelo de

datos comunes para integrar las declaraciones de las destinaciones y operaciones aduaneras en el MERCOSUR. El DUAM será adicionalmente un instrumento de generación de información para la gestión de control y el análisis de riesgo, facilitando el intercambio de información entre las Aduanas y la libre circulación de los bienes entre los Estados Parte.” Mediante el Artículo 2: “El DUAM requerirá para su plena implementación el cumplimiento de las actividades que se enumeran a continuación, las que no son taxativas y podrán ser modificadas con el avance de los trabajos:

1. Definición de las operaciones a ser registradas
2. Análisis y definición de los datos a ser incorporados en el DUAM
3. Determinación de los datos relativos a la identificación, codificación y descripción de la calidad de las mercaderías
4. Determinación de los modos de identificación de las situaciones de excepción a la aplicación de la Política Arancelaria Común
5. Análisis de los segmentos e interrelaciones de los datos
6. Identificación y normalización de tablas comunes
7. Definición de los actores intervinientes en la Declaración del DUAM, su identificación, método de autenticación, firma digital y otras cuestiones
8. Diseño y estructura del DUAM electrónico

9. Gestión de la Declaración Aduanera (secuencia de estados, flujo de proceso, etc.)
10. Identificación y elaboración de la estructura y contenido de la norma del DUAM
11. Compatibilidad del contenido de la norma del DUAM con las normas MERCOSUR que refieren a operaciones aduaneras contempladas en el DUAM
12. Análisis del contenido de la norma del DUAM con las demás normas MERCOSUR y otras normativas de carácter internacional
13. Redacción final y elevación de la norma.”

Llegando a diciembre del 2010, en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Foz de Iguazú, se aprobó la Decisión CMC No. 56/10 “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera” donde el artículo 1 determina una serie de ítems para lograr dicha consolidación, entre ellas:

- Simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros intrazona, allí se establecen los siguientes artículos:

Art. 32: “Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a realizar las tareas previstas en la Decisión CMC N° 17/10 y elevar en la última Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común de 2011 un proyecto de norma para la efectiva implementación del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM).

Art. 33: Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para la efectiva implementación a nivel regional de la Resolución GMC N° 17/04 “Sistema de Tráfico Aduanero Internacional” (SINTIA), a más tardar el día 1° de enero de 2012.

Art. 34: Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar un proyecto de sistema de validación de información aduanera en el comercio intrazona, según lo previsto en la Decisión CMC N° 54/04, a más tardar la primer reunión del Grupo Mercado Común del segundo semestre de 2011.”

El procedimiento de SINTIA consiste en: (AFIP 2011)

- El registro informático de los datos
- La secuencia de eventos de control aduanero sobre la operación en los distintos países participantes del tránsito.
- La disposición de la información de todos estos eventos para todos los países involucrados mediante transmisión electrónica de datos, lo que permitirá la determinación de estado del trámite de la operación.

Objetivos básicos (SINTIA):

- Registrar en el sistema de cada Aduana la secuencia de operaciones que permitan el seguimiento y cancelación de los tránsitos internacionales.
- Permitir que las aduanas dispongan de información previa sobre los tránsitos antes del arribo del medio transportador.
- Optimizar la utilización de los recursos disponibles para una ejecución eficiente de los controles.
- El documento electrónico contendrá la ruta informática.

Beneficios esperados:

- Mejorar los procesos de control en operaciones de tránsito por carretera, por FFCC o Hidrovía.
- Uniformidad de registro en cada uno de los sistemas aduaneros.
- Disponer de información en línea respecto a, cómo se declararon (incluyendo su naturaleza, valor y origen) las mercaderías en el país de procedencia.
- Conocer si efectivamente se cumplieron las operaciones de exportación en el inicio del tránsito.
- Conocer si efectivamente llegaron y fueron destinadas correctamente las mercaderías expedidas en destino.
- Bajar los costos operativos y lograr mayor celeridad en la tramitación de la operación.
- Tener padrones únicos de transportistas habilitados a tal fin de disponer información sobre inhabilitaciones, embargos de los transportes y otras situaciones.
- Preparar estrategias de control en base a información comunitaria.
- Asegurar mediante procesos de reutilización de datos, la consistencia de los mismos, evitando repetición de ingreso de datos.
- Permitirá a las Aduanas de destino conocer la mercadería en tránsito efectuando las previsiones de recursos y los mecanismos de control.

4.4. MANUAL DE PROCEDIMIENTO DE CONTROL DEL VALOR EN ADUANA DEL MERCOSUR

Mediante la Decisión No. 13/07 del CMC, los países miembros del MERCOSUR aprobaron la norma de Aplicación sobre la Valoración Aduanera de las Mercaderías y en su artículo 1 determinaron que: “La base imponible para la determinación de los derechos de importación ad-valorem, será el valor en aduana de las mercaderías importadas, determinado conforme a las normas del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT), así como las demás disposiciones relacionadas con el mismo y procedentes del ordenamiento jurídico del MERCOSUR”.

Desde el punto de vista operativo y procedimental relacionados con la valoración en aduana de las mercaderías de importación no existía uniformidad por lo que en la Cumbre de San Juan y mediante la Decisión No. 16/10 de la CMC, se trata de unificar los procedimientos de control del Valor en Aduana, para ello se aprueba el Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana, que debió ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Parte antes del 1 de agosto de 2011.

El Manual de Procedimientos MERCOSUR de Control del Valor en Aduana, se encuentra en el Anexo de la Decisión, y en la Introducción del mismo se expresa

que el “Manual establece directrices operacionales comunes para las Administraciones de Aduanas de los Estados Parte, relativas al control del valor en aduana para asegurar la uniformidad en la aplicación de los procedimientos y controles, así como también la eficiencia en las actuaciones de control del valor, garantizando el tratamiento equitativo para todos los operadores del comercio exterior”.

Lo más destacable de cada capítulo se señalará a continuación:

➤ CAPITULO I

1. Principios del Acuerdo.

Se establece que el Manual tendrá como base los principios establecidos en el Acuerdo y los procedimientos establecidos en el Manual sobre los Controles en la Valoración en Aduana de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Expresamente se mencionan los siguientes principios:

- a) Neutralidad
- b) Equidad
- c) Uniformidad
- d) Sencillez
- e) No discriminación en razón de la fuentes de suministro
- f) Armonía con la realidad comercial
- g) Prioridad del valor de transacción

h) Confidencialidad

i) Publicidad

2. Métodos de valoración aduanera

- Valor de transacción: es el precio realmente pagado o por pagar por las mercaderías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación. El precio pagado o por pagar es el pago total que por las mercaderías haya hecho el comprador al vendedor, y comprende todos los pagos que, como condición de la venta de las mercaderías importadas, el comprador efectúe al vendedor o a una tercera parte para satisfacer una obligación del vendedor. El valor en aduana de las mercaderías importadas es el valor de transacción de las mercaderías objeto de valoración.
- Valor de transacción de mercaderías idénticas: Se entiende por mercaderías idénticas las que sean: iguales en todo (incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial), que sean producidas en el mismo país que las mercaderías objeto de valoración y las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren idénticas las mercaderías que en todo lo demás se ajustan a definición.
- Valor de transacción de mercaderías similares: Se entiende por mercaderías similares las que:
 - i. se asemejan mucho en sus características y en su composición a las mercaderías objeto de valoración

- ii. cumplen las mismas funciones y son comercialmente intercambiables con las mercaderías objeto de valoración,
- iii. son producidas en el mismo país que las mercaderías objeto de valoración,

Tanto para la definición de las mercaderías idénticas o similares se excluye las mercaderías importadas que llevan incorporadas o contengan trabajos de ingeniería, trabajos artísticos, etc. realizados en el país de importación.

Cuando no existen mercaderías idénticas o similares producidas por el mismo fabricante en el país de producción de las mercaderías objeto de valoración, pueden tenerse en cuenta mercaderías idénticas o similares producidas por una persona diferente en el mismo país.

El valor de transacción de mercaderías idénticas o similares puede ajustarse aumentándolo o disminuyéndolo para tener en cuenta las diferencias demostradas entre las mercaderías objeto de valoración y las mercaderías idénticas, atribuibles:

- i. a diferencias en el nivel comercial;
- ii. a diferencias en la cantidad; y
- iii. a diferencias comercialmente importantes en los gastos de transporte, debidas a diferencias en el modo del transporte y/o en las distancias.

Las mercaderías idénticas o similares que se utilicen deben haber sido exportadas al país de importación en el mismo momento que las mercaderías objeto de valoración o en un momento próximo. Cuando se dispone de más de un valor de transacción de mercaderías idénticas o similares que cumplan con todas las condiciones, se utilizará el valor de transacción más bajo.

- Valor deducido: en este método el valor en aduana se determina basándose en ventas, en el país de importación, de las mercaderías objeto de valoración o de mercaderías idénticas o similares importadas, deduciendo ciertos gastos particulares ocasionados por la importación y venta de las mercaderías.
- Valor reconstruido: el valor en aduana se determina sobre la base del costo de producción de las mercaderías objeto de valoración incrementado en una cantidad por concepto de beneficios y gastos generales igual a la que suele añadirse tratándose de ventas desde el país de exportación al país de importación de mercaderías de la misma especie o clase.

El valor en aduana puede calcularse de la forma siguiente: primero, se determinará el importe global de los costos y gastos pertinentes de los siguientes elementos, o el valor de los mismos:

- i. materiales utilizados para producir las mercaderías importadas, y
- ii. el costo de fabricación u otras operaciones efectuadas en las mercaderías importadas (costo directo e indirecto de la mano de obra, gastos generales);

Se añadirán los gastos de transporte, seguro y gastos conexos hasta el lugar de importación.

- Último recurso: Cuando el valor en aduana no puede determinarse según ninguno de los anteriores métodos de valoración, es posible determinarlo aplicando con flexibilidad el método que más fácilmente permita su cálculo. Al determinar el valor en aduana según este método del último recurso, no deben utilizarse métodos de valoración arbitrarios, ficticios o prohibidos. El valor en aduana tiene que ser equitativo, razonable, uniforme, neutro y debe reflejar, en la medida de lo posible, la realidad comercial. El Acuerdo no establece un método de valoración concreto, sino que requiere que el valor en aduana se determine:

1. según criterios razonables,
2. compatibles con los principios y las disposiciones generales de este Acuerdo y el Artículo VII del GATT,
3. sobre la base de los datos disponibles en el país de importación.

➤ CAPITULO II

1. Fases del control del valor en aduana:

- a. Control previo al despacho: es aquel que se ejerce antes de la aceptación de la declaración del despacho aduanero. En esta fase, las Administraciones de Aduanas tienen la potestad de recabar toda la información disponible sobre la importación, y analizarla con miras a identificar posibles indicios de irregularidades en lo referente a la valoración. A tal fin, deberán elaborar un

sistema adecuado de procesamiento de la información que incluya estudios sobre:

- Sectores económicos sensibles
- Operadores del comercio exterior
- Tipos de mercaderías
- Mercaderías procedentes u originarias de un determinado país
- Antecedentes con los que disponga la Administración de Aduanas de: consignatario, importador, exportador, despachante de aduana, intermediario o representante.
- La información contenida en los documentos de transporte.

Con la información obtenida como consecuencia de efectuar las acciones antes señaladas se podrían obtener indicios de posibles infracciones en la valoración, así como también establecer criterios de selectividad, en función a los siguientes parámetros, entre otros:

- i. Tipo de Mercadería.
- ii. País de Origen.
- iii. País de Procedencia.
- iv. Operadores del Comercio Exterior (importador, exportador, despachante de aduana, intermediario o representante).
- v. Perfiles de los Operadores del Comercio Exterior.
- vi. Volumen y valor de las importaciones.

b. Control durante el despacho: la Declaración de Importación, puede ir acompañada de un formulario de declaración del valor. También se puede pedir al importador que facilite documentos comerciales probatorios para la Administración de Aduana. En algunos casos podrá ser necesario que procedan a efectuar investigaciones sobre la veracidad o exactitud de toda información, documento o declaración que le sean presentados a efectos de la valoración en aduana.

Los controles en la fase del despacho pueden revestir la forma de una verificación documental y/o la de una inspección física de las mercaderías.

Estas verificaciones ayudan a establecer si:

- La declaración del valor en aduana se ha cumplimentado completa y correctamente;
- Se presentan los documentos justificativos (la factura, la lista de empaque, el documento de transporte, la póliza de seguro, y otros documentos) exigidos por las leyes y reglamentos vigentes en cada Estado Parte;
- Los elementos del formulario de declaración del valor se corresponden con los documentos presentados como prueba;
- La Declaración de Importación se completó sobre la base de algún tipo de consulta previa efectuada a la Administración de Aduana;
- Las operaciones matemáticas están conformes;

- Se cumplen los requisitos o elementos constitutivos del valor de transacción o de otro método de valoración.

El control que determina la exactitud de la declaración del valor resulta limitado en la fase del despacho. Las Administraciones de Aduanas podrán desarrollar en los sistemas informáticos herramientas que permitan disparar distintos niveles de control teniendo en cuenta los perfiles de los operadores del comercio exterior, tipos de mercaderías, país de origen, país de procedencia, entre otros.

- c. Control posterior al despacho (CAP): es una verificación sistemática que realiza la Administración de Aduana para garantizar la exactitud y la veracidad de las declaraciones examinando los libros, los registros, los sistemas comerciales, así como el conjunto de datos comerciales pertinentes, que están en posesión de las personas o de las empresas que participan directa o indirectamente en las transacciones relacionadas con la importación.

Resulta un instrumento primordial en la comprobación del valor en aduana declarado por los importadores. Contribuye a mejorar la observancia de las normas y a asegurar que los importadores declaren adecuadamente el valor en aduana de las mercaderías importadas y que pagan debidamente todos los derechos aduaneros.

El CAP tiene generalmente un carácter de colaboración mutua. No obstante, puede poner al descubierto casos de fraude o de negligencia.

Las Administraciones de Aduanas deberán elaborar un programa de control con el objeto de identificar las categorías de operadores comerciales que el CAP deberá abarcar y de satisfacer las necesidades específicas de cada Estado Parte y adecuarse a las circunstancias.

Los criterios de selección para elegir a los candidatos objeto de una fiscalización deberían basarse en perfiles de riesgo, pudiendo incluir:

- Historial de la empresa;
- Tipo de mercadería / rama de producción;
- Origen y procedencia de las mercaderías;
- Volumen y valor de las importaciones / exportaciones;
- Posibles derechos / recuperación de ingresos / riesgo de pérdida de ingresos;
- Información remitida desde otras secciones de la Administración de Aduana;
- Despachante de aduana.

El proceso de control puede variar de un Estado Parte a otro, e incumbe a cada Administración de Aduana decidir cuál es el que mejor se adecua a sus características.

2. Verificación de la declaración del valor

- ❖ Libramiento de las mercaderías antes de la determinación definitiva del valor en aduana

Cuando el valor en aduana no pueda determinarse definitivamente en el momento de la importación, el importador podrá obtener el libramiento de las mercaderías, cuando en caso que se le exija, preste una garantía suficiente que cubra el pago de los derechos de aduana. Los tipos de garantía incluyen depósitos en efectivo, obligaciones bancarias, seguros de caución, etc.

- ❖ Mecanismos para obtener información sobre el valor declarado

Los elementos de hecho relacionados con la transacción comercial relativa a las mercaderías importadas pueden obtenerse de: el o los documentos de la declaración, un cuestionario, una solicitud de información y el formulario de declaración del valor. Este último es un documento presentado por el importador o su representante, que proporciona información sobre los elementos del valor que pueden no aparecer en la factura, por ejemplo, comisiones pagadas a terceros, pagos de cánones o derechos de licencia.

- ❖ Verificación de los documentos probatorios.

La cantidad y el tipo de documentos que se requieren para determinar el valor en aduana varían según el método de valoración que se aplique.

Así se exigirán generalmente los siguientes documentos:

- Factura del vendedor en la que se detallen el precio, la cantidad y la descripción de cada producto
- Pruebas documentales de los gastos de transporte y seguro

- Pruebas documentales relativas a otros elementos añadidos y/o deducidos

3. Comprobación del valor en aduana

Para la comprobación de las declaraciones establecidas según el método del valor de transacción se deberá:

- Verificar la declaración del valor
- Comprobar si hay una venta para la exportación al país de importación
- Comprobar el importe del valor declarado

4. Procedimientos de fiscalización

La fiscalización de la valoración aduanera consiste en el análisis minucioso del valor en aduana declarado con el objeto de verificar su adecuación a las reglas establecidas en el Acuerdo.

Se debe dar especial atención a los siguientes aspectos:

- Si concurren todos los elementos para aplicar el primer método de valoración
- Si el valor declarado representa el pago total que haya hecho o vaya a hacer el importador al exportador o en beneficio de éste, por la mercadería importada
- Si fue utilizado correctamente un método sustituto, cuando corresponda.

La fiscalización comprende las siguientes fases:

1) Preparación de la fiscalización:

- **Fase de reconocimiento:** se definirá el contribuyente a ser fiscalizado y el objeto de la fiscalización
- **Fase interna de preparación:** se deberá recabar y seleccionar información sobre el caso antes de la visita directa al contribuyente. Es imprescindible la elaboración de un legajo donde se compile y clasifique toda la información sobre la empresa y la mercadería. El objetivo de esta fase es caracterizar a la empresa con respecto a sus negocios, sus prácticas comerciales, mercados en los que opera, la relación con el proveedor, su situación fiscal interna, entre otros aspectos.

2) Planificación de la acción:

Consiste en la definición, por parte de la autoridad aduanera, de la estrategia de acción a seguir.

3) Desarrollo de la fiscalización:

Es el inicio del procedimiento de fiscalización propiamente dicho. Se notifica a la empresa del mismo solicitando documentos y demás información. Toda la actividad realizada en el marco de la fiscalización debe ser registrada en documentos de trabajo.

4) Finalización de la fiscalización:

Se deberá realizar de un informe final que deberá contener los siguientes elementos, entre otros:

- Alcance

- Datos del importador
- Situaciones detectadas
- Conclusiones
- Normativa aplicada
- Determinación de una nueva base de cálculo

5) Evaluación y seguimiento:

Se evaluarán los resultados obtenidos y se efectuará un seguimiento de las empresas fiscalizadas, con el fin de retroalimentar el procedimiento de control.

5. Intercambio de información en materia de valoración

En la administración de los controles en la valoración, puede ser necesario que las Administraciones de Aduanas soliciten información exterior para comprobar la veracidad o la exactitud de los valores declarados en la aduana por los importadores. Para esto un Estado Parte puede asistir a otro Estado Parte en condiciones mutuamente convenidas.

La Guía para el intercambio de información en materia de valoración incluida como Anexo I al Manual establece que si después de seguir los elementos pertinentes de la lista de control, existen todavía motivos razonables para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado y se sospecha la existencia de fraude, se puede solicitar asistencia a la Administración de Aduana del país de exportación.

La información obtenida de la Administración de Aduana del país de exportación puede constituir una de las fuentes de información durante el proceso de

comprobación de precios por parte de la aduana. El intercambio de información es sólo una parte de la solución para lograr una gestión eficaz en la correcta determinación del valor en aduana.

6. Gestiones en caso de subvaloración.

Sin perjuicio de los procedimientos específicos establecidos en la legislación nacional, de políticas o de prácticas seguidas en el Estado Parte, cuando, al verificar una declaración, resulta evidente que el valor declarado está subvalorado, pueden tomarse las siguientes medidas:

6.1. Sospecha de fraude en materia de valor

Se debe informar, si procede, a la autoridad aduanera competente para la investigación lo antes posible. Puede darse tal caso cuando se presente documentación falsa, por ejemplo, facturas dobles, documentos falsos de transporte, declaración falsa respecto al precio unitario, entre otros.

6.2. Casos en que no se sospecha fraude (errores cometidos de buena fe, o interpretación errónea)

Se tomarán las medidas siguientes:

- i. rectificar los errores cometidos de buena fe;
- ii. determinar la importancia de la subvaloración;
- iii. pedir al importador que prepare una relación de declaraciones anteriores de mercaderías con las siguientes indicaciones:
 - lugar de importación, número y fecha de la declaración,

- valor declarado,
 - tipo de cambio, en su caso,
 - tipo de derecho aplicable,
 - derechos pagados en menos por cada declaración;
- iv. establecer una relación según el anterior apartado, basada en informaciones que las Administraciones de Aduanas tienen a su disposición;
- v. cotejar los cálculos y la selección de las declaraciones con los archivos de la empresa;
- vi. extender una carta de intimación para que se paguen los derechos no pagados;
- vii. cerciorarse de que se ha establecido un procedimiento de lucha contra el fraude para futuros controles.

➤ CAPITULO III

Bases de datos como instrumento de evaluación de riesgos

Para seleccionar la carga o el importador de mayor riesgo, se debería elaborar un programa de gestión de riesgos. Se considera que la base de un programa de gestión de riesgos la constituyen los cuatro puntos siguientes:

1) Identificación de los temas que suponen un riesgo

Las fuentes de información las constituirán:

- Perfil del importador/empresa
- Datos sobre la Declaración de Importación
- Análisis del sector industrial involucrado (cantidad de transacciones, elevados derechos de importación, volúmenes)
- Mercaderías “sensibles”
- Sector externo al Servicio Aduanero (Cámaras, Asociaciones, etc.)

2) Análisis y evaluación de riesgos

Se deberá analizar sistemáticamente la información, recopilar y centralizar los datos con miras a seleccionar el objetivo que presente un mayor índice de riesgo.

El análisis previo al libramiento de la mercadería permite advertir anticipadamente sobre operaciones de importación de mercaderías y detectar patrones o anomalías de las transacciones comerciales.

Los factores de selección son: perfiles de riesgo, volúmenes de importaciones, nuevos operadores, tipo de mercaderías, diversidad de rubros, otros.

3) Gestión de los grados de riesgo

Identificado y analizado el tema que supone un riesgo se deberán accionar las medidas de control correspondientes

Las medidas de control ejercidas durante el despacho tienden a fortalecer las tareas ejercidas por el área operativa a través de la generación de “Alertas” con el fin de direccionar los controles que se llevarán a cabo.

4) Datos que se incorporan a los temas que suponen un riesgo

Se deberá gestionar una hoja de grados de riesgo basada en los temas que con mayor frecuencia generan declaraciones inexactas y/o pérdidas de ingresos. Esto

con el objeto de evaluar el grado de riesgo de cada operación a través de un factor numérico determinado

Las bases de datos de valoración que funcionen como instrumento de evaluación de riesgos, es un instrumento que puede utilizarse a fin de estimar posibles riesgos relacionados con la veracidad o exactitud del valor en aduana declarado. Dicha base contendrá precios orientativos/guía que permitirán seleccionar determinadas destinaciones de importación para su examen posterior. Para el establecimiento de dichos precios orientativos/guía se tendrán en cuenta: cotizaciones, bases de datos de transacciones de mercaderías idénticas y/o similares, aporte de información de los sectores privados.

Los valores almacenados en la base de datos deberían servir únicamente como indicadores de un riesgo potencial. Se prevé la posibilidad de exigir una garantía que cubra el pago de los derechos de importación y demás tributos a que pueda estar sujeta la mercadería sin rechazar el valor declarado, en forma previa al libramiento, cuando los valores declarados no concuerden con los contenidos en la base de datos.

4.5. NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNION EUROPEA

Encontramos en la literatura la concordancia con Abreu (2010), que desde mediados de los años 90 la Unión Europea (UE) buscó establecer acuerdos bilaterales y multilaterales en América Latina y el Caribe. “América Latina, a pesar de las debilidades de sus esquemas de integración, sigue siendo la única

zona del mundo que, junto con la Unión Europea, fomenta activamente el regionalismo” Ponte y Cienfuegos (2008, p.54).

En especial desde 1991, la UE apoyó al MERCOSUR en el desarrollo de su proceso de integración dando soporte técnico e institucional. Siguiendo a Bizzozero y Vaillant (2003, p.119) la UE “estableció el diálogo con vistas a transmitir el *know how* comunitario y reforzar el modelo europeo de integración”.

Las relaciones entre MERCOSUR-UE tuvieron el primer paso “oficial” con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Política, Económica y Social (AMIC) en 1995, donde emprendieron negociaciones para promover la cooperación política y económica y estimular un mayor acercamiento en sus relaciones comerciales, Bouzas (2004).

Siguiendo a Filadoro (2006; p.8) resumiendo las primeras rondas:

- ❖ La primer ronda de negociaciones del Comité Birregional de Negociaciones en tuvo lugar en Buenos Aires en abril de 2000. Se arribaron a conclusiones sobre:
 - principios generales,
 - diálogo político,
 - cooperación y asuntos comerciales.

Asimismo, se acordó que un futuro Acuerdo de Asociación Interregional creará derechos y obligaciones para la UE, el MERCOSUR y los respectivos Estados miembros. Asimismo se estableció que las

negociaciones comerciales no deben excluir ningún sector, y constituirán un compromiso único a ser implementado como un todo indivisible.

- ❖ La segunda ronda de negociaciones se celebró en Bruselas en junio de 2000 y se analizaron:
 - temas relacionados con el intercambio de información
 - la intensificación de obstáculos no tarifarios, y
 - la definición de objetivos específicos para cada área de negociación.
- ❖ La tercera ronda, fue exitosa. Se celebró en noviembre de 2000 en Brasilia cuando ese país (Brasil) ostentaba la presidencia Pro Tempore del MERCOSUR.

Con respecto al diálogo político, se consiguió consolidar un texto de negociación indicando las reservas de ambas partes, lo que permitiría avances más rápidos y armonizados para las siguientes negociaciones. Sobre lo comercial, hubo una interacción constructiva y fértil entre las partes, intercambiándose información sobre preguntas precedentes de las partes, y procediéndose a identificar objetivos específicos y elementos para el futuro acuerdo.

En general, se puede decir que estaba presente el objetivo a largo plazo de crear una zona de libre comercio a partir del año 2005. Balaguer y Martínez (2000) encuentran distintas fases para concretarlo, estas son:

- Una primera fase en la que se estrecharían los lazos económicos, políticos y culturales como paso previo para la posterior liberalización de los

intercambios, mediante la armonización y homologación entre las dos zonas aduaneras.

- Y la segunda fase que se plantearía a partir del 2001 y en ella se alcanzaría un Acuerdo de Asociación Interregional, una vez consolidada la unión aduanera de MERCOSUR.

Como mencionan Bizzozero y Vaillant (2003) citando a Vaillant (2001) para el MERCOSUR, el inicio de las negociaciones con vistas a concretar un acuerdo con la Comunidad Europea, se planteó estratégicamente en tres niveles: el nivel político- estratégico, nivel económico social y el nivel comercial propiamente dicho. En estos niveles el MERCOSUR vio la oportunidad de tener un socio internacional y multilateral que lo apoyara en la elaboración de mecanismos para la inserción competitiva en el sistema internacional y con el objetivo comercial de desbloquear el sector agrícola, y algunas otras restricciones.

Tal como señalan Balaguer y Martínez (2000, p.120) el contenido del acuerdo AMIC es de cooperación técnica y avance en el conocimiento común. Es oportuno mencionar el carácter no preferencial, transitorio y evolutivo del acuerdo y la coexistencia del acuerdo marco con los acuerdos bilaterales UE ya existentes con los diferentes miembros del MERCOSUR. El acuerdo se sitúa dentro del espíritu de la política comunitaria de cooperación de la UE con los países en vías de desarrollo. Entre los aspectos contemplados en el acuerdo, Balaguer y Martínez (2000) encuentran: la mejora del acceso a los mercados, la identificación

de productos sensibles y prioritarios, la cooperación en normas agroalimentarias e industriales, la cooperación aduanera, la cooperación en propiedad intelectual, la cooperación en prestación de servicios, la cooperación empresarial, el fomento de inversiones, y la cooperación económica.

Como menciona Bouzas (2004) para el MERCOSUR, la UE es un importante socio comercial y de inversiones. Por una parte, es su mayor mercado de exportación y por otra parte es el principal inversionista extranjero en la región. Sin embargo, los productores de la región se enfrentan a barreras arancelarias y no arancelarias significativas, así como subsidios nacionales y a las exportaciones (principalmente en el sector agrícola).

Entrar en negociaciones con la UE también tiene un significado político y simbólico para el MERCOSUR. Por una parte, las conversaciones bilaterales formales se convirtieron un reconocimiento explícito de la unión aduanera como un actor en el sistema comercial internacional, Bouzas (2004, p.128).

Según se recoge en la Declaración de noviembre de 2000 del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la CE según Documento Estratégico Regional 2007-2013 (2007) encontramos que el objetivo básico de CE es continuar ayudando al MERCOSUR en su progreso hacia un más alto grado de integración política y económica. Este tipo de cooperación a nivel regional es coherente con la cooperación bilateral de la CE con miembros individuales del

MERCOSUR, que concierne fundamentalmente los problemas nacionales relacionados con la cohesión social, la educación, la investigación y el desarrollo y la competitividad económica. El diálogo político es un factor clave del aumento de la coordinación y de la complementariedad en el proceso global.

Como revelan Balaguer y Martínez (2000, p.121) la AMIC supone un cambio importante en la relación de la UE con Latinoamérica, ya que por una parte fija como objetivo una gradual liberalización recíproca del comercio y, por otra, establece una relación directa con MERCOSUR mejorando las relaciones políticas entre las partes. Y en cuanto al MERCOSUR, este acuerdo también puede ser considerado muy favorable aunque, para lograr maximizar las posibilidades que le brinda este acuerdo, debe primero afrontar algunos desafíos. Entre ellos, la profundización del mercado regional a través de la coordinación macroeconómica, la armonización de las políticas nacionales y la solución de los problemas en los que se encuentran las administraciones aduaneras de los Estados miembros, ya que esto es fundamental para el desarrollo del comercio exterior.

En el Documento de Comisión Europea se citan tres importantes grupos de desafíos (2007, p.25), para recibir ayuda de la CE en función de la profundización del MERCOSUR. Estos grupos son:

- ✓ Un primer grupo, la estructura institucional del MERCOSUR y a la necesidad de mejorar su proceso de toma de decisiones y su capacidad de aplicar y de hacer cumplir la legislación común.

- ✓ Un segundo grupo que refiere al comercio y aspectos económicos, realización del AEC, el mercado común y único, la adopción de mecanismos comunes de defensa comercial y competencia, la abolición de los actuales sistemas de promoción comercial, la supresión del cobro de aranceles sobre las importaciones , progreso en el campo de normas y estándares técnicos, política industrial, infraestructura físicas, etc.
- ✓ Y el tercer grupo de desafíos se refiere a la sensibilización e implicación de la sociedad civil del MERCOSUR en el proyecto regional de integración.

Salvando los desafíos Balaguer y Martínez (2000, p.121) concluyen que el MERCOSUR puede aprovechar grandes oportunidades para favorecer el desarrollo económico de la región. En definitiva, el AMIC, puede ser considerado como el primer paso importante en la cooperación entre la UE y MERCOSUR, convirtiéndose en un factor positivo clave para el fortalecimiento de las relaciones hispanoamericanas.

Sin embargo, mencionado a Bouzas (2004) las negociaciones UE-MERCOSUR han resultado bastante complejas. Los dos bloques tienen agenda muy sensible que difícilmente puede abordarse en forma adecuada a través de negociaciones preferenciales. Los negociadores tienen poderes discrecionales muy limitados y están seriamente restringidos por factores estructurales y de corto plazo que han definido las relaciones bilaterales recientes. En este contexto menciona Bouzas (2004, p.133), las negociaciones lucen más como un ejercicio para “explorar los

límites” que como un proceso que pueda conducir finalmente a un acuerdo completo de libre comercio. También aumenta su complejidad el hecho de que la UE no enfrenta una sola contraparte, y de que el MERCOSUR es una unión aduanera “imperfecta” que carece de un mecanismo bien desarrollado para negociar con terceras partes.

Como revelan Ponte y Cienfuegos (2008) desde setiembre de 2004 no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios, por lo que las nuevas rondas de negociaciones entre la UE y el MERCOSUR han sido esencialmente de naturaleza técnica. En la reunión ministerial de Bruselas, se acordó continuar con las negociaciones en mayo del 2005, siguiendo estos autores, dicha resolución resultó importante dadas las fricciones existentes entre los bloques, luego llegada la reunión técnica no se dio ningún paso para aclarar el complejo panorama.

En noviembre de 2005 en Montevideo se pactó un diálogo con la sociedad civil y la comunidad empresarial sobre el futuro de la cooperación antes de seis meses. A nivel comercial se constató que era difícil avanzar debido a las posiciones encontradas entre ambas partes y las incertidumbres añadidas derivadas de la Ronda de Doha, de manera que se aplazaron las discusiones.

Ponte y Cienfuegos (2008, p.78-79) identifican los principales problemas en las relaciones de los dos bloques. Entienden que la implementación de la asociación entre el MERCOSUR y la UE se encuentra en una encrucijada. En buena medida debido a que son de compleja solución los diversos problemas internos que han

ido aflorando. En parte, también, por factores externos al propio proceso negociador. Sin duda, la razón básica del estancamiento de las negociaciones se debe a la agricultura. Ponte y Cienfuegos (2008) mencionan un estudio presentado por Kutas (2005) en Seminario realizado en Barcelona, que sintetiza las principales áreas de conflicto entre la UE y el MERCOSUR en este ámbito:

- 1) El volumen de los contingentes arancelarios, ya que el MERCOSUR reclama un incremento sustancial.
- 2) La administración de los contingentes arancelarios, porque el MERCOSUR se opone al establecimiento de métodos de gestión de las cuotas que exige la UE.
- 3) Los aranceles de los contingentes, porque el MERCOSUR demanda su eliminación.
- 4) Los aranceles fuera de la cuota, ya que el MERCOSUR presiona para su reducción.
- 5) Los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el MERCOSUR no acepta los 10 años ofertados por la UE, exigiendo su aplicación inmediata.
- 6) Las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos ya la exportación.
- 7) Las indicaciones geográficas, debido a que el MERCOSUR no es favorable a su protección.

Para considerar adecuadamente la importancia de estas discrepancias los autores destacan, que hay tener en cuenta que la UE es el principal mercado internacional de exportación de mercancías para el MERCOSUR, siendo éste, a su vez, el principal destino de las exportaciones de bienes europeos en América Latina, incluso por encima del comercio entre los países que integran el MERCOSUR. La UE compra esencialmente productos agropecuarios (alimenticios y materias primas) y en menor medida productos industriales y, a su vez, el MERCOSUR importa de la UE básicamente bienes manufacturados (maquinaria y productos químicos).

Ponte y Cienfuegos (2008, 90-91) al hablar de principales problemas mencionan las diferencias en relación con la liberalización de los bienes industriales, que son, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa y por otro lado, la liberalización de los intercambios choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados del MERCOSUR para proteger la producción local. En especial la exigencia europea de una estricta reciprocidad para el textil y los calzados es difícil de aceptar por el MERCOSUR porque estos dos sectores son muy problemáticos en sus países miembros. Las discrepancias en las negociaciones alcanzan al sector de los servicios, en particular las compras gubernamentales. A su vez, existen dificultades de naturaleza jurídica en razón del carácter mixto del futuro acuerdo de asociación, dado que previsiblemente será suscrito por ambas Organizaciones y sus Estados, pero los acuerdos internacionales en el MERCOSUR presentan un panorama muy distinto a lo que

sucede en la UE. Siguiendo a Salgado y Remmer (2004) el derecho emanado de los órganos de la Comunidad Europea es supranacional, pues todos sus miembros han cedido parte de sus derechos soberanos y el derecho comunitario es de aplicación inmediata en el territorio de los estados miembros y tiene supremacía por sobre los derechos nacionales. En cambio, el derecho del MERCOSUR es intergubernamental, a pesar de que las disposiciones del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto dicen que las decisiones del Consejo y las resoluciones del Grupo del Mercado Común son obligatorias para los estados miembros, no se visualiza, la supremacía con respecto a los derechos nacionales ni su inmediata aplicación en los territorios de los Estados integrantes, ya que todo debe ser internalizado por cada Estado.

Proponiendo a Heidrich y Oliveira (2005, p.7) para interpretar la posición de la UE y de MERCOSUR en las negociaciones y la lógica general que las mantiene, se pueden utilizar varias teorías estándar de la literatura de economía política, por ejemplo aceptando la economía global como una, donde las dinámicas industriales se rigen por intensidad tecnológica y retornos crecientes a escala, la política comercial resultante de los países será una donde sectores de distinta intensidad tecnológica y retornos a escala puján por mayor o menor protección. En el caso de la UE, los sectores más avanzados son los de servicios, financieros, energéticos y de tecnología industrial compleja, como electrónicos y automóviles. Los no favorecidos son el agrícola y los de manufacturas simples o de bienes no diferenciados. Para el MERCOSUR, exactamente lo opuesto y es por ello que es

tan difícil este acuerdo. Ya que los interesados no tienen interlocutores válidos en el esquema regional al que quieren acceder. La única posibilidad radica en que los negociadores y sus responsables políticos logren un acuerdo donde las pérdidas de cada uno sean manejables.

Heidrich y Oliveira (2005) expresan que lográndose o no el acuerdo, la experiencia de estas dos regiones negociando entre sí ha sido muy valiosa para ver lo que se puede esperar, si es algo, de las próximas negociaciones entre países en desarrollo e industrializados en ámbitos multilaterales como la OMC, y en otros acuerdos de libre comercio. Para el MERCOSUR, el sólo hecho de haber alcanzado una posición común para negociar con la UE y haber logrado elaborar ofertas conjuntas hacia ella es un gran logro.

En mayo de 2010, en la Cumbre UE-MERCOSUR en Madrid, las dos partes se comprometieron a reanudar las negociaciones para su asociación, que llevaban suspendidas desde 2004 debido a la falta de avances paralelos en la Ronda de Doha para la liberalización del comercio mundial, en su momento reiteraban su compromiso de alcanzar un acuerdo de asociación global, equilibrado y ambicioso. En julio de este año se llevó a cabo en Bruselas una nueva ronda de negociaciones, se reunieron los negociadores de los tres pilares de la discusión: político, de cooperación y comercial. Once grupos de trabajo mantuvieron encuentros y registraron avances principalmente en el ámbito de servicios, inversiones y solución de controversias. Las próximas rondas de negociación

tendrán lugar en Montevideo en el mes de noviembre y, en Bruselas, en el primer cuatrimestre de 2012, INTAL (2011).

CAPITULO 5

5. TRABAJO DE CAMPO

5.1. ENTREVISTADOS Y CONFERENCIAS

Mientras desarrollábamos el estudio teórico observamos que las opiniones y trabajos referentes a nuestro tema, eran realizadas en general por las mismas personas en nuestro país, con lo cual, nuestro Trabajo de Campo es enfocado en interiorizarnos con sus respectivas opiniones del tema y así poder contrastar con el teórico abordado, formando de esta manera nuestra propia opinión.

Por este motivo se realizaron entrevistas personales a:

- Marcel Vaillant por su área de actuación Integración Económica, Política Comercial y Comercio Internacional.
- Lincoln Bizzozero Revelez por su especialización en los procesos de integración regional y las negociaciones UE-MERCOSUR y su vasta publicación.
- Dr. Sergio Abreu actual Presidente del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Cuenta con una larga trayectoria en asuntos internacionales participando activamente en negociaciones y ámbitos dentro del MERCOSUR.
- Dr. Pablo Labandera por su perfil en Derecho Aduanero y Comercio Exterior y por su participación, entre otras, en el Iº Congreso

Internacional de Derecho Aduanero del MERCOSUR: “El Código Aduanero del MERCOSUR”.

- Dra. Norma Locatelli actualmente se desempeña en el cargo de Directora de Inspección de Aduanas. Es delegada por la Dirección Nacional de Aduanas en el Sub-Comité de Procedimientos Aduaneros Comité Técnico No. 2 “Asuntos Aduaneros” MERCOSUR y en el grupo Ad-Hoc para la redacción del Código Aduanero del MERCOSUR.
- César Bourdiel por su desempeño en el cargo de Director de Operaciones de Comercio Exterior en la Cámara de Industrias del Uruguay, brindando su visión personal.
- Cr. Esteban Rogel, Asesor Técnico en Secretaría del MERCOSUR.
- Lic. Patricia Maidana, Coordinadora en la Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana, dentro de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU).
- Lic. Cristina Malcuori. Actualmente Coordinadora de Capacitación de la Escuela de Negocios Internacionales – Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.
- Ec. Isidoro Hodara. En la actualidad es Catedrático de Comercio Internacional en la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay y además es Vicepresidente de Zonamérica. Durante un largo período fue Encargado de la Oficina de Negociación

Comercial de Uruguay y Ginebra y Director General de Comercio Exterior de Uruguay.

A su vez, nos pareció oportuno participar en la Conferencia del Dr. Arturo Oropeza García en ALADI, el 11 de Noviembre de 2010, “Latinoamérica frente al espejo de su integración 1810 – 2011” y en el Seminario organizado por la Cámara de Industrias del Uruguay el 7 de Octubre de 2011, “Reflexiones ante los cambios imprevistos que enfrenta el sector empresarial. MERCOSUR: Una nueva vecindad” cuyos exponentes fueron el Dr. Sergio Abreu, el Ec. Isaac Alfie y el Ec. Gabriel Oddone.

También consideraremos los aportes realizados en Conferencia “Logros, Falencias y Desafíos del MERCOSUR a 20 años del Tratado de Asunción realizada el 3 de Junio de 2011, Montevideo. Sus expositores fueron: Christian Bolz, Cámara Mercantil de Productos del País del Uruguay, Norberto Iannelli, Secretaría General Iberoamericana, Tracy Betts del BID, Dr Sergio Abreu, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Almagro Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Gerardo Caetano, Rubens Barbosa de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo, Regis Arslanian es Embajador Representante Permanente del Brasil ante la ALADI y el MERCOSUR, Sr. José Félix Fernández Estigarribia, Ex Secretario General de la ALADI y José Luis Machinea actualmente Director de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella.

5.2. PRINCIPALES APORTES

A medida que avanzábamos en la profundización del tema nos surgió en primera instancia la inquietud de, si se puede pensar en un Uruguay fuera del MERCOSUR. A esta interrogante la mayoría de los entrevistados y exponentes de las conferencias respondieron que no creen viable esta posibilidad, con distintos argumentos.

El Dr. Labandera opina que “no sería posible dada la estructura de comercio exterior actual de nuestro país” coincidiendo con la Lic. Maidana que “dado el pequeño volumen importador y exportador de nuestro país sería deseable, mantenerse estratégicamente dentro del mismo”.

Dr. Abreu en concordancia entiende que no se puede pensar en un Uruguay fuera del MERCOSUR, “la geografía es la madre de la historia. El Uruguay no puede irse del MERCOSUR, tiene que replantear una nueva relación de vecindad. No renegar de la vecindad, no ser tomadores de decisiones y no quedarse en la pasividad, ver como resolver ante determinadas actitudes y fomentar la “inteligencia molesta” para que vean que tenemos creatividad”.

En conferencia el Dr Arturo Oropeza reflexiona acerca de: “la pregunta del siglo XXI es ¿qué hacemos con la integración? La integración nace antes de los países mismos, la integración en Latinoamérica es genética. La integración económica y comercial da desarrollo, pues puede dar empleos regionales, fortaleza a la región, oportunidades de negocios y de posicionamiento.

Nos encontramos en momento de reordenamiento político y económico donde Latinoamérica puede ser un actor muy importante, debe explotar cadenas de valor como la energía, que ya ha comenzado a realizarse”

Por su lado Vaillant destaca la importancia de la geografía en el esquema de integración y en particular el ser vecinos de un país con la potencia económica de Brasil. Pero reflexiona acerca de que Uruguay “consienta algo tan relevante como es, en la soberanía de una nación, la capacidad de negociar con terceros. Concesión de soberanía que debe hacerse cuando se va formar una unión aduanera, pero no cederla por nada. El mundo es infinito para un país como Uruguay, si tuviéramos un comercio más complementario, tendríamos más seguridades”.

La Dra. Locatelli concuerda en que “Uruguay como país chico debiera estar más abierto al mundo, teniendo equilibrio regional”. Entiende que nuestro país tiene como base de la política exterior lo que se llama regionalismo abierto, que implica integrarse al vecindario pero sin perder la libertad, “algo que parece como un contrasentido es muy difícil de lograr, porque hay que ver los equilibrios de todo el país, entre lo que le conviene o no”. A la pregunta en concreto cree que hay que responder con mucho pragmatismo y “desprenderse de la ideología”. Manifiesta: “Con lo cual creo que antes de hablar sí hay que salir, tenemos que hacer un estudio perfecto de cuanto nos da desde el punto vista económico, que ventajas perdemos y de alguna manera que nos significa”.

Bizzozero si bien cree “que no se puede pensar en un Uruguay fuera del MERCOSUR , sí podría pensarse en tener distintas “salidas” ya sea en una

flexibilidad negociadora hacia afuera como también en mejores compensaciones hacía el interior del bloque. Mismo pensando que Uruguay pudiera renegociar su estatuto y moverse hacia una consideración como Estado asociado, lo cual le daría una mayor libertad en las negociaciones comerciales, no dejaría de pertenecer al MERCOSUR”. En su perspectiva no es una opción factible, al menos en lo inmediato.

Como consecuencia de la pregunta anterior fue inevitable cuestionarnos, dado el contexto regional sí al Uruguay le sirve estar en el MERCOSUR. A esto Bourdiel responde “lo que a Uruguay le sirve y no puede perder, es la posibilidad de acceso al mercado regional, porque es allí donde destina, mayoritariamente, sus exportaciones de más alto valor agregado. No obstante, la situación actual del MERCOSUR es desfavorable a los intereses de Uruguay y debe trabajarse en corregirlo”.

También Ec. Alfie opina que “lamentablemente tenemos un MERCOSUR que no funciona desde el punto de vista comercial como debería funcionar”. Y propone buscar libertades, “un país chico solo puede crecer con el comercio exterior. Crecer con el comercio exterior no solo implica tener mercados de acceso para sus productos finales, tiene que tener provisión de materias primas e insumos intermedios, tecnología y bienes de capital a precios barato y de calidad”.

La Lic. Maidana cree que en la actualidad no se perciben los beneficios que el estar dentro del MERCOSUR le aporta a nuestro país, que quizás puedan dárselos otros países fuera del área.

El Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay Almagro afirma que “el MERCOSUR es absolutamente estratégico para el desarrollo del Uruguay comercial, política y socialmente y además una condición necesaria para la reindustrialización, quizá la única vía sustentable”.

Gerardo Caetano con su opinión concreta expresa “que sigue valiendo la pena estar en el MERCOSUR, mucho más hoy en 2011 que en 1995, pero se debe discutir con mucha voluntad política y llevar adelante una agenda corta”.

Al indagar sobre la constitución del MERCOSUR descubrimos el debate en torno a sí el MERCOSUR fue un acuerdo político o comercial y trasladamos dicho debate a nuestros entrevistados, encontrando respuestas también en las conferencias.

Dra Locatelli compartió con nosotras su experiencia personal contándonos cómo fue que el Uruguay entró al MERCOSUR, expresó: “Argentina y Brasil hicieron un acuerdo de complementación económica entre ellos, en ese momento Uruguay entendió que no debíamos estar fuera de ese acuerdo. En ese momento teníamos el CAUCE y el PEC, que son los antecedentes. Se negoció con Brasil y Argentina, incluyendo a Paraguay, cristalizando así el MERCOSUR. De alguna manera fue la secuencia exacta e histórica de cómo surgió el MERCOSUR”.

Ec. Alfie sigue la línea anterior y además menciona que “Uruguay tenía como principio el regionalismo abierto con el que tratamos de fortalecernos, obteniendo un mercado ampliado donde no íbamos a tener barreras, para luego expandirnos al mundo”.

Bourdiel opinó que “el objetivo fundacional del MERCOSUR era la integración comercial regional y es claro que dicho objetivo se fue desdibujando y consecuentemente se fue enlenteciendo el proceso”. Entiende que en vez de politizarse, “el MERCOSUR se desinstitucionalizó”, explicando que “las instituciones del bloque fueron pasadas por encima por las políticas proteccionistas de los países grandes, lo cual no solo enlenteció sino que retrajo el proceso de integración a un punto casi irreversible.

En otro sentido El Dr. Abreu entiende que “el Tratado de Asunción si bien fue un proyecto político de naturaleza estratégica, aplicó mecanismos de carácter comercial dejando abierto el camino para compromisos adicionales que llevarían al mercado común”. Afirma que “el origen del MERCOSUR siempre es político, el proceso de una integración siempre es político, que es distinto al ideológico. Políticamente se recorre este camino y se avanza en aspectos comerciales que son el corazón del proceso de integración y fundamentalmente en aspectos estratégicos y cada país va recorriendo el camino que le interesa, porque cada país es distinto y con realidades distintas e intransferibles. Cada país va renunciando a algo de su política para incorporarla al proceso”.

Caetano comenta acerca del debate, “que cualquier proceso de integración no puede, no ser político. No se puede seguir discutiendo esta cuestión, es un proyecto político”.

Esteban Rogel, entiende también que “los procesos de integración siempre son políticos, la voluntad está hasta que no aparecen los sectores sensibles que limitan el accionar de la fuerza política”.

Oddone enfatiza que ya no tenemos una política común hace mucho tiempo, y lo explica así: “el MERCOSUR ha ido dejando de existir en su formulación original, porque esta fue formada por gobiernos con una visión del comercio internacional, con una visión de asignación de recursos y con una visión amparada en el Consenso de Washington¹ que hoy no están más. El MERCOSUR sigue allí, el instrumento sigue allí pero hoy esta comandado por gobernantes que tienen una visión distinta, es más tienen una visión muy crítica ideológicamente y ahora una visión muy crítica por razones de oportunidad de esa visión de libre comercio”.

En forma similar Rubens Barbosa dice en conferencia: “Ya desde sus inicio las aspiraciones del MERCOSUR no eran factibles. El tratado era netamente comercial, claro que había presupuestos políticos y estratégicos, pero la negociación y como está redactado era comercial. En aquel entonces eran muy distintas las condiciones a hoy, se buscaba una estrategia para inserción internacional. El MERCOSUR fue importante para ello. Hoy son más difíciles las negociaciones, prevalece la visión nacional de los países. El MERCOSUR fue un proyecto afectado, porque se tomaron siempre decisiones políticas y no técnicas”. “El Mercosur no va a terminar, nadie va asumir el riesgo de terminar o salir. En el área comercial creo que sería importante flexibilizar las reglas, por ejemplo el tratado bilateral de Uruguay con EEUU, debería haber sido permitido. Debería

¹ Consenso de Washington: se entiende como un listado de políticas económicas consideradas durante los años 90 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington, Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos se afirmaron, tomando la característica de un programa general.

existir instancias de sinceramiento, y es necesario despolitizar para evitar debilitar aún más el MERCOSUR”.

Teniendo en cuenta que el Tratado de Asunción tiene como objetivo central conformar un mercado común, y que el paso previo en el proceso de integración es ser una unión aduanera y además en la actualidad el MERCOSUR se encuentra siendo una unión aduanera “imperfecta”, planteamos la pregunta de si podemos lograr perfeccionarla o el camino es flexibilizar el MERCOSUR con otras alternativas de integración.

El Dr. Abreu es partidario de flexibilizar el MERCOSUR diciendo que “buscaría acceso al mercado, reconocer que hay determinadas restricciones en determinados mercados, no aceptar los cupos pero crear las condiciones para que tengamos asegurado un acceso a la línea de producción. Luego vería, la unión aduanera, el arancel externo, que lo tenemos perforado. Y además buscar la flexibilidad que el Uruguay, sin salirse del MERCOSUR, busque acuerdos con terceros países y no quedar restringidos a las decisiones del MERCOSUR”.

Entiende que hay que intentar la posibilidad de flexibilizar el MERCOSUR. Hay que saber negociarlo, porque hemos confundido la afinidad ideológica con los intereses. El problema es de liderazgo, de saber a dónde se quiere ir, de buscar un relacionamiento más intenso con Argentina y Brasil, de utilizar Ministros, estudiar los temas, mostrar consistencia en los planteos, utilizar la diplomacia presidencial como último de los recursos y no como el primero”.

Para Bourdiel “está claro que el bloque regional ni siquiera ha sabido consolidar aún una zona de libre comercio (ZLC). El objetivo primordial de Uruguay debe ser precisamente la consolidación de la ZLC, que garantice a su industria exportadora el acceso al mercado regional”. Nos nombra antecedentes concretos en el MERCOSUR donde este se flexibilizó, refiriéndose al caso del TLC Uruguay – México donde el MERCOSUR permitió que Uruguay anticipara una negociación bilateral y al Acuerdo MERCOSUR – Comunidad Andina de Naciones, “aquí la negociación conjunta solo fue una formalidad, en tanto condiciones arancelarias y su desgravación, como así también cuestiones de calificación de origen, fueron negociadas en un ámbito bilateral”.

Esteban Rogel, entiende, que si bien no es posible en el MERCOSUR, que los países miembros hagan acuerdos bilaterales, estos ocurren. Sin embargo, piensa que no deben ser admitidos, ya que de serlo, se dejaría de trabajar en el objetivo de ser una unión aduanera, que cree que todavía es posible.

Marcel Vaillant puntualizo que “crear una unión aduanera es crear una nueva nación comercial, que implica crear muchos instrumentos, entre ellos el Código Aduanero del MERCOSUR”. Nos comenta que el inconveniente es que todos se comprometen en el MERCOSUR y después cada uno actúa en función de sus intereses nacionales por encima del compromiso común asumido. “Es la regla de la libre práctica lo que cambiaría el modelo de circulación de los bienes en el MERCOSUR. Pasaría a ser la verdadera unión aduanera. En Europa por el Tratado de Roma todo bien que entra a la zona, no originario de la zona circula de la misma manera y ese es el corazón de la unión aduanera. Los europeos abolieron

el régimen de origen porque no importa por cual frontera los bienes van a entrar a la zona, ellos o cualquier transformación productiva de ellos van a ser tratados igual porque la política comercial es la misma, existe el mismo arancel, los mismos mecanismos de defensa comercial contra terceros, los mismos estándares técnicos en las fronteras, las mismas medidas sanitarias y fitosanitarias, todo es igual. Todo es igual y eso es una unión aduanera. Y el corazón del funcionamiento de la unión aduanera es que los bienes circulen así”.

Bizzozero prefiere referirse al MERCOSUR como unión aduanera “incompleta” y entiende que el CAM una vez que entre vigencia “aparejará necesariamente un paso importante en esa dirección”.

Por su parte Gerardo Caetano está de acuerdo en conformar una unión aduanera pero plantea: “¿se puede construir una unión aduanera?” Enfatiza en que “no hay peor objetivo aquel que se expresa y no se cumple. El balance del MERCOSUR con el comercio exterior es muy pobre, reiterados fracasos y no creo que la salida sea firmar acuerdos bilaterales, no es el “plan B”. Si no se puede ser unión aduanera, hay que decirlo y construir otra estructura”.

Refiriéndose específicamente al sector industrial Oddone expresa que “sí nos transformamos en una zona asociada todas las reglas de origen que se aplican, desaparecen. Sí esta es nuestra estrategia, hagamos una transición inteligente porque muchas de las industrias alojadas en Uruguay, están orientadas a la región”. Debemos tener claro “que no hay países del mundo golpeándole la puerta a Uruguay queriendo acuerdos de libre comercio”.

Como otro punto polémico nos situamos en la XXXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, en San Juan, donde se toma la decisión de aprobar el Código Aduanero del MERCOSUR (CAM). Consultado sobre a cómo llega cada país a la Cumbre y qué los motivó a firmar en ese momento la aprobación del CAM y demás decisiones, el Dr. Labandera nos respondió: “cada uno de los países llegó a San Juan con motivaciones, expectativas y problemas políticos domésticos e internacionales diferentes. En el caso de Brasil, claramente pretendía la aprobación del CAM para poder continuar las negociaciones que ya se habían iniciado con la UE, la que establecía como condición para seguir profundizando las mismas, que se eliminara el doble cobro del AEC. Argentina, pretendía que se validara su política tributaria en materia de retenciones, y por tanto, que se autorizara la inclusión expresa (o, como finalmente sucedió), la exclusión expresa del régimen que se instalara en materia de tributos aduaneros, de sus retenciones a las exportaciones. Paraguay, pretendía que se contemplara su calidad de país mediterráneo, y por tanto, de excepcional destino final de las mercaderías, con la consiguiente pérdida de renta fiscal aduanera si se consagraba el sistema tal y como estaba previsto. Y Uruguay, pretendía que Argentina no impusiera la excepción de las retenciones, que se firmara inevitablemente el CAM y – cabe suponer – que se mantuviera el régimen de franquicias de puerto libre y zonas francas con la menor cantidad de modificaciones posibles al respecto”.

La Lic. Malcuori refiriéndose a nuestro país encuentra muy positivo y como paso fundamental la aprobación del CAM “para profundizar el relacionamiento entre

socios y además posicionar al bloque de mejor forma en su relacionamiento internacional”.

El Ec.Hodara si bien encuentra oportuno la aprobación del CAM en cuanto al relacionamiento internacional, ya que la Unión Europea exige para la negociación que el MERCOSUR sea una unión aduanera, esto no significa que el resultado de dichas negociaciones resulten positivas, en especial para Uruguay; opina además que habría temas importantes como las detracciones que no fueron consideradas en las negociaciones de manera adecuada, ya que continúan provocando “malestar” a determinados sectores en nuestro país.

Considerando que el MERCOSUR ya aprobó en otras oportunidades otros Códigos Aduaneros y estos no fueron internalizados por los países, quisimos investigar si esta vez es posible la internalización por los Parlamentos de los respectivos países miembros. El Dr. Labandera contestó: “aparentemente, existe la voluntad política necesaria, la que luego de la suscripción del CAM por los Presidentes, en San Juan, fue reafirmada por la Decisión N° 56/10 del CMC del MERCOSUR, que previó lo que se ha dado en llamar el “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera”, y que – en su artículo 25 – expresa lo siguiente: “Los Estados Partes adoptarán las medidas internas necesarias para la entrada en vigor del Código Aduanero del MERCOSUR a partir de 1° de enero de 2012”.

En sentido contrario, la Dra. Locatelli cree que “en este momento no hay señales de que se apruebe, lo cual puede ser el tercer frustrado”. Pero indica que “el

Uruguay tiene un acuerdo de integración con Argentina, Brasil y Paraguay, y tener un acuerdo de integración implica relacionarse con los otros. Básicamente a nivel aduanero, tienen que estar definidos los conceptos igual. Para relacionarse un bloque con otro, por ejemplo, con la Unión Europea, es natural que soliciten definiciones aduaneras comunes”.

De internalizarse el CAM en los países, no interesó particularmente conocer en Uruguay, si se afectaría la actuación de los agentes involucrados en el comercio, como ser transportistas, despachantes de aduana, y a la Aduana.

El Dr. Labandera expresó que “en el caso de los despachantes de aduana, se logra una vieja aspiración de dicho colectivo de que en definitiva, cada uno de los Estados Miembros determine, de acuerdo a su legislación interna, si dichos agentes deben continuar teniendo participación preceptiva en las operaciones de comercio exterior (o no).

En cuanto a los transportistas, la situación en Argentina, Brasil y Paraguay, no varía sustancialmente, mientras que para el caso de los agentes de transporte uruguayos, la misma se ve dañada, ya que – de aprobarse el CAM tal y como está previsto – se les impondrían mayores responsabilidades en el ámbito aduanero que las que tienen al día de hoy.

En relación a la Aduana, la misma – en nuestro país – ve incrementada de manera muy importante sus facultades de control y fiscalización”.

La Lic. Maidana en referencia al tema destaca “la definición que el CAM en su art. 17 ² le ha dado a la figura del Despachante de Aduana. En tal sentido, es importante que se deje a consideración de los Estados Parte la posibilidad de establecer dentro de sus territorios la obligatoriedad o no de esta actividad. Establece ciertos requisitos comunes de idoneidad que aseguren la especialidad y conocimiento del Despachante de Aduana en la materia aduanera.

En definitiva, esta redacción no modifica sustancialmente el régimen actual de actuación de los Despachantes, dado que estos requisitos hoy ya son exigibles a nivel de nuestra legislación nacional”.

Complementando la visión de los Despachantes de Aduana, le consultamos a la Lic. Maidana acerca de cómo les resultan las relaciones con los países del bloque, a esto respondió: “actualmente las relaciones profesionales a nivel regional son óptimas. Los objetivos hoy en comercio exterior se han globalizado de forma notoria, por lo que los intereses coinciden en la mayoría de los temas coyunturales del comercio internacional.

² Art.17 CAM. 1. Despachante de aduana es la persona que, en nombre de otra, realiza trámites y diligencias relativos a los destinos y las operaciones aduaneros ante la Administración Aduanera.

2. La Administración Aduanera de cada Estado Parte efectuará el registro de los despachantes de aduana habilitados para actuar en el ámbito de su territorio.

3. Para la habilitación del despachante de aduana, la Administración Aduanera exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos mínimos:

a) domicilio permanente en un Estado Parte;

b) formación de nivel secundario;

c) inexistencia de deudas fiscales; y

d) no poseer antecedentes penales que, conforme con la legislación de cada Estado Parte, le impidan ejercer dicha actividad.

4. Los Estados Partes podrán establecer como requisitos adicionales a los referidos en el numeral 3, entre otros, los siguientes:

a) aprobación de examen de calificación técnica; y

b) prestación de garantía.

5. Los Estados Partes podrán disponer la obligatoriedad o no de la actuación del despachante de aduana.

Mantener cadenas de aprovisionamiento de mercaderías que sean seguras, ofreciendo los mejores recaudos a las Aduanas del área resulta de fundamental interés. Asimismo trabajar en el mejoramiento de procedimientos que permitan controles más efectivos y ágiles, como son los escaneos de contenedores, precintos electrónicos etc. son herramientas comunes que se aplican de manera común a los países del MERCOSUR.

En función a ello resulta fundamental un fluido contacto e intercambio de conocimiento entre las entidades que agrupan a los despachantes de Aduana a fin de mantenerse actualizados con las nuevas herramientas y nuevos procedimientos que hoy se aplican en el comercio exterior.

Concretamente, de manera reciente se ha creado una Organización de Despachantes de Aduana del MERCOSUR (ODASUR) que trabajará en adelante para la concreción de los objetivos arriba señalados”.

La Dra. Locatelli hace referencia al Art.1 del Código Aduanero Uruguayo³ a que la Aduana “tiene un mandato legal de control, eso es lo que la Aduana tiene que hacer. Hoy tenemos un mandato de facilitación, que es político y que está basado en la Organización Mundial de Aduanas (OMA), que en realidad trata de facilitar el comercio exterior. Entonces la Aduana tiene que lograr el equilibrio entre control y facilitación, que es un mandato político y un mandato legal. Facilitar es

³ Art. 1° CAU.- Definición. - La Dirección Nacional de Aduanas, Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, es el órgano administrativo nacional que tiene competencia exclusiva en el cumplimiento de los siguientes cometidos:

- a) Verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras, emitir criterios obligatorios de clasificación para la aplicación de la nomenclatura arancelaria recaudando los tributos correspondientes, y revelar, sin perjuicio de otras competencias, los respectivos datos para el logro de las estadísticas del comercio exterior;
- b) Hacer cumplir las obligaciones convencionales que resulten de los tratados internacionales suscritos por el país en materia aduanera;
- c) Ejercer, con los medios de vigilancia, prevención y represión a su cargo, la fiscalización de la entrada, salida, tránsito y almacenamiento de mercaderías en su territorio, a fin de evitar y reprimir la comisión de ilícitos aduaneros.

facilitar a todos por igual, no es la facilitación personalizada. Al país no le viene bien que no haya control aduanero, y eso es permanente”.

Con respecto, a si se hace exigible la armonización de los Códigos Aduaneros Nacionales al internalizar el CAM, el Dr. Labandera afirma: “preceptivamente no, sin embargo, necesariamente esa adecuación – salvo en los aspectos infraccionales que han quedado fuera de la reglamentación comunitaria, desde el principio – se va a tener que verificar para alcanzar resultados prácticos perdurables”.

En cuanto a qué regiría dentro de cada país, señala que “va a quedar vigente, porque lo dice la propia Decisión. Una vez que los cuatro Estados Parte le den aprobación parlamentaria. Distinto es, que rango jerárquico va a tener dentro de la estructura jurídica de cada uno de los Estados Parte, porque ahí depende de la estructura constitucional de cada uno. En Argentina, los Tratados están por encima de las leyes y por debajo de la Constitución; en Brasil están claramente por debajo de las leyes dependiendo del propio contenido; en Uruguay al igual que con Paraguay los Tratados tienen rango de ley, entonces la regla es la de todas las leyes, ley posterior deroga ley anterior. Es la regla que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia está llamada a decidir. Si se aprobara una ley que deroga el Tratado, para el derecho doméstico uruguayo prima la ley, porque es posterior en el tiempo, si eso genera responsabilidad de carácter internacional es otra situación ha resolver”.

Oportunamente la aprobación del CAM, como lo indica la Dra. Locatelli, “el CAM fue el disparador para la reformulación del CAU, pero independientemente

de esto, el CAU se encuentra obsoleto. Jurídicamente es una oportunidad, así lo ha visto el Gobierno”.

Consultamos acerca de los aspectos que son necesarios modernizar del CAU para que sea compatible con el CAM, el Dr. Labandera expresa que: “es necesaria la adecuación de las operaciones aduaneras, la terminología y muchos aspectos vinculados a los agentes intervinientes”. Además, en cuanto a que aspectos el CAU va a reglamentar del CAM explica que, “existe una gran cantidad de remisiones y delegaciones a las normas de carácter complementario y reglamentario que deberían dictarse ulteriormente y, cabe esperar que el CAU reglamente únicamente aquellos aspectos que contribuyan a reafirmar los regímenes de tránsito aduanero, y las franquicias territoriales de puerto libre y zonas francas”.

Tanto la Lic. Malcuori como el Ec. Hodara coinciden en que en el CAM no se contempló la situación de nuestro régimen de puerto y aeropuerto libre, lo cual podría ser sumamente perjudicial para nuestro país.

A la Lic. Maidana se le preguntó en particular sobre la participación de ADAU en la modernización del CAU. La misma nos cuenta que “en referencia al nuevo proyecto de Código Aduanero Uruguayo, que se estaría implementando en nuestro país, con el objetivo de armonizarlo con el Código Aduanero MERCOSUR, se tomó conocimiento por nuestra Asociación, a través de reunión formal a la que ésta y otras entidades fueron convocadas por el Sr. Ministro de Economía y Finanzas en forma conjunta, con el objetivo de invitarlas a que

realizaran los aportes que consideraran pertinentes, sobre todos aquellos aspectos relevantes que entendían debían ser tomados en cuenta en la redacción de un nuevo Código.

En tal sentido, se efectuaron precisiones fundamentalmente en referencia al tema del Puerto Libre, régimen que se encuentra vigente a partir de la ley N° 16.246 y varios decretos reglamentarios, que ha marcado un diferencial con el resto de los países del MERCOSUR, y que necesariamente debería preservarse como una ventaja logística de nuestro país.

Al evaluarse que en la redacción del CAM no se hace en ningún momento referencia a este aspecto, se planteó en forma conjunta con el Centro de Navegación la necesidad de plasmar dentro de la redacción de este nuevo Cuerpo Normativo este régimen a fin de mantenerlo vigente en nuestro país.

Actualmente este proyecto se encontraría en la órbita de una Comisión Redactora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas de la que también participan técnicos de la Dirección Nacional de Aduanas”.

Con respecto a la inquietud de la no inclusión del Régimen de Puerto y Aeropuerto Libre en el CAM la Dra Locatelli entiende “que es una ley especial que estableció el país, que prima sobre lo general”, aclara que esta ley fue realizada existiendo ya el MERCOSUR, y no hubo objeciones al respecto en su momento. Cree que desde el punto de vista jurídico es totalmente sostenible, que aunque no esté en el CAM seguirá existiendo.

En opinión de Dr. Labandera “no existe en todo el CAM, un pronunciamiento jurídico explícito en relación al estatus del “Puerto y el Aeropuerto Libres”. Esa

mención expresa, reconociendo su peculiar estatus tributario y aduanero, sí se hizo respecto de las “Zonas Francas”, contradiciendo la estrategia nacional que se ha desarrollado a tales efectos en los últimos años, en relación al impulso del “tránsito aduanero” como uno de los pilares básicos para el desarrollo del sector logístico nacional”.

El Dr. Abreu considera que “el CAM termina siendo un progreso manuscrito, que no tiene intenciones de fondo y de repente nos limita a nosotros en figuras que tenemos como la Ley de Puertos o de Depósitos Aduaneros, en las que tenemos grandes ventajas y quizás a veces exista hasta la voluntad de limitarnos en esos temas porque es un elemento muy importante en el Uruguay. Yo diría de no avanzar más y vería como replantear las relaciones de vecindad. Sobre lo que existe, sobre la realidad y sobre todo sobre lo que al Uruguay le parezca que puede rescatar, teniendo en cuenta que hay restricciones de comercio, proteccionismo, cadenas productivas que están avanzando y una inseguridad jurídica absoluta en ese sentido”.

En referencia específicamente a la existencia del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM), la Dra Locatelli nos explica que “el MERCOSUR tiene Comités Técnicos, uno de ellos es el Comité Técnico de Aduana del MERCOSUR, que trabajó sobre el diseño del DUAM, actualmente resta la implementación de los países. A nivel de documentos hay desarrollo”.

En cambio la Lic. Maidana nos indica que “por el momento nuestra Asociación no ha tomado conocimiento oficial de un formato de Documento Único Aduanero del

MERCOSUR, por lo que no resultaría posible dar respuesta a esta pregunta. No obstante ello, los datos que hoy contiene el Documento Único Aduanero de nuestro país, el que próximamente pasará a ser implementado de forma digital, deberían mantenerse de futuro en la estructura de este documento MERCOSUR”.

Otro de los temas tratados en la Cumbre de San Juan fueron las Negociaciones con la Unión Europea (UE). Al respecto Bizzozero dice “no creo posible que se concreten las negociaciones con el formato actual. Se precisaría otro formato negociador. Es decir, que habría que dejar de lado la idea de llegar a un Acuerdo de Libre Comercio tal cual está planteado en las negociaciones. En concreto en el momento actual la parálisis se debe también a la situación de crisis en Europa.”

Bourdiel por su parte contestó “que no es posible que se concreten las negociaciones MERCOSUR-UE, pues se trata de una negociación sumamente compleja, porque existen intereses totalmente contrapuestos y en sectores claves y sensibles en las economías de ambos bloques: la UE quiere desgravación en el sector industrial y el MERCOSUR en el sector primario junto con el desmantelamiento de todas las ayudas internas de la UE”.

Marcel Vaillant cree “que en los próximos años no pueden hacer otra cosa que tratar de salvar la crisis. Aunque no estuviera la crisis, es difícil que se concrete las negociaciones MERCOSUR –UE. Para mí lo viable sería que, la UE se bajara de tener una negociación bloque a bloque. Aparte hay una forma muy sencilla de hacer una negociación con la UE, es que hay que hacer un acuerdo con EEUU. Europa ha negociado con América Latina únicamente con los países y únicamente

después que esos países hicieron una negociación con EEUU. Ocurrió con Chile, con México y con Centroamérica. Y ahora lo está haciendo con Perú. Lo que quiere hacer Europa en América Latina es no ser discriminada en relación a EEUU, y ha tenido en general una política reactiva, y después ha tenido la ilusión de que iba a ser acuerdos bloque a bloque, que exportando su modelo de integración con la Comunidad Andina, con el MERCOSUR y con Centroamérica. Lo pudieron hacer solo con este último porque estos firmaron el acuerdo con EEUU.

Se insiste en la negociación porque se supone que hay recursos políticos para la negociación, no para que se termine. Al MERCOSUR y a los países les sirve, en particular a Brasil el hecho de que se esté negociando”.

Rubens Barbosa expresa en Conferencia que: “en la práctica no creo en el acuerdo de MERCOSUR-UE, no va a pasar, en la región deberían profundizar los acuerdos regionales y con países de la región. No se puede ahora hacer acuerdos serios con países poderosos”.

6. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones generales, podemos afirmar que el objetivo primordial y ambicioso del Tratado fundacional del MERCOSUR de ser un Mercado Común, no se ha cumplido. El camino recorrido en la construcción de la integración que surge en un momento especial de cambios de los países miembros, permite poner de manifiesto la falta de cooperación y compromiso permanente para alcanzar el objetivo mencionado por los Estados Parte. Los motivos para comprender dicha situación se encuentran principalmente en:

- las asimetrías geográficas, históricas y económicas de origen histórico donde no se han buscado soluciones serias al respecto, continuando hoy con la existencia de barreras comerciales, derechos aduaneros, restricciones no arancelarias, entre otras;
- las perforaciones al Arancel Externo Común con las listas nacionales y sectoriales de excepciones;
- la no internalización de las Decisiones aprobadas en el ámbito del MERCOSUR quedando sin aplicarse las mismas, es decir que los Estados Parte se comprometen a “cosas” cuando están juntos y al separarse hacen otra;
- politización del proceso de integración económica regional, reflejada en la falta de pragmatismo, donde comenzó a confundirse ideología con intereses nacionales.

Sin embargo, a pesar de las críticas y el momento de crisis que vive el MERCOSUR, podemos afirmar que no es factible que Uruguay abandone el bloque, tanto por motivos de estrategia para promover el desarrollo del país, como por su vecindad geográfica con los países miembros. A pesar de que nuestro país no debe abandonar el MERCOSUR, entendemos que es necesario que se trabaje firmemente acerca de la situación actual del mismo, siendo hoy desfavorable para Uruguay. Consideramos fundamental que los socios se ocupen de realizar una agenda corta con objetivos factibles de ser cumplidos sin tantos intereses defensivos; discutir con voluntad política y con responsabilidad los principios del Tratado de Asunción para encontrar las correcciones tanto jurídicas como comerciales para tratar de corregir la situación actual, en particular, Uruguay debiera establecer una estrategia sólida de país.

Con respecto a la conformación de la unión aduanera o flexibilizar el MERCOSUR, concluimos que se debe seguir avanzando en el logro del objetivo de ser una unión aduanera, pero ¿es posible lograr la unión aduanera?, cuando aún no se ha logrado una zona de libre comercio completa. Encontramos, que si no fuera posible este grado de integración para el bloque, es preciso enfrentar la realidad y pensar en el tipo de integración que fuera viable y positiva para todos los países miembros del bloque y no ser solamente la carta de presentación para algunos. Como solución primaria propondríamos en ese caso, la flexibilización como instrumento para la búsqueda de nuevos mercados que ayuden a salir del letargo del MERCOSUR, y así lograr minimizar las asimetrías de poder de negociación y de capacidad de competir, sin descuidar la credibilidad externa.

Para avanzar en la unión aduanera hace falta ceder soberanía, en especial, Brasil no está dispuesto a cederla y los países chicos lo hacen permanentemente sin recibir nada a cambio, principalmente perdiendo oportunidades de negociaciones con terceros. Otro aspecto relevante de una unión aduanera es definir un territorio único aduanero, con base jurídica común mediante la aprobación de un Código Aduanero Común. Por lo tanto, hoy el MERCOSUR no es una unión aduanera por varias características no cumplidas por el bloque, y en nuestra modesta opinión resulta difícil creer que en algún momento el MERCOSUR llegue a esta instancia.

Consideramos al CAM como un instrumento necesario pero no definitivo en el perfeccionamiento de la unión aduanera, comprendemos que es un buen Código Marco que si bien tiene aspectos positivos importantes, existe una notoria preocupación en la mayoría de los agentes que no se contemple los Regímenes de Puerto y Aeropuerto Libres, siendo estos una ventaja logística de nuestro país. La internalización del CAM en el Uruguay deja al descubierto inseguridades jurídicas que se pretenden subsanar con la aprobación del nuevo Código Aduanero Uruguayo. La Decisión No. 27/10 resulta carente de profundidad, ya que fue firmada inclusive con aspectos fundamentales de discordancia para Uruguay, como las retracciones. Este perfeccionamiento que pretende ser el CAM, resulta insuficiente. A su vez, los países aprueban conjuntamente dentro del MERCOSUR y luego no internalizan las Decisiones en sus respectivas legislaciones nacionales, así como ha ocurrido en varias oportunidades.

La aprobación del CAM no soluciona problemas que se presentan desde siempre en el MERCOSUR, principalmente por la falta de sinceramiento de los Estados

Parte, es el momento de reconocer las realidades globales e internas de cada país. Cabe mencionar, que las actuales crisis internacionales en EEUU y Europa provocan medidas proteccionistas que afectan el comercio intra bloque, dejando en evidencia una vez más, al aparente MERCOSUR, y además, afectando la credibilidad externa y por lo tanto perjudicando la inversión productiva hacia los países chicos, en especial Uruguay. También creemos que la Decisión No 27/10 fue tomada con la intencionalidad de profundizar en las negociaciones con la UE, ya que está exige una legislación común que le permita una negociación bloque a bloque. De todas maneras, entre un formato de negociación a mejorar y la crisis en Europa hace que las negociaciones entre MERCOSUR y UE continúen estancadas con pocas expectativas de concreción.

BIBLIOGRAFIA

ALADI ¿*Quiénes somos?*, [en línea], Disponible en:

<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/quienes_somos>,

[Acceso el 12 de Agosto 2011].

Abreu, S. (2010) *NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNION EUROPEA:*

ALGUNAS REFLEXIONES METODOLOGICAS. Estudios del CURI, [en línea]

Disponible en:

<http://jm.ucu.edu.uy/archivos/negociaciones_ue_mercosur.pdf> [Acceso el 29

de setiembre de 2011].

Armagnague, F. *et al.*,(2007), “*Estudios sobre el Mercosur*”.1ª.ed.Mendoza:
Ediciones Jurídicas Cuyo.

Ayeran, S. *et al.*, (2010) *CONCLUSIONES DE LAS JORNADAS “EL CODIGO
ADUANERO DEL MERCOSUR DESDE LA OPTICA DE SUS REDACTORES”*.

AFIP. Argentina, [en línea] Disponible en:

<[http://www.afip.gov.ar/novedades/docsComunicados/documentos/CONCLUSIO
NESDELASJORNADAS.pdf](http://www.afip.gov.ar/novedades/docsComunicados/documentos/CONCLUSIO
NESDELASJORNADAS.pdf)> [Acceso el 25 de octubre de 2010].

Balaguer, F. y Martínez, I. (2000) *Análisis de los Flujos Comerciales Unión
Europea – MERCOSUR*. Revista ICE (788) p.:119-132. Sector Exterior Español,

[en línea] Disponible en: <[http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_788_119-
132_9B1AC65EEB4FBFB88492DDCFBF98A074.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_788_119-
132_9B1AC65EEB4FBFB88492DDCFBF98A074.pdf)>, [Acceso el 10 de
octubre de 2011].

Barreira, E. (1991), *La Aduana en el Tratado del Mercosur*, [en línea], Disponible
en: <<http://www.iaea.org.ar/global/img/2010/09/Barreira.pdf>>, [Acceso el 3 de
Julio de 2011].

Bizzozero, L. (2010) *Uruguay y los procesos de integración regional. Trayectorias, cambios y debates*. Revista de Ciências Sociais. 10, (1) p.:97 - 117. Porto Alegre: Civitas.

Bizzozero, L. y Vaillant, M. (2003) *El Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: una lenta y larga negociación*. Revista ICE (806) p.:109-134. Relaciones Economicas UE-América Latina, [en línea] Disponible en: <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_806_109-134_95D918E4B446F1D2782070E0314C804A.pdf> [Acceso el 10 de octubre de 2011].

Bouzas, R. (2004) *Las negociaciones Unión Europea – Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición*. Nueva Sociedad, (190):p.125-135, [en línea], Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_208.pdf> [Acceso el 15 de octubre de 2011].

Carciofi, R. y Ramos, A. Informe de MERCOSUR, 15(2011) *Segundo Semestre 2009-Primer Semestre 2010*. 1ª ed. Buenos Aires: BID-INTAL [en línea] Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33038858>> [Acceso el 12 de octubre de 2011].

CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR [en línea] Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2363/1/DEC_027-2010_ES_CAN.pdf> [Acceso el 8 de agosto de 2010].

Esmite, F. (2010) *Código Aduanero del Mercosur*, [en línea]. Disponible en: <http://www.cpaesmite.com/articulos/cam_ua.pdf> [Acceso el 8 de agosto de 2011].

Feldstein, S. (2006) *El Mercosur: Una mirada al futuro*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, [en línea], Disponible en: <http://www.caei.com.ar/es/programas_integración/22.pdf>, [Acceso el 10 de agosto 2011].

Filadoro, J. *Negociaciones Económicas Internacionales: UE-MERCOSUR*. Argentina, [en línea] Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0030.pdf>> [Acceso el 10 de octubre de 2011].

Floreal, F., (1999) *MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera*. Revista Integración & Comercio 9, 89-112. Buenos Aires: BID-INTAL, [en línea], Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_09_1999_Gonzalez.pdf> [Acceso el 1 de abril de 2011].

Fontela, E. (2000) *El Futuro de las Relaciones entre Europa y las Américas*. Revista de Economía Mundial No.2, págs. 41-51, Ediciones Sociedad de Economía, Universidad de Huelva.

Goldsztein, F. *et al.*, (2010) Documento 1º Congreso Internacional de Derecho Aduanero del MERCOSUR: “*El Código Aduanero del MERCOSUR*”; Universidad Austral e Instituto Argentino de Estudios Aduaneros (IAEA). [en línea] Disponible en: <<http://www.iaea.org.ar/global/img/2010/09/Conclusiones-in-extensopdf>> [Acceso el 19 de octubre de 2010].

Gómez Leiva, E. (2008), *Eliminación del Múltiple Cobro del Arancel Externo Común*, [en línea], Disponible en: <http://www.eclac.cl/comercio/noticias/paginas/4/34614/Eliminacion_Multiple_cobro_AEC_en_MERCOSUR.pdf>, [Acceso el 23 setiembre de 2011].

González, A. (2006) *La declaración aduanera de las mercaderías en los países del MERCOSUR y en la Unión Europea*. Revista Tributaria, 194, págs. 593-618. Montevideo: Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios.

Gros, H. (2004), *La integración económica. Concepto. Realidad actual. Consecuencias*, Revista Tributaria No. 31(178), págs. 27-37.

Heidrich, P. y Oliveira, G. (2005) *Negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea*. La Chronique des Amériques No. 30, del L'Observatoire des Amériques. Centro de Estudios Internacionales y Mundializaciones (CEIM). Montreal,

[en línea] Disponible en:

<http://www.ameriques.uqam.ca/pdf/Chro_0530_Heidrich.pdf> [Acceso el 10 de octubre de 2011].

Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, INAI (2011). *La importancia del Arancel Externo Común del Mercosur a 20 años de la conformación del bloque*. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario 100, (1513): p.28-38, [en línea], Disponible en:

<http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/archivos/Art%C3%ADculo%20Arancel%20Externo%20Comun.%20INAI.pdf> [Acceso el 3 de octubre de 2011].

INTAL (2011) *Negociaciones MERCOSUR-UE*. Argentina. Carta Mensual No 179, [en línea] Disponible en:

<http://www.iadb.org/intal/articulo_carta_new.asp?tid=5&idioma=esp&aid=1503&cid=234&carta_id=1459>

Juárez, H. (2010) Presentación *Código Aduanero MERCOSUR*, [en línea]

Disponible en: < <http://web.austral.edu.ar/descargas/derecho/20100830-aduanero/mod-001-002-H-Juarez.pdf> > [Acceso el 10 de setiembre de 2010].

Juárez, H., Conde, T. y Goldsztein, F. (2010) *El Código Aduanero del Mercosur Desde la óptica de sus redactores nacionales*. Argentina, [en línea] Disponible en:

<[http://biblioteca.fstandardbank.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_del_Mercosur_\(CAM\)_-Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redactores_nacionales](http://biblioteca.fstandardbank.edu.ar/index.php?title=El_C%C3%B3digo_Aduanero_del_Mercosur_(CAM)_-Desde_la_%C3%B3ptica_de_sus_redactores_nacionales) > [Acceso el 2 de

setiembre de 2011].

Labandera, P. (2010) Artículo publicado en el Diario El Observador. Suplemento: Comercio Exterior & Transporte *Código del Mercosur con la mirada puesta en la Unión Europea*. Uruguay.

Labandera, P. (2010), Columna: *Se aprobó el Código Aduanero del Mercosur: ¿una noticia bomba?*, Primera y segunda parte, Revista de Comercio Exterior Nos. 90 y 91, págs. 36-37 y 28-29 respectivamente. Diseño Ediciones. Uruguay.

Labandera, P. (2011), Artículo publicado en Diario El Observador. Suplemento: Comercio Exterior & Transporte. *Buscan remedio jurídico para cuidar intereses de Uruguay*. Edición del 30/05/2011. Uruguay.

Laborde, M.N. y Veiga, L. (2010) *La integración económica: Desde las zonas de libre comercio hasta la integración política completa*. Montevideo: Revista de Antiguos Alumnos del IEEM.p.78.

Laens, S. y Terra, I. (2005) *MERCOSUR: Asimetrías y Fortalecimiento de la Unión Aduanera en Conferencia: Profundización del MERCOSUR y el Desafío de las Disparidades*. Rio de Janeiro, Brasil: [en línea], Disponible en: <http://www.iadb.org/regions/re1/events/Presentacion_Terra.pdf> [Acceso el 9 de octubre de 2011].

Mazz, A. (2001) *La Unión Aduanera en el MERCOSUR*. Revista Tributaria No. 162, 367-380. Montevideo: Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios.

Oddone, M. y Granato, L. (2010) “*Requisitos para la conformación de una Unión Aduanera según artículo XXIV del GATT y según Doctrina*”. Working Paper N°10. Argentina, [en línea]. Disponible en: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/10.pdf> >

Pagani, A. y Larrechea, E.M. (2006), *Asimetrías en el MERCOSUR: La bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Integración Regional, [en línea],

Disponible en: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/i13.pdf>>
[Acceso el 6 de setiembre de 2011].

Ponte, M.T. y Cienfuegos, M. (2008) *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*. Argentina: Waldemar Hummer, [en línea]. Disponible en: <<http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook36.pdf>>, [acceso el 16 de octubre de 2010].

Quijano, JM. (2010) Entrevista realizada por Emiliano Cotelo para Radio El Espectador, [acceso en línea] Disponible en: <http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?m=&id=188980&ipag=1>
[Acceso el 18 de octubre de 2010].

Salgado, A. y Remmer, M. (2004) *INTEGRACION MERCOSUR-UNION EUROPEA*, [acceso en línea] Disponible en: <<http://www.neticoop.org.uy/article465.html>> [Acceso el 20 de octubre de 2011].

Saráchaga, D. (2008) *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?* Montevideo: [en línea], Disponible en: <<http://decon.edu.uy/publica/Libros/Asimetricas%20en%20el%20Mercosur.pdf>>
[Acceso el 20 de julio de 2011].

Scotti, L.B. (2010) *Armonización Legislativa en materia de insolvencia internacional de los grupos económicos: ¿una asignatura pendiente para el MERCOSUR?* Argentina: [en línea], Disponible en: <www.eumed.net/libros/2010a/631/> [Acceso el 2 de febrero de 2011].

Secretaría del MERCOSUR (2005) *Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana MERCOSUR. Un nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana*. La Paz.

Sica, D. (2006), *Mercosur: Evolución y Perspectivas*, [en línea], Disponible en: <http://www.sindlab.org/download_up/Sica_Informe_Seminario_Memorial_Final.pdf>, [Acceso el 3 de Julio de 2011].

Terra, I. (2008) *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿un obstáculo para el crecimiento?* Montevideo: Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Sociales UDELAR, [en línea], Disponible en: <<http://decon.edu.uy/ecos/ecos%202.pdf>> [Acceso el 20 de agosto de 2011].

Terra, I. y Vaillant. (2001) *Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica*. En publicación: *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO., [en línea], Disponible en: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/terra.pdf> > [Acceso el 16 de noviembre de 2010].

Torrent, Ramón (2005), *Una aproximación a la anatomía del Mercosur real*, [en línea], Disponible en: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02161a01.pdf>>, [Acceso el 23 de Julio de 2011].

Tovias, A. (2001), *Bloques regionales y relaciones internacionales: ¿Agrupaciones económicas o superpotencias políticas?*, Revista de Economía Mundial No.4, p.: 99-121, Ediciones Sociedad de Economía, Universidad de Huelva.

Tratados comerciales, [en línea], Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/35/1/innova.front/tratados_comerciales.html>, [Acceso el 12 de Agosto de 2011].

Tüllmann, N. (2008), *Balance y Perspectivas del Mercosur: mirada desde el año 2007*, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo No. 6, Año VII, p.: 97-114, Facultad de Derecho.

Vaillant, M. y Caetano, G. (2004), *Qué Mercosur y que Uruguay se necesitan*, Documento No.15/04, p.:17-18, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales.

Vaillant. M. (2011), *Brasil y sus tres vecinos del Sur: 2 décadas de integración en 7 dimensiones*, [en línea]. Disponible en:

<http://www.espectadornegocios.com/especialmercosur_core.php?m=amp&nw=MzYxNQ> [Acceso el 01 de setiembre de 2011].